



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Veli Ercan ÇETİNTÜRK

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YERELLEŞME SORUNSALI:
FRANSA VE POLONYA İLE BİR KARŞILAŞTIRMA

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Doktora Tezi

Antalya, 2021



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Veli Ercan ÇETİNTÜRK

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE YERELLEŞME SORUNSAĞI:
FRANSA VE POLONYA İLE BİR KARŞILAŞTIRMA

Danışman

Prof. Dr. Erol ESEN

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Doktora Tezi

Antalya, 2021

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Veli Ercan ÇETİNTÜRK'ün bu çalışması jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR (İmza)

Üye (Danışmanı) : Prof. Dr. Erol ESEN (İmza)

Üye : Doç. Dr. A. Eren ÖZDEMİR (İmza)

Üye : Doç. Dr. Elvettin AKMAN (İmza)

Üye : Dr. Öğr. Üyesi V. Alpay GÜNAL (İmza)

Tez Başlığı: Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Türkiye'de Yerelleşme Sorunsalı: Fransa Ve Polonya İle Bir Karşılaştırma

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 26/02/2021

Mezuniyet Tarihi : 01/04/2021

(İmza)
Prof. Dr. Suat KOLUKIRIK
Müdür

AKADEMİK BEYAN

Doktora Tezi olarak sunduğum “Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Türkiye’de Yerleşme Sorunsalı: Fransa Ve Polonya İle Bir Karşılaştırma” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

Veli Ercan ÇETİNTÜRK





T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
BEYAN BELGESİ



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-Soyadı	Veli Ercan ÇETİNTÜRK
Öğrenci Numarası	20128604304
Enstitü Ana Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı	Doktora
Programın Türü	() Tezli Yüksek Lisans (X) Doktora () Tezsiz Yüksek Lisans
Danışmanın Unvanı, Adı-Soyadı	Prof. Dr. Erol ESEN
Tez Başlığı	Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Türkiye'de Yerelleşme Sorunsalı: Fransa Ve Polonya İle Bir Karşılaştırma
Turnitin Ödev Numarası	1545291573

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 354 sayfalık kısmına ilişkin olarak, 29/03/2021 tarihinde tarafımdan Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nda belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

alıntılar hariç % 13'tür.

alıntılar dahil % 20'dir.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

(X) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

() Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımda yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

29/03/2021

(imzası)

Danışmanın Unvanı-Adı-Soyadı
Prof. Dr. Erol ESEN

İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER LİSTESİ	vii
TABLolar LİSTESİ	viii
HARİTALAR LİSTESİ	ix
KISALTMALAR LİSTESİ	x
ÖZET	xi
SUMMARY	xii
TEŞEKKÜR	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNDE YERELLEŞME

1.1. Avrupa Bütünleşmesi	9
1.1.1. Avrupa’da Bütünleşme Fikrinin Tarihsel Gelişimi	9
1.1.1.1. Avrupa Bütünleşmesi için İlk Somut Adım: AKÇT	13
1.1.1.2. Avrupa Bütünleşmesinin Temel Adımı: Avrupa Ekonomik Topluluğu	14
1.1.1.3. Avrupa Bütünleşme Sürecinde İvme: Avrupa Tek Senedi	16
1.1.1.4. Bütünleşik Avrupa Düşünün Gerçekleşmesi: Avrupa Birliği	17
1.1.1.5. Avrupa Birliği’nin Anayasallaşma Çalışmaları; Lizbon Antlaşması	18
1.1.2. Avrupa Birliği’nin Genişlemesi	20
1.1.2.1. Kuzey ve Güney Genişlemeleri: I-IV Genişleme Dalgaları	22
1.1.2.2. Avrupa Devrimlerinden AB Üyeliğine: Koşulluluk İlkesinin Kurumsallaşması	23
1.1.3. Avrupa Bütünleşme Kuramları	25
1.1.3.1. Federalizm	26
1.1.3.2. İşlevselcilik (Fonksiyonalizm)	27
1.1.3.3. Yeni İşlevselcilik (Neofonksiyonalizm)	28
1.1.3.4. Liberal Hükümetlerarasıcılık (Intergovernmentalism)	30
1.1.3.5. Yeni Kurumsalcılık	32
1.1.3.6. Sosyal İnşacılık	34
1.1.3.7. Homojen – Heterojen Avrupa Tartışmaları Işığında Avrupa Bütünleşmesinin Geleceği	35
1.1.4. Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısı	37
1.1.4.1. Avrupa Birliği’nin Yönetim Organları	38

1.1.4.2. AB'nin Danışma Organları	40
1.1.4.3. AB'nin Denetim Organları	42
1.1.4.4. AB'nin Diğer Kurumları ve Organları.....	42
1.1.5. Avrupa Bütünleşme Sürecinin Adı: “Avrupalılaşma”	43
1.1.6. Avrupa Birliği'nde Ortak Kamu Yönetimi Sorunu	46
1.1.6.1. Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupalılaşması.....	49
1.1.6.2. Avrupa İdari Alanı	52
1.1.6.3. Avrupalılaşma Sürecinin Nesnesi Olarak Çok Düzlemli Yönetişim.....	55
1.2. Yerelleşme	59
1.2.1. Yerelleşmeye Farklı Açılardan Yaklaşmak.....	62
1.2.1.1. Etkinlik Açısından Yerelleşme	62
1.2.1.2. Bir Yönetim Stratejisi Olarak Yerelleşme	63
1.2.1.3. Katılımcılık Açısından Yerelleşme.....	64
1.2.1.4. Subsidiarite İlkesi Açısından Yerelleşme	66
1.2.1.5. Bölgesel Kalkınma Açısından Yerelleşme	66
1.2.1.6. Küreselleşme Açısından Yerelleşme	67
1.2.2. Dünyada Yaşanan Yerelleşme Süreci.....	69
1.2.3. Yerelleşmenin Türleri.....	71
1.2.3.1. Politik Yerelleşme.....	72
1.2.3.2. İdari Yerelleşme.....	73
1.2.3.2.1.Yetki Genişliği (Deconcentration).....	73
1.2.3.2.2.Yetki Devri (Delegation)	74
1.2.3.2.3.Devolüsyon (Devolution)	75
1.2.3.3. Mali Yerelleşme.....	76
1.2.3.4. Ekonomik ya da Piyasa Açısından Yerelleşme	77
1.2.3.4.1.Özelleştirme	78
1.2.3.4.2.Deregülasyon	78
1.2.4. Yerelleşmenin Avantaj ve Dezavantajları	80
1.2.5. Yerelleşme Stratejisinin Temel Unsurları	81
1.2.6. Uluslararası ve Ulus-üstü Kuruluşların Yerelleşmeye Bakış Açıları	83
1.2.6.1. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Yerelleşme	83
1.2.6.2. Dünya Bankası (DB)ve Yerelleşme.....	84
1.2.6.3. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Yerelleşme	85
1.2.6.4. Birleşmiş Milletler ve Yerelleşme	86

1.2.6.5. Avrupa Konseyi ve Yerelleşme	86
1.2.6.5.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	87
1.2.6.5.2. Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı	92
1.2.6.5.3. Avrupa Kentsel Şartı	92
1.2.6.5.4. Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi	93
1.2.6.5.5. Yerel Demokrasi Programı (LODE)	93
1.2.6.6. Avrupa Birliği ve Yerelleşme	94
1.2.6.6.1. AB'nin Yerelleşme ile İlgili Çalışmaları	95
1.2.6.6.2. Bölgeler Komitesi ve Yerelleşme	98
1.2.6.6.3. Ulusüstü Ağlar/Birlikler	100
1.2.6.6.4. Yapısal Fonlar	101

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNDE FRANSA VE POLONYA'DA

YERELLEŞME

2.1. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Fransa'da Yerelleşme	106
2.1.1. Fransa Siyasi Tarihi ve Devlet Geleneği	106
2.1.2. Fransa'nın İdari Yapısı ve Merkezi Yönetim	109
2.1.3. Küreselleşme Etkisinde Fransız Yönetimsel Sistemi	111
2.1.4. Avrupalılaşıma Etkisinde Fransız Yönetimsel Sistemi	113
2.1.5. Fransa'da Yerelleşme Reformları	118
2.1.5.1. 1980 Öncesi Yerelleşme Reformları	118
2.1.5.2. 1980-2003 Arası Yerelleşme Reformları	120
2.1.5.3. 2003 ve 2004 Yerelleşme Reformları	123
2.1.5.4. 2010 ve sonrası Yerelleşme Reformları	125
2.1.6. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Fransa'da Yerelleşme	127
2.1.6.1. AB Yapısal Fonları ve Yerelleşme	127
2.1.6.2. Maastricht Antlaşması ve Yerelleşme	129
2.1.6.3. Bölgeler Komitesi ve Fransa'da Yerelleşmeye Etkileri	131
2.1.6.4. Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Fransa'da Yerelleşme	132
2.1.6.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Fransız Yerel Yönetimleri	134
2.1.7. Fransa'da Yerel Yönetimler	138
2.1.7.1. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	139

2.1.7.2. Yerel Yönetimler ile İlgili Anayasal Yapı	140
2.1.7.3. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Türleri	141
2.1.7.3.1.Fransa’da Belediyeler (Commune)	142
2.1.7.3.2.Fransa’da İl Yerel Yönetimleri (Departmanlar)	146
2.1.7.3.3.Bölge Yönetimi.....	148
2.1.7.4. Yerel Yönetimlerin Görevleri	152
2.1.7.5. Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri	154
2.1.7.6. Yerel Yönetimlerde İşbirliği	155
2.1.7.7. Yerel Yönetimlerde Katılım	156
2.1.7.8. Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Merkezi İdare ile Vesayet İlişkisi	156
2.2. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Polonya’da Yerelleşme	158
2.2.1. Polonya Siyasi Tarihi ve Devlet Geleneği.....	159
2.2.2. Polonya’nın İdari Yapısı ve Merkezi İdare	161
2.2.3. Küreselleşme Etkisinde Polonya Yönetimsel Sistemi	164
2.2.4. Avrupalılaşma Etkisinde Polonya Yönetimsel Sistemi	166
2.2.5. Polonya’da Yerelleşme Reformları	172
2.2.5.1. I. Dalga Yerelleşme Reformları (1989-1997).....	172
2.2.5.2. II. Dalga Yerelleşme Reformları (1997-2000).....	174
2.2.5.3. III. Dalga Yerelleşme Reformları (2000-...)	175
2.2.6. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Polonya’da Yerelleşme	177
2.2.6.1. AB Yapısal Fonları ve Yerelleşme	178
2.2.6.2. Maastricht Antlaşması ve Yerelleşme	180
2.2.6.3. Bölgeler Komitesi ve Polonya’da Yerelleşmeye Etkileri	180
2.2.6.4. Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Polonya’da Yerelleşme	182
2.2.6.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Polonya Yerel Yönetimleri.....	185
2.2.7. Polonya’da Yerel Yönetimler	188
2.2.7.1. Polonya’da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	188
2.2.7.2. Polonya’da Yerel Yönetimlerle İlgili Anayasal Çerçeve.....	190
2.2.7.3. Polonya’da Yerel Yönetimlerin Türleri	192
2.2.7.3.1.Belediyeler (Gmina)	192
2.2.7.3.2.İlçe Yerel Yönetimi (Powiat).....	196
2.2.7.3.3.Polonya’da Bölge Yönetimi.....	198
2.2.7.4. Yerel Yönetimlerin Görevleri	200
2.2.7.5. Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri	203

2.2.7.6. Polonya’da Yerel Yönetimler Arası İşbirliği	205
2.2.7.7. Yerel Yönetimlerde Katılım	206
2.2.7.8. Merkezi İdare ile Vesayet İlişkisi	206

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNDE ARAŞTIRMA ÜLKELERİNİN YERELLEŞME SÜREÇLERİNE DAİR KARŞILAŞTIRMA VE TÜRKİYE’DE İÇ TARTIŞMALAR

3.1. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Türkiye’de Yerelleşme	209
3.1.1. Türk Siyasi Tarihi ve Devlet Geleneği	209
3.1.2. Türkiye’nin İdari Yapısı ve Merkezi İdare	210
3.1.3. Küreselleşme Etkisinde Türk Yönetimsel Sistemi	212
3.1.4. Avrupalılaşma Etkisinde Türk Yönetimsel Sistemi	214
3.1.5. Türkiye’de Yerelleşme Reformları	220
3.1.5.1. Cumhuriyet Öncesi Yerel Yönetimler ve Yerelleşme	221
3.1.5.2. Cumhuriyet Sonrası Yerel Yönetimler ve Yerelleşme	223
3.1.5.3. 2003 Sonrası Dönemde Yerelleşme Adımları	226
3.1.6. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Türkiye’de Yerelleşme	227
3.1.6.1. AB Yapısal Fonları ve Türkiye’de Yerelleşme	228
3.1.6.2. Maastricht Antlaşması ve Türkiye’de Yerelleşme	230
3.1.6.3. Bölgeler Komitesi ve Türkiye’de Yerelleşme	232
3.1.6.4. Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Türkiye’de Yerelleşme ...	236
3.1.6.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Yerel Yönetimleri	238
3.1.7. Türkiye’de Yerelleşme Sürecinde İç Tartışmalar	242
3.1.8. Türkiye’de Yerel Yönetimler	250
3.1.8.1. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	250
3.1.8.2. Yerel Yönetimler ile İlgili Anayasal Çerçeve	253
3.1.8.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Türleri	254
3.1.8.3.1. İl Özel İdareleri	255
3.1.8.3.2. Belediyeler	261
3.1.8.3.3. Köy	269
3.1.8.4. Türkiye’de Bölge Politikaları ve Kalkınma Ajansları	271
3.1.8.5. Yerel Yönetimlerin Görevleri	275
3.1.8.6. Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri	278

3.1.8.7. Yerel Yönetimlerde İşbirliği	279
3.1.8.8. Yerel Yönetimlerde Karar Süreçlerine Katılım	282
3.1.8.9. Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Merkezi İdare ile Vesayet İlişkisi	283
3.2. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Araştırma Ülkelerinin Yerelleşme Süreçleri Hakkında Karşılaştırma	284
3.2.1. Fransa, Polonya ve Türkiye’de Yerelleşme ve AB Yapısal Fonları.....	285
3.2.2. Fransa, Polonya ve Türkiye’de Yerelleşme ve Maastricht Antlaşması.....	288
3.2.3. Fransa, Polonya ve Türkiye’de Yerelleşme ve Bölgeler Komitesi	291
3.2.4. Fransa, Polonya ve Türkiye’de Yerelleşme ve Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi	292
3.2.5. Fransa, Polonya ve Türkiye’de Yerelleşme ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	295
SONUÇ	301
KAYNAKÇA.....	312
ÖZGEÇMİŞ	335

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2.1. Fransız İdare Sistemi	110
Şekil 2.2. Polonya İdare Sistemi.....	163
Şekil 2.3. Polonya’da AB’den Sorumlu Yönetmel Yapı	167
Şekil 3.1. Türkiye İdare Sistemi	212



TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1.1. Heterojen Bütünleşme Modelleri	37
Tablo 1.2. AB Ülkelerinde Kamu Yönetimi Sistemlerinde Görülen Ortak Özellikler	48
Tablo 1.3. Avrupalılaştırmanın Farklı Etkileri.....	51
Tablo 1.4. Avrupalılaştırmanın Üç Mekanizması	52
Tablo 1.5. Çok Düzlemli Yönetişim Tipleri.....	57
Tablo 1.6. Yerelleşmenin 5N1K İle Tanımlanması.....	61
Tablo 1.7. Yerelleşmenin Türleri ve Özellikleri.....	79
Tablo 1.8. AYYÖŞ’e Taraf Ülkeler ve Çekince Koydukları Maddeler.....	91
Tablo 2.1. Fransa’da Belediye Nüfusuna göre Meclis Üye Sayıları	144
Tablo 3.1. Türkiye’de Belediye Sayıları	263
Tablo 3.2. Fransa, Polonya ve Türkiye’de Yerel Özerklik.....	297

HARİTALAR LİSTESİ

Harita 2.1 Fransa İller Haritası	146
Harita 2.2 Fransa Bölgeler Haritası	150
Harita 2.3 Polonya İlçeler Haritası	196
Harita 2.4 Polonya Bölgeler Haritası.....	198
Harita 3.1 Türkiye Siyasi Haritası	256



KISALTMALAR LİSTESİ

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	Avrupa Birliği
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AKÇT	Avrupa Kömür-Çelik Topluluğu
AT	Avrupa Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
ÇDY	Çok Düzlemli Yönetişim
DB	Dünya Bankası
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EPB	Ekonomik ve Parasal Birlik
EU	European Union
IMF	International Money Fund
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance
İKV	İktisadi Kalkınma Vakfı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MDAÜ	Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for States
OECD	The Organisation for Economic Co-Operation and Development Hungary: Assistance for Restructuring Their Economies
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
SPARD	Spatial Analysis of Rural Development Measures
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUSİAD	Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği

ÖZET

20. yüzyılın ilk yarısında iki dünya savaşı deneyimleyen Avrupa, ikinci yarısında da savaşın ortaya çıkardığı siyasi, ekonomik, kültürel ve toplumsal yıkımları en kısa zamanda telafi etmek ve bir daha yaşanmasına engel olmak amacıyla bütünleşme düşünce ve hareketlerine sahne olmuştur. Ekonomik alanda başlayan bütünleşme olgusu yüzyılın sonuna doğru siyasi bütünleşmeyi de beraberinde getirmiş ve AB gibi kendine özgü bir ulus üstü organizasyon haline gelmiştir. 1990'lı yıllarda Post-Sovyet ülkelerin Birliğe üye olmak istemeleri, ortak kamu yönetimi sorununu doğurmuş Avrupa yönetsel alanı düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu tarihten sonra üye olmak isteyen ülkeler Birliğe uyum sağlamak amacıyla bir dizi reformlar gerçekleştirmiştir. Bu reformlar arasında hiç şüphesiz yerleşme reformları özel bir öneme sahiptir. Çalışmayla AB'ye üye ve aday ülkelerin yönetsel sistemlerinde gerçekleştirilen yerleşme reformlarında Birliğin etkileri ile etkileme kanalları değerlendirilmek ve Türkiye için planlanan potansiyel yerleşme reformları için çıkarımlarda bulunulmak istenmiştir. Bu kapsamda AB kurucu üyesi Fransa, sonradan üye olan Polonya'da gerçekleştirilen yerleşme reformları ve bu reformlarda AB etkisi incelenmiş ve aday ülke olarak ülkemizde gerçekleştirilen ve gelecekte gerçekleştirilecek reformlar için çıkarımlar ortaya konmuştur.

Bu amaçla çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde öncelikle AB bütünleşme süreci ve yerleşme konularında kavramsal tartışmalara yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde Birliğin kurucu ülkesi olan Fransa'nın AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirdiği yerleşme reformları ve bu reformlarda AB etkisi aranmıştır. Ardından Birliğe sonradan üye olan Polonya'nın yerleşme süreci ve bu süreçte AB etkisi incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise Avrupa bütünleşmesi kapsamında Türkiye'deki yerleşme reformları incelenmiş ardından Fransa, Polonya Türkiye'nin yerleşme süreçleri konusunda ve edindikleri olumlu ve olumsuz deneyimler karşılaştırma yapılmış ve Türkiye'de gerçekleştirilmesi planlanan potansiyel yerleşme reformları için çıkarımlarda bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Bütünleşmesi, Yerleşme, Fransa, Polonya, Reform.

SUMMARY

DECENTRALIZATION PROBLEMATIC IN TURKEY IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION: A COMPARISON WITH FRANCE AND POLAND

In the first half of the 20th century, Europe experienced two world wars, and in the second half, it has been the scene to the integration thoughts and actions to prevent and make it from happening again the political, economic, cultural and social destructions caused by the war. The integration phenomenon that started in the economic field brought political integration with it towards the end of the century and EU has become a distinctive supranational organization. In the 1990s, the post-communist countries' desire to become a member of the EU and this resulted in a common public administration problem and emerged the European administrative space opinion. After this dates, candidate countries had to adapt to the Union in the administrative sense as well as in the economic field and have implemented a series of reforms in their administrative systems for adaptation. Among these reforms, decentralization reforms undoubtedly have a special importance. With this study, it is wanted to make inferences the effects of the Union on decentralization reforms in the administrative systems of EU member and candidate countries and to evaluate affect channels of EU. In this context, the decentralization reforms and EU effect realized in France, the founding member of the EU and Poland, which became a member later, has been examined and implications have been made for the Turkey's reforms that have been carried out and will be carried out in the future.

For this purpose, the study consists of three parts. In the first part, conceptual discussions on the EU integration process and decentralization issues are included. In the second part of the study, decentralization reforms by France has been examined, and EU impact has been sought in the process of these reforms. Then, the decentralization process of Poland, which became a member of the Union later, and the EU influence were examined in decentralization process. In the third part of research, local government system in France, Poland and Turkey were compared within the basic principles of local self-government and then the positive and negative experiences of these countries about decentralization processes were compared and inferences were made.

Keywords: European Integration, Decentralisation, France, Poland, Reform.

TEŞEKKÜR

Bu doktora tez çalışmasının ortaya çıkışından tamamlanmasına kadar yardım ve desteklerini esirgemeyen başta tez danışmanım Prof. Dr. Erol ESEN olmak üzere jüri üyeleri Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR'e, Doç. Dr. A. Eren ÖZDEMİR'e, değerli dostum Doç Dr. Elvettin AKMAN'a ve manevi abim olarak addedebileceğim Dr. Öğr. Üyesi V. Alpay Günel hocama teşekkür etmeyi borç bilir ve sonsuz şükranve minnetlerimi sunmak isterim.

Çalışma süresince zor günlerde her zaman yanımda olan ve benden desteğini hiç esirgemeyen doktora programından değerli arkadaşım, abim Uğur GÜLCÜ'ye sonsuz şükran ve minnetlerimi sunmak isterim. Yine çalışma sırasında yardım ve desteğini esirgemeyen ve ihtiyacım halinde moral motivasyon konusunda her zaman destek çıkan doktora programından değerli arkadaşım Serpil AKBULUT'a, Cihan KAYMAZ'a ve Ferhat GÜNEY'e ve Araştırma Görevlisi Gökhan ÇELEN'e desteklerinden dolayı teşekkürü borç bilirim.

Çalışma boyunca zor günlerimde yanımda olan benden maddi manevi desteğini hiç esirgemeyen, çocukluktan beri değerli arkadaşım, dostum Osman SUBAŞI nezdinde ERTel Enerji ve SYS Enerji ailesine teşekkürü borç bilirim.

Çalışma boyunca en yakınımnda bulunan değerlim, kıymetlim, canım Feriğim; Feray ELMA'ya; değerli ailem; canım annem Ayşe ÇETİNTÜRK'e, babam Yılmaz ÇETİNTÜRK'e, kardeşlerim Saniye ve Cüneyt ÇETİNTÜRK'e ve burada ismini zikredemediğim fakat her daim aklımda olan geniş ailemin değerli üyelerine ve yakın arkadaşlarıma maddi ve manevi destek ve sabır için sonsuz sevgi, şükran ve minnet duygularımı sunarım.

V. Ercan ÇETİNTÜRK

Antalya, 2021

GİRİŞ

Dünyada yaşanan küreselleşme hareketleri, ülkeleri birbirine yaklaştırmakta ve ülkelerde yaşanan değişimlerin birbirleri ile etkileşim halinde, diğer ülkelere de yayılmasına sebep olmaktadır. Bu da kamusal hizmetlerin çeşitlenmesine ve doğal olarak artmasına neden olmaktadır. Kamusal hizmetlerin artması da ülkelerin yönetim sistemlerini doğrudan etkilemekte ve kamu yönetiminde reform çalışmalarının artmasına neden olmaktadır. Kamu yönetiminde reform denilince; kamu kurumlarının örgütlenmesinde, kurumlar arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımında, kamu personel yönetiminde, kamusal hizmetlerin yerine getirilişindeki eksik ve aksaklıkların giderilmesine yönelik çalışmaların tamamı gelmektedir. Dolayısıyla reform çalışmaları demokrasinin beşiği olarak kabul edilen yerel yönetimleri de derinden etkilemektedir. İnsanlık tarihi kadar eski bir geçmişe sahip yerel yönetimlerin yeniden güçlendirilmesi yönündeki taleplerin artmasında merkezi planlama ile kalkınmanın gerçekleşmemesinin önemli etkisi olmuştur. Birçok gelişen ülkede 1940-1950'lerde merkezi planlama ile kalkınmak için gerekli olan güçleri harekete geçirmenin zor olduğu görülerek, bu sorunun ekonomik, sosyal ve politik süreçlere halk katılımının artmasıyla yani daha fazla demokratikleşme ile daha kolay çözüleceği öne sürülmüştür.

Merkezi idarenin bazı görev ve sorumluluklarını daha alt seviyedeki kurum ve kuruluşlara devretmesi yerelleşme olarak tanımlanmaktadır. Yerelleşme ile ilgili yapılan birçok çalışmada kavram, moda veya trend bir kavram olarak ele alınmış olsa da, hem yönetimi hem de politikayı içeren önemli bir olgudur ve farklı şekiller alabilmektedir. Yerelleşme, küreselleşmenin jakoben nitelikli tek tipleştirme zihniyetine karşın süreç içerisinde yerel değerleri ön plana çıkararak demokratikleşme ve ekonomik büyümenin toplumsal refahı nasıl arttırdığını açıklamak için kullanılan başlıca kavramlar arasındadır. Bu kapsamda yerel ihtiyaçlara daha iyi cevap verdiği düşünülen yerel yönetimlere daha fazla yetki alanı ve kaynağın aktarılması şeklinde dünyada genel bir eğilim oluşmuş ve yerelleşme sadece kamu sektöründe değil aynı zamanda özel sektörde yükselen trendler içerisinde yer almıştır.

Küreselleşmenin etkisinin hızlandığı 1980'li yıllardan sonra daha da popüler hale gelen yerelleşme reformları kamusal hizmetlerin etkin ve daha verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için birçok ulus üstü kuruluş tarafından da tavsiye edilmektedir. Bu kapsamda OECD, Dünya Bankası, IMF, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği gibi ulus üstü kuruluşlar yerelleşme reformları için çalışmalar yürütmekte ve ulusal kalkınmanın sağlanabilmesi ve kamusal sorunların çözümü için birçok ülkeye önerilmektedir. Uluslararası

organizasyonlar ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. İlki işbirliği hareketleri olarak sınıflandırılan NATO, OECD, DTÖ gibi organizasyonlardır. Bu tarz organizasyonlar üye devletlerin egemenlik haklarına saygılıdır ve organları oybirliği esasına göre karar alır. İkinci tür organizasyonlar ise Avrupa Birliği gibi organizasyonlardır. Entegrasyon esasına bağlı olarak bu tarz organizasyonlar ulus devletler tarafından devredilen egemenlik haklarını kullanırlar. Bunun için üye devletler topluluklar yararına bazı yetkilerinden vazgeçmişlerdir.

Avrupa halklarını ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda birbirleriyle kaynaştırarak, Avrupa devletlerini ve vatandaşlarını bir araya getiren ulusüstü bir yapılanma olarak kendine özgü yapısıyla AB, üyeleri olan ülkelerin üstünde bulunan ulus üstü bir birliktir ve üyelerini çeşitli derecelerde kendine bağlayan hukuk kurallarına sahiptir. Birliğe üye olmak isteyen ülkeler Avrupa Komisyonu Türkiye delegasyonu Hansjörg Kretschmer'in de söylediği gibi "Kulübe üye olmak isteyen aday, kulübün tüm kurallarını kabul etmek zorundadır." (Kretschmer, 2006: 8). 1990'ların başında Topluluğun Birliğe dönüşmesi ve komünist rejimden ayrılan Avrupa ülkelerinin Birliğe üyelik için başvuru yapmaları, Birlik içerisinde ortak kamu yönetimi konusunu tartışılır hale getirmiştir. İlk dört genişleme sürecinde, Birliğe katılan yeni ülkelerin kamu hukuku ve kamu personel yönetimi ile ilgili konularda Birlik üyelerininkine benzer prensiplere sahip olmaları nedeniyle dolayı konu görmezlikten gelinmiştir. Ancak beşinci genişlemede, düşük idari kapasite, etkin ve verimli olmayan işleyişlere sahip yeni üye ülkelerin Birliğe katılacak olmaları, Birlik ülkelerinin kendi ülkelerindeki kamu yönetimi yapılarının karakteristiklerinin neler olduğu üzerine düşüncelerine sebep olmuştur.

Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında uygulanan politikalar, üye ve aday ülkelerin yönetim yapıları, ekonomik, kültürel, sosyal ve siyasal yapıları üzerinde çok yönlü etkiler oluşturmaktadır. Literatürde Avrupalılaşıma olarak tabir edilen bu entegrasyon yapısının sağlanabilmesi için de üye ve aday ülkelerin yönetim sistemleri derinden etkilenmektedir. Prodi (2001), güçlü bir Avrupa oluşturma'nın merkezileşmiş bir Birlik ile değil toplumun ve yönetimin farklı seviyelerindeki potansiyeli özgür bırakmaktan geçtiğini belirtmektedir. Bunun için de yönetimin farklı katmanları arasında yönetişimin sağlanması gerekmektedir. İşte bu da kendine özgü yapısı olan AB'nin kendine özgü çok düzlemli yönetişim sistemini doğurmuştur. Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi, Merkezi yönetimler kadar yerel ve bölgesel yönetimlere de büyük önemi atfetmekte ve Avrupa bütünleşmesi sürecinin temel dinamiği olarak görmektedir. Bu anlamda üye ve aday ülkelerin yerel yönetimleri de, entegrasyon politikalarının etkilerini doğrudan hissetmektedir.

AB, üye ve aday ülkelerdeki kamu yönetimi sisteminin, merkeziyetçilik yerine adem-i merkeziyetçiliğin hâkim kılındığı ve katılımcılığın esas alındığı, yerellik, şeffaflık ve açıklık, performans yönetimi, hesap verebilirlik, çok öznellik, yatay, düz ve/veya ağsal örgütlenmenin olduğu, verimlilik, zamanlılığın gözetildiği bir sistem olarak yapılandırılmasını öngörmektedir. Bu kapsamda da yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin arttırılmasını üye ve aday ülkelere tavsiye etmektedir. AB'ye göre yerelleşme, merkezi yönetimden seçilmiş ulus-altı (yerel-bölgesel) yönetimlere güç, yetki ve kaynak transferini gerektiren bir süreçtir. Bu süreç, yerelleşmenin siyasi, idari, mali ve ekonomik olmak üzere dört boyutunu da birbiriyle bağlantılı olmasını gerektirmektedir. Siyasi ya da mali/ekonomik yetkilerle donatılmamış bir idari yerelleşme, yerel yönetimleri çeşitli açılardan merkezi idareye bağımlı kılmakta ve bu durum da yerelleşme çalışmalarını anlamsız kılmaktadır. Bu kapsamda merkezi yönetimin, güç ve kaynaklarını hangi yerel yönetim birimi vatandaşa daha yakınsa ve vatandaşa daha kolay hizmet sağlanacaksa o yerel yönetim birimine devretmesi yerelleşme olarak belirtilmektedir.

1959 yılında Türkiye'nin "ortak üyelik" için başvurması ile başlayan ve 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması ile resmîyet kazanan Türkiye – AB ilişkilerinin geçmişi yarım yüzyılı aşmış durumdadır. 1963-1999 yılları arasında inişli-çıkışlı bir şekilde devam eden Türkiye AB ilişkileri, 1999 sonundaki Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye resmen aday ülke olarak kabul edilmesi ile birlikte farklı bir boyuta geçmiştir. Karşılıklı yoğun bir çalışma ile geçen 5 yılın ardından 2004 yılı sonundaki Brüksel Zirvesi'nde Türkiye AB'den tam üyelik müzakerelerine başlayabilmek için 3 Ekim 2005'e tarih alabilmiştir. .

Türk yönetim yapısı Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi yönetim yapısından miras alınmıştır. Bunun yanı sıra yönetim sisteminin kurgulanmasında aşırı merkeziyetçi Fransız modelinin benimsenmiş olması da günümüzdeki yönetim yapısının temel karakterini ortaya koymaktadır. Ülkemizde idare, Anayasanın 123. maddesine göre merkezden ve yerinden yönetim esasları çerçevesinde örgütlenmiştir. Merkezden yönetim, kamu yararını sağlamak için oluşturulan devlet denilen aygıtın, kamusal hizmetlerde birliği ve bütünlüğü sağlamak için merkezi hükümet ve onun taşradaki uzantılarından oluşmaktadır. Yerinden yönetim ise merkezi idareye ait bazı kamu hizmetlerinin yerel düzeyde daha verimli ve etkin sunulabilmesi için, yerinden yönetimlere devredilmesi şeklinde olur. Anayasamızın 127. maddesinde sayılan yerel yönetimler, kendilerine has organları, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişilikleridir.

Birliğe üyelik için başvuran bütün aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye'nin de Birliğe uyum sağlayabilmesi için Kopenhag kriterlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Bu kapsamda

da gerek yönetsel yapıda gerekse ekonomik yapıda bir dizi reformları gerçekleştirmesi gerekmektedir. Nitekim 1999 yılında Türkiye'nin adaylık statüsü elde etmesinin ardından reform çalışmalarına başlanmıştır. AB'ye uyum kapsamında gerçekleştirilen reformlardan 2004 yılında da yerel yönetimler etkilenmiş ve uzun yıllardır kamuda yeniden yapılanma konusunda gerçekleştirilen araştırmalarda da dile getirilen yerelleşme reformları kısmen de olsa gerçekleştirilebilmiştir.

AB üyeliği sürecinde ülkemizde yerel yönetimler konusunda gerçekleştirilen reformlar çok kısa sürede ve yoğun bir şekilde gerçekleşmiştir. Bu değişimlerin yaşanmasında AB'nin etkileri, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları üzerinde açık şekilde gözlemlenebilmektedir. 1998-2003 yılları arasında hazırlanan ilerleme raporlarında Türk kamu yönetimi açısından daha çok genel öneri ve tavsiyeler yer almaktayken; 2003 yılından itibaren daha somut yorum ve öneriler yer almaktadır. Türkiye'de de özellikle 2004 ve 2005 yıllarında çıkartılan kanunlar ile yerel yönetimlere yetki devri gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Özellikle Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ile mahalli idarelerin özerkliği gündeme gelmiş ve mahalli idarelerin özerklikleri arttırılmaya çalışılmıştır.

Adım adım gerçekleştirilmeye çalışılan mahalli idarelerin özerklikleri ile kamu hizmetlerinin ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde görülebilmesi amacıyla yapılan çalışmalar son olarak 6360 sayılı kapsamlı torba Kanun'da değişiklik yapılması hakkında çıkarılan 6447 sayılı yasa ile son halini almıştır. Gerek akademik gerekse siyasal çevrelerde 6360 sayılı Kanun'la amaçlanan sonuçlara ulaşma konusunda problemlerin yaşandığı sürekli olarak dile getirilmektedir. Bu anlamda AB Bütünleşmesi sürecinde, Birliğin 1995'ten beri takip ettiği "İdari Kapasitenin Arttırılması" ve "Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi"nin sağlanabilmesi için ülkemizde mahalli idareler için yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu gayet açık görünmektedir.

Araştırmanın konusunu Fransız ve Polonya Yerel yönetimleri, yerelleşme süreçleri ve Avrupa Yönetsel Alanının oluşturulması sürecinde geçirdiği evreler oluşturmaktadır. Ülke yerel yönetimleri incelendikten ve geçirmiş oldukları değişim süreci incelendikten sonra yeni bir düzenlemenin çok net bir ihtiyaç halini aldığı ülkemiz yerel yönetimleri için çıkarsamada bulunulacaktır.

Fransa'nın seçilme nedeni idari yapımızı çoğunlukla Fransız idari yapısından almamızdan kaynaklanmaktadır. Fransa AYYÖŞ'ü 1985 tarihinde imzalamış ancak ülke içi idari yapıyla ilgili bir konuda uluslararası bir anlaşmayı onaylamak istememesi nedeniyle ancak 2007 yılında onaylamıştır. Ancak Fransa 1982 Anayasasıyla başlatmış olduğu yerelleşme sürecini son olarak 2003 değişiklikleri ile birlikte başarı ile tamamlamıştır. Şartta

belirtilen ilkeler açısından bakıldığında Fransa şartın ilkelerinin çoğunluğunu yerine getirmektedir. Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması sürecinde toplumsal yapı ve devlet gelenekleri büyük önem arz etmektedir. Bu anlamda Fransa ve Türkiye, aşırı merkeziyetçi, bürokratik, yukarıdan aşağıya devlet geleneği büyük benzerlik göstermektedir. Ayrıca Fransa’da da ülkemizde olduğu gibi etnik azınlıklar ve ayrılıkçı hareketler söz konusudur. Fransa’nın bu engellere rağmen ülke birlik ve bütünlüğünü bozmadan yerelleşme reformlarını gerçekleştirmiş olması ülkemiz açısından incelenmesi gereken bir diğer durumdur. Bu nedenlerle Fransa’da yerelleşme inceleme konusu edilmiştir.

Çalışmaya konu edilen bir diğer ülke ise 1918 yılında kurulan Polonya Cumhuriyeti’dir. 1990’a kadar Sovyetler güdümünde komünist rejimle yönetilen Polonya, 30 Ocak 1990 sonrasında demokratik rejime geçmiş ve liberal yönetim anlayışını hızlı ve başarılı bir şekilde uygulamaya koyan, üniter yapıya sahip bir Avrupa devleti olarak dikkat çekmektedir. Komünist sistemden ayrılmasının ardından hızlı bir şekilde reform çalışmalarına başlayan Polonya, 8 Mart 1990’da ilk yerel yönetim yasasını çıkarmış ve kademeli olarak yerel yönetimleri olan belediye, ilçe ve bölge yönetimlerini faaliyete geçirmiştir. Reformların ardından komünist sistemdeki “demokratik merkeziyetçilik” ilkesi kapsamında yerel yönetimlerin merkezi idarenin (parti yönetimince) sıkı şekilde kontrol edilmesi yerine, merkezi idarenin sadece hukuka uygunluk ve mali denetim yapabildiği, tüzel kişiliği haiz, özerk yapılı yerel yönetim sistemine geçmiştir. Bu süreçten sonra 2 Nisan 1997’de ulusal meclis tarafından kabul edilen ve 13 bölümden oluşan yeni Polonya Anayasası, yerel yönetimlerde köklü bir değişikliğe gidilmiş ve büyük ölçüde AYYÖŞ göz önünde tutularak hazırlanmıştır. Anayasa’da toplam 10 maddeden oluşan 7. bölümde yerel yönetimler hakkında detaylı bilgiler verilmiştir. Yine anayasanın 15. Maddesinde “Polonya Cumhuriyetinin bölgesel sistemi, kamu gücünün yerelleşmesini sağlar.” denilmek üzere yerelleşme olgusu anayasal koruma altına alınmıştır.

Polonya 1991 yılında diğer Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri (ODAÜ) gibi AB’ye üyelik için başvuruda bulunmuş ve 1998 yılında diğer ODAÜ’leri gibi adaylık süreci başlamıştır. Bu tarihten sonra reform çalışmalarına hız veren Polonya 2004 yılında AB’ye üye olmuştur. Polonya’nın Türkiye’den kısa süre önce adaylığı açıklanmış olmasına rağmen 5-6 yıl gibi kısa bir sürede hızlı bir şekilde reformları gerçekleştirmiş ve müzakereleri tamamlayarak 2004’te AB’ye üye olabilmıştır. Bu nedenle Polonya’nın reform sürecinin incelenmesi üyelik sürecinde olan ülkemiz açısından önemlidir. Fransa ve Türkiye’de olduğu gibi Polonya’da da yerelleşme reformlarına ülkeyi federal yapıya götüreceği, ülkenin parçalanmasına neden olacağı noktasında eleştiriler ortaya çıkmıştır. Polonya’da da Fransa’da olduğu gibi AB

yapısal fonları ile ülke ekonomisinin kalkınacak olması reformlara olan muhalefeti azaltmıştır. Bu nedenlerle çalışmaya Polonya'nın yerelleşme süreci ve yerel yönetim sistemi konu edilmiştir.

İşte bu tez çalışmasında, Avrupa'da yerelleşme reformlarını başarı ile gerçekleştirmiş ve Avrupa Yönetmelik Alanına uyum sağlamış olan Polonya ve Fransa örnekleri ile Türkiye'nin yerelleşme süreçleri ve yerel yönetim yapıları karşılaştırılmak istenmiştir. Çalışma ile bir taraftan küreselleşme ve liberal politikalara dayalı kendiliğinden (baskı altında olmadan) yerel yönetimlerini düzenleyen ve yerelleşme süreçlerini başarı ile uygulayan Fransız yerel yönetimleri ile çok hızlı bir şekilde sosyalist rejimden liberal rejime geçen Polonya yerel yönetimleri ve yerelleşme süreçleri incelenecek ve Türk yerel yönetimleri için çıkarsamalarda bulunulacaktır.

Çalışmanın alt amaçlarından biri, küreselleşme, yerelleşme, bölgeselleşme ve çok katmanlı yönetim gibi olguların araştırmaya konu olan başta Türkiye olmak üzere Fransa ve Polonya üzerindeki etkilerinin saptamaktır. Bununla birlikte AB üyesi olan Fransa ve Polonya ülkelerinin sahip oldukları kamu yönetimi sistemlerinde Avrupa Bütünleşmesi sürecinde gerçekleştirmiş oldukları reformların niteliği, araçları ve nedenlerinin belirlenerek elde edilen sonuçların değerlendirmek ve Türkiye'deki yerel yönetimler ile benzerlik ve farklılıklarının saptanmak ve bu doğrultuda araştırma ülkelerin yerel yönetim sistemleri ve reform süreçlerinden hareketle ülkemiz yerel yönetim sistemi için yeni reform önerilerinde bulunmak da diğer alt amaçlar olarak belirlenmiştir.

Bu genel ve özel amaçlarla araştırmanın varsayımları aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- Türk Yerel Yönetim yapısı henüz AB'nin çok düzlemli yönetim sisteminin gereksinimlerini henüz karşılayamamıştır.
- Türk kamu yönetimi sisteminde yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri yetersizdir.
- Avrupa Yönetmelik Alanının oluşturulması sürecinde Türkiye Fransa ve Polonya ile benzer sorun alanlarına sahiptir.
- AYA'na uyum açısından kurucu ülkeler ile sonradan üye olan ülkeler arasında kurumsallık ve uyum süresi bakımından benzerlik ve farklılıklar bulunmaktadır.
- Fransa, Polonya ve Türkiye'nin yerelleşme süreçlerinde Avrupalılaşma etkili olmuştur.

Araştırmanın kapsamını üniter devlet yapısına sahip Türkiye, Fransa ve Polonya yerel yönetimleri ve Avrupa Yönetmelik Alanına uyum sürecinde deneyimledikleri yerelleşme süreçleri oluşturmaktadır. Bu kapsamda Fransa ve Polonya'nın Avrupa yönetmelik alanına uyum

sürecinde gerçekleştirmiş olduğu yerel yönetim reformları incelenmekte ve Türkiye'nin halen tüm siyasi partilerin de gündeminde olan olası yerel yönetim reform ya da reformları için çıkarımlarda bulunmaktadır. Bu anlamda çalışmanın ilk bölümünde Avrupa bütünleşmesi sürecinde yerelleşmenin önemini gereğini açıklamak için Avrupa bütünleşmesi ve yerelleşme konularıyla bir kavramsal çerçeve çizilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Avrupa Birliği'nin kurucu üyelerinden olan Fransa ve Birliğe sonradan üye olan Polonya'nın yerelleşme süreçleri ve yerel yönetimleri ele alınmaktadır. Karşılaştırma kısmının sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için ilk kısmında Fransa'nın ikinci kısmında ise Polonya'nın yerelleşme süreçleri benzer başlıklar temalar altında irdelenmektedir. Bu kapsamda araştırma ülkelerinin siyasal tarihleri ve devlet gelenekleri, yönetim yapıları ve merkezi idareleri ile küreselleşme ve Avrupalılaşma süreçlerinin araştırma ülkelerinin yönetim yapılarına etkileri incelenmektedir. Ardından araştırma ülkelerinde gerçekleştirilen yerelleşme reformları ve Avrupa bütünleşmesi sürecinin bu reformlara etkisi ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Araştırma ülkelerinin yerelleşme süreçlerine Avrupa bütünleşmesi sürecinin etkisini ortaya çıkarmak için; AB yapısal fonları, kurucu Maastricht Antlaşması, Bölgeler Komitesi ve Avrupa Konseyi Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi ve yerelleşme başlıkları altında incelenmektedir. Bu başlık altında son olarak araştırma ülkelerinin yerel yönetim sistemlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluğu Kongre raporları kapsamında incelenecektir. Araştırma ülkelerinin yerelleşme süreçleri ve bu sürece Avrupalılaşmanın etkileri bu şekilde ele alındıktan sonra da araştırma ülkelerinin yerel yönetim sistemleri anlatılmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise ilk kısımda Türkiye'nin yerelleşme süreci ve ikinci kısmında ise Fransa ve Polonya'nın yerelleşme süreci ile karşılaştırma yapılacak ve Türkiye'nin olası yerel yönetim reformları için çıkarımlarda bulunulacaktır. Bu kapsamda Türk siyasi ve devlet geleneği, yönetim yapısı ve merkezi idare ile küreselleşme ve Avrupalılaşma süreçlerinin Türk yönetsel sistemine etkileri incelenecektir. Ardından ülkemizde gerçekleştirilen yerelleşme reformları ve Avrupa bütünleşmesi sürecinin bu reformlara etkisi ortaya çıkarılmaya çalışılmaktadır. Araştırma ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'nin yerelleşme sürecine Avrupa bütünleşmesi sürecinin etkisini ortaya çıkarmak için; AB yapısal fonları, kurucu Maastricht Antlaşması, Bölgeler Komitesi ve Avrupa Konseyi Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi ve yerelleşme başlıkları altında incelenecektir. Bu başlık altında son olarak araştırma ülkelerinin yerel yönetim sistemlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluğu Kongre raporları kapsamında incelenecektir. Araştırma ülkelerinin yerelleşme süreçleri ve bu sürece Avrupalılaşmanın etkileri bu şekilde ele

alındıktan sonra da araştırma ülkelerinin yerel yönetim sistemleri anlatılacaktır. Çalışmanın son kısmında ise Avrupa bütünleşmesi sürecinin Fransa, Polonya ve Türkiye'ye etkileri hakkında karşılaştırma yapılacak ve ülkemizde yerelleşme sürecinde ortaya çıkan iç tartışmalar değerlendirilmektedir.

Araştırmada aşağıda belirtilen bilimsel veri toplama yöntemi kullanılmıştır. Bu kapsamda öncelikle Türkçe ardından da yabancı literatür detaylı bir şekilde analiz edilmiştir. Literatür taramasında elde edilen veriler ışığında çalışma derinleştirilmiş ve çalışmanın içeriği oluşturulmuştur. İçeriğin oluşturulmasının ardından çalışma konusu ile ilgili Fransa, Polonya ve Türkiye'den akademisyenlerle görüşme yapılmış ve çalışma derinleştirilmiştir. Literatür taramasında elde edilen veriler ve uzman görüşleri, mevzuat ve doküman incelemesi ile birleştirilerek elde edilen verilerin doğruluğu kanıtlanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda araştırma ülkelerinin yerelleşme reformlarına AB etkilerini saptayabilmek amacıyla ilerleme raporları, Bölgeler Komitesi tavsiye kararları, Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi raporları ve tavsiye kararları incelenerek araştırma ülkelerinin yerelleşme reformlarında AB etkisi ortaya çıkarılmıştır.

Çalışmada birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin kamusal hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasının yanı sıra önemli bir kalkınma stratejisi olarak da görülen yerelleşmenin araştırma ülkelerindeki düzeyi incelenmiştir. Türkçe literatürde Polonya yerel yönetimleri ve yerelleşme süreçleri hakkında kaynak oldukça sınırlıdır. Bununla birlikte hem Fransa hem de Polonya'nın yerelleşme süreçlerinde gerçekleştirilen reformların AB dokümanları ile karşılaştırmalı bir şekilde analiz edilerek AB etkilerinin ortaya çıkarılması noktasında bir çalışma bulunmamaktadır. Bu anlamda araştırma, Avrupa bütünleşmesi sürecinin Polonya gibi aday ülkeleri etkilediği gibi benzer kanal ve yönlerde Fransa gibi üye ülkeleri de etkiliyor olması ve çalışmada bu etkilerin ortaya çıkarılması, üniter devlet yapısına sahip araştırma ülkelerinde yerelleşme reformları konusunda karşılaştıkları benzer ve farklı sorun alanlarının ortaya çıkarılması, AB'uyum sürecinde halen tüm siyasi partilerin de gündeminde olan ülkemizde gerçekleştirilmesi planlanan yerelleşme reformlarına ve sürecine araştırma ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi ve çıkarımlarda bulunulması açılarından özgün bir çalışma olarak literatüre katkı yapacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNDE YERELLEŞME

1.1. Avrupa Bütünleşmesi

20. yüzyılda ortaya çıkan siyasi girişimlerin en önemlilerinden biri olan Birleşik Avrupa fikri ve Avrupa Kıtasının günümüzde, bütünleşme anlamında ulaştığı noktayı anlamlandırabilmek için tarihsel olaylar perspektifinde bütünleşme teorilerini incelemek gerekmektedir. Kendine özgü (sui generis) ve ulusüstü (subnasyonel) bir yapıya sahip olan Avrupa Birliği (AB) projesi, yüzyıllardır üzerinde düşünülen, çeşitli teorilerin etkisinde kalmış bir projedir. Proje 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile kurulmuş ve gelişerek günümüze kadar ulaşmıştır.

Genişleme olgusu AB politikaları arasında önemli bir yer tutmuştur. 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın katılımıyla başlayan AB'nin genişleme süreci Birliği, son olarak 2013 yılında Hırvatistan'ın katılımıyla 28 üyeli ulus-üstü bir yapıya ulaştırmıştır. 23 Haziran 2016'da İngiltere'de yapılan "Brexit" referandumunda %52 ile AB'den ayrılma sonucunun çıkması ile başlayan sancılı süreç, 31 Ocak 2020'de İngiltere'nin resmen Birlikten ayrılması ile sona ermiş ve Birlik üye sayısı 27'ye düşmüştür.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra 1991 Kasım ayında Berlin Duvarı yıkılmış ve Polonya'nın da aralarında bulunduğu demir perde ülkeleri Birliğe üyelik başvurusunda bulunmuşlardır. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin başvurularının ardından kamu yönetimi konusu AB içerisinde öne çıkmaya başlamış, Topluluk müktesebatının gözden geçirilmesini ve üye olacak aday ülke kamu yönetimlerinin belirli standartları karşılaması gereğini ortaya çıkarmıştır (Okçu vd., 2009: 43).

Çalışmanın bu kısmında Avrupa Bütünleşmesi projesi, çeşitli teori ve fikirler dikkate alınarak tarihsel bir perspektif içerisinde ele alınmaktadır. Bu kapsamda öncelikle bütünleşme fikrinin tarihsel arka planı ele alınacak ardından bütünleşme kuramları, AB'nin genişleme dalgaları, kurumsal yapısı ve Avrupalılaşma başlıkları ile Ortak kamu yönetimi sorunu ve çok düzeyli yönetim incelenmektedir.

1.1.1. Avrupa'da Bütünleşme Fikrinin Tarihsel Gelişimi

Kendine özgü (sui generis) ve ulusüstü (subnasyonel) bir yapıya sahip olan Avrupa Birliği (AB) projesi, yüzyıllardır üzerinde düşünülen, çeşitli teorilerin etkisinde kalmış bir projedir. Proje, II. Dünya Savaşı'nın ardından somut olarak ortaya çıksa bile; kimi çevrelerce

bütünleşme fikri, bu kıtada devletlerin ortaya çıktığı tarihlere kadar dayandırılmaktadır. Avrupa’da bir birlik veya federasyon kurma düşüncesi, Kıtadaki ülkelerin, kendi aralarında yaptıkları savaşlar sonrasında imzaladıkları barış antlaşmalarında sürekli olarak gündeme gelmektedir.

Fenike kökenli ve “güneşin battığı yer” anlamına gelen “Avrupa” sözcüğünü Yunanlılar M.Ö. 7. yüzyılda adını bilmedikleri ve kendi yaşadıkları yerin kuzeyinde kalan bölgeyi adlandırmak için ilk kez kullanmışlardır. M.S. 395 yılında Roma İmparatorluğu’nun, Doğu ve Batı olarak bölünmesinin ardından sancılı bir dönemin başlamış olduğu Avrupa Kıtası’nda, bütünleşme fikri hep yerini korumuş olsa da; bu fikrin dayandığı düşünce ve görüşler farklılık arz etmiştir. Kutsal Roma Germen İmparatorluğu’nu kuran Charlemagne (Şarlman) birleşik Avrupa fikrinin oluşturulmasını din (Hristiyanlık) ideolojisine dayandırmıştır. 14. yüzyıla kadar Avrupa’da birlikten anlaşılan, Hristiyan devletlerin birliği olmuştur. 1310 yılında yazdığı “*Monarchia*” adlı eserinde Dante, Roma’nın yeniden canlandırılmasının ve savaşların önlenmesinin kıtanın tek bir yönetim altında birleştirilmesi ile gerçekleşebileceğini ileri sürmüştür. Yine bu yüzyılda yaşayan şair Pierre Dubois, kıtada bulunan prensliklere yaptığı ortak bir çağrıda uyumsuzlukların çözülmesi için kiliseler arası yüksek bir konsey kurulmasını ve sorunların çözümünde bu konseyin aracı olmasını önermiştir (Acar, 2006: 8).

II. Dünya Savaşına kadar sıklıkla savaşlara sahne olan Avrupa kıtası, 15. yüzyılın sonlarında İtalya’ya egemen olmak için Fransa ve Habsburg İmparatorluğu arasında yaklaşık bir asırlık bir savaşa sahne olmuş ve bu durum 16. yüzyıl boyunca Avrupa siyasetine damgasını vurmuştur. Sonrasında kıtanın neredeyse tamamını içerisine alan dinsel temelli (Katolik-Protestan) gerçekleşen Otuz Yıl Savaşları, 17.yüzyılda Avrupa’yı etkisi altına almıştır. Bu dönemde birleşik Avrupa için kıtanın bütün devletlerinden gelecek temsilcilerin oluşturduğu bir kurul Emeric Cruce (1590-1648) tarafından önerilirken; Hollandalı Hukukçu Hugo Grotius barışın hukuka saygıyla gerçekleşebileceğini savunmuş ve Fransa Kralı V. Henry’nin yardımcısı Duc de Sully Avrupalı Devletlerin bir araya geleceği bir konseyin önemine vurgu yapmıştır. 17. yüzyılın sonunda (1693) William Penn’in Fransa ve İngiltere arasındaki savaşları önlemek için “*Avrupa’nın Şimdiki ve Gelecekteki Barışı Üzerine Deneme*” adıyla kaleme aldığı eser, dönemin bir Avrupa örgütlenme planı niteliğindedir (Mor, 2010: 504).

18. Yüzyılda Avrupa ülkeleri, İspanya Veraset Savaşları nedeniyle bir kez daha karşı karşıya gelmiştir. Yine bu yüzyılda da Avrupa’da birlik düşüncesi Fransız Katolik Abbe de Saint Pierre (1658-1743), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Baron Charles Louis de

Secondant de Montesquieu (1689-1755) ve Immanuel Kant (1723-1804) gibi aydınlanma sürecinin önde gelen düşünürleri tarafından dile getirilmiştir. “*Avrupa’da Kalıcı Barışın Sağlanması için Bir Proje*” adlı çalışmasında Pierre, Avrupa’da birliktelik ve barışın sağlanması amacıyla ve Hristiyan ülkelerin temsilcilerinden oluşan ortak bir orduya sahip ulus üstü bir senato oluşturulmasını önermiştir. Immanuel Kant “*Ebedi Barış Üzerine*” adlı eserinde, uluslararası anlaşmazlıkların hukuki yollardan çözümü için gerekli organlara sahip Avrupa Birleşik Devletleri fikrini ortaya atmıştır (Palabıyık ve Yıldız, 2006: 4-5).

18. yüzyılın sonlarına doğru Avrupa’da birlik yaratma konusundaki çabaları, sanayileşme devrimi ve artan sanayi üretimi için yeni pazar arayışları nedeniyle hız kazanmıştır. Bu dönemde ihtiyaç fazlası ürünlerin dış pazarlarda değerlendirilebilmesi için gümrük tarifelerinin indirilmesi gerekmiş ve siyasi değil ancak ticari engellemelerin bulunmadığı, serbest ticaretin yapılabileceği bir ekonomik birlik düşüncesi önem kazanmıştır (Acar, 2006: 10).

19. yüzyıla gelindiğinde yaşanan bütünleşme çabaları arasında ilk olarak Prusya’da 1819’da “*Maasen Tarifesi*” kabul edilmiş ve ticari engeller ilk kez kaldırılmıştır. İkinci olarak Alman Prenslikleri arasında gümrük birliği “*Zollverein*” kurulmuştur. Fikir babası Friedrich List’in görüşleri etrafında şekillenen Zollverein, Avrupa Birliğine örnek teşkil edebilecek ilk ekonomik birlik olarak tarih sahnesinde yerini almıştır. Bu bütünleşme çalışmaları, Victor Hugo’ya esin kaynağı olmuş ve 1849’da gerçekleşen barış konferansında Avrupa bütünleşmesine yönelik Hugo’nun ağzından şu cümleler dökülmüştür (Akçay ve Göçmen, 2016: 49).

“Bir gün gelecek siz Fransa, siz Rusya, siz İtalya ve siz Almanya bu kıtanın bütün ulusları, ayırıcı özelliklerinizi ve parlak bireyseliğinizi kaybetmeden daha üstün bir birimin şemsiyesi altında birleşeceksiniz.”

19. Yüzyılın ikinci yarısında, Fransızlar 1860 yılında İngilizlerle ve 1862 yılında da Prusya ile ticaret antlaşmaları yaparak ekonomik bütünleşme yolunda önemli adımlar atmışlardır. Yine bu dönemde İtalya’yı Avusturya egemenliğine karşı korumak amacıyla “*İtalyan Birliği*” oluşturulmuştur. Ayrıca bu dönemin son çeyreğinde Fransa, Belçika, İsviçre, İtalya ve Yunanistan arasında kurulan “*Latin Para Birliği*” ve İsveç, Danimarka ve Norveç arasında gerçekleştirilen “*İskandinav Para Birliği*” girişimi bu dönemdeki ekonomik bütünleşme çabalarına örnek oluşturmaktadır (Dedeoğlu, 2003: 33-34).

Barışçı yollardan birleştirme çabalarının yanı sıra; Avrupa savaşçı yollardan bileştirme çabalarına da sahne olmuştur. Bunun en önemli örneğini de Fransız İmparatoru Napolyon’un

Avrupa'yı savaş yoluyla birleştirmek amacıyla 1805'de başlattığı Napolyon Savaşları'dır. Tüm Avrupa'yı etkisi altına alan savaşlar 10 yıl boyunca devam etmiştir. 19. yüzyılın sonlarına gelindiğinde İtalya ve Almanya'nın ulusal birliklerini sağlaması üzerine, Avrupa'nın dengesi bozulmuştur. Bununla birlikte 19. yüzyılın son çeyreğinde Avrupa'da Friederich List'in ulusalcı ve korumacı görüşlerinin güç kazanması üzerine Almanya, Fransa ve İtalya gümrük tarifelerini yükseltmişlerdir (Palabıyık ve Yıldız, 2006: 3-4). 19.yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başında, Avrupa'da yoğunlaşan çıkar çatışmaları, birlik çalışmalarını engellemiş ve I. Dünya Savaşına yol açmıştır.

1914-1918 arasında yaşanan I. Dünya Savaşı sonrası ilk önemli bütünleşme çalışması, 1919'da Cenevre'de Milletler Cemiyetinin kurulmasıdır. Bunu, 1924'te, Avusturyalı siyasetçi Kont Richard Coudenhove-Kalergi tarafından başlatılan ve özgürlükçülük, Hristiyanlık, sosyal sorumluluk ve Avrupacılık ilkeleri çerçevesinde, ilk federalist hareket olan Pan-Avrupa Hareketi izlemiştir. Kalergi, üye devletlerarasında çıkabilecek ihtilafların antlaşmalarla giderilmesi ve gümrük birliği oluşturulması amacıyla, yirmi altı devletin katılımıyla bir Temsilciler Konferansı oluşturulmasını öngörmüştür. 1932'ye kadar faaliyetlerine devam edecek hareketin başkanlığına getirilen Fransa Başbakanı Aristide Briand 1930'da, Milletler Cemiyeti içindeki yirmi yedi devletin isteği üzerine "Avrupa Federal Birliği Rejiminin Organizasyonu Hakkında Memorandum" adlı bir muhtıra hazırlamıştır. Avrupa ekonomilerinin ortak pazar amacı çerçevesinde yakınlaştırılması üzerinde duran bu Memorandum, Avrupa'da geliştirilecek işbirliğinin Milletler Cemiyeti bünyesinde yürütülmesini öngörmüştür (Erhan ve Akdemir, 2009: 4-5). Briand, Milletler Cemiyeti'nde aşağıdaki şekilde belirtmiştir (Dedeoğlu, 2003: 36):

"Avrupa gibi coğrafi bakımdan bir grup oluşturanların, aralarında federal bağlar kurmaları gerekmektedir. Bu halkların ortak sorunlarına ortak çözüm yolları bulmaları ve bir dayanışma ortamı yaratmaları gerekir... Bu işbirliği, halkların egemenlik alanlarına dokunmadan en acil sorunlar öncelikli kılınarak ekonomik alanda başlatılabilir ve bu süreç siyasal-sosyal bir perspektif içinde gelişir."

Avrupa Birliği'nin günümüzde geldiği yapı incelendiğinde; dönemin şartlarında Avrupa halkları için oldukça radikal bir öneri şeklinde değerlendirilen, tam olarak Briand'ın belirttiği ekonomik alanda başlatılan bu süreci, siyasal-sosyal bir perspektif de eklenerek gelişen yapı izlenmektedir. Yine aynı dönemde Fransa ve Almanya'nın Ruhr ve Lorraine bölgelerinde bulunan kömür ve çeliğin birleştirilmesini planlayan "Ren Karteli" projesi de farklı bir birlik hareketi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak 1929 Ekonomik Krizi, İtalya'da devam eden Faşizm, Briand'ın 1932'de ölmesi, 1933'te Hitlerin Şansölye olması ile başlayan

kasvetli dönem, Polonya'nın Hitler Almanya'sı tarafından işgal edilmesi ile II. Dünya Savaşı'nın başlamasına neden olmuş ve 1940'da Kalergi'nin Amerika'ya kaçıışı Pan Avrupa hareketinin unutulmasına neden olmuştur (Dinan, 2009: 21).

Avrupa ülkelerinin tarih boyunca aralarında var olan çıkar çatışmaları, sanayi devrimiyle güç kazanmış, 19. yüzyılın son çeyreğinde Fransa – Almanya rekabetiyle yoğunlaşmış ve 20. Yüzyılın ilk yarısında iki büyük dünya savaşına neden olmuştur. Bu nedenle Avrupa'da kalıcı bir barış ortamı tam anlamıyla elde edilip korunamamıştır. Ancak Avrupa'da taş üstünde taş bırakmayan, Avrupa ekonomisini tamamen çökerten ve milyonlarca kişinin ölümüne neden olan II. Dünya Savaşı, Avrupa ülkeleri için acı bir ders olmuştur. Bu anlamda iki büyük savaş Avrupa'da bütünleşme fikrini yok etmemiş; aksine itici güç olmuştur. Savaş sonrasında Avrupalı liderler, bir daha savaş yaşamamak ve büyük yıkımlarla karşılaşmamak, kıtada barışı ve refahı kalıcı sağlamak ve aralarındaki çıkar çatışmalarına son vermek için çeşitli somut öneriler ortaya koymaya başlamışlardır. Birleşik Avrupa'nın oluşumuna önemli katkılarda bulunan; Fransız Jean Monnet ve Charles De Gaulle, Alman Robert Schuman ve Konrad Adenauer, İtalyan Carlo Sforza, İngiliz Winston Churchill, Belçikalı P. Henri Spaak başlıca devlet adamlarıdır (Acar, 2006: 10-11).

İkinci Dünya Savaşı, ABD ve Sovyetler Birliğini, ekonomik, siyasi ve askeri bakımdan birbirine zıt kutuplarda yer alan iki süper güce dönüştürürken; Avrupa'yı da önemli bir yıkıma uğratmıştır. Savaş sonunda daha adil, zengin, özgür ve uzlaşmacı bir Avrupa ülküsü çoğu Avrupalının hedefi haline gelmiştir. İngiltere Başbakanı Churchill, 1946'da gerçekleştirdiği konuşmasında, Avrupa ülküsünü gerçekleştirmek için Almanya ve Fransa arasında ortaklık oluşturulmasının önemini vurgulamıştır (Tecer, 2007: 10). Avrupa'da bir birlik oluşturma anlamında en önemli fikir Fransız iktisatçı Jean Monnet tarafından ortaya atılmıştır. Monnet'e göre Avrupa'da birlik oluşturma, Almanya'nın sınırlandırılmasıyla değil; aksine Almanya'yı Avrupa içerisinde asmile ederek gerçekleştirebilecektir (Acar, 2006: 14-15).

1.1.1.1. Avrupa Bütünleşmesi için İlk Somut Adım: AKÇT

Doğu Avrupa'da Savaş sonrası yayılan Komünist yönetimler, Batı Avrupa'yı da tehdit altına almış ve bütünleşmiş Avrupa felsefesinin itici gücü haline gelmiştir. Bununla birlikte Almanya, Fransa ve İtalya gibi savaşın yıkımlarının en ağır şekilde yaşandığı Kıta Avrupası ülkelerinde Avrupa federalizmini savunan düşünceler büyük artış göstermiştir. Ancak bu çevrelerce düşünülen ulus-üstü yanın gerçekleşmeyeceği Lahey'de 1948 yılında toplanan Avrupa Konferansında netlik kazanmıştır. İngiltere eski Başbakanı Churchill'in onursal başkan sıfatıyla yaptığı konuşmasında; ülkesinin, ulusların egemenliğine zarar veren bir ulus-

üstü oluşumun içerisinde yer almayacağını belirtmiştir. Nitekim bu konferansın sonunda da ulus-üstü bir federal yapı değil; ulusal hükümetlerin temsil edildiği Avrupa Konseyi kurulmuştur (Gürsoy ve Beşgül, 2013: 21).

II. Dünya Savaşının en önemli nedenlerinden biri olan vatanseverliğe ve ulusal egemenliğe zarar vermeden ancak etkilerini en aza indirgeyerek Avrupa halklarını birleştirme fikrinin önem kazandığı bu dönemde en önemli öneri, Jean Monnet tarafından ortaya atılmıştır. Monnet, Fransa ve Batı Almanya arasında büyük bir sorun olan kömür ve demir kaynaklarının ve üretiminin bir araya getirilmesini ve Avrupa devletlerinden isteyenlerin de bu topluluğa dahil olabildiğini öngörmektedir (Erhan ve Akdemir, 2009: 7). Monnet tarafından oluşturulan ve Fransız Dış İşleri Bakanı R. Schuman'ın sunduğu bu plan ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), 18 Nisan 1951'de Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika, Almanya ve Lüksemburg tarafından imzalanan Paris Antlaşmasıyla kurulmuştur. Antlaşmaya göre kömür ve demir üretimi ile ilgili kararlar bir üst otorite olan Yüksek Otoriteye devredilmiştir. Antlaşma ile AKÇT altında; Jean Monnet 'in ilk başkanlığını yapacağı Yüksek Otoritenin yanı sıra Bakanlar Konseyi, Adalet Divanı ve Ortak Meclis olmak üzere dört kurum oluşturulmuştur (Acar, 2006: 13; Tecer, 2007: 11-12).

1951 'de AKÇT ile kömür–demir üretimi anlamında egemenlik haklarının bir bölümünü yüksek otoriteye devreden Avrupa ülkeleri, aynı zaman diliminde önerilen ortak ordu oluşturulmasını öneren Avrupa Savunma Topluluğu (AST) ve demokratik yollarla ortak dış politika yaratmayı öneren Avrupa Siyasi Topluluğu önerilerine sıcak bakmamıştır.

1.1.1.2. Avrupa Bütünleşmesinin Temel Adımı: Avrupa Ekonomik Topluluğu

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun (AKÇT) kurulması ile 1951'de başlayan bütünleşme süreci, daha sonra ekonominin diğer sektörlerini de kapsayacak şekilde genişletilmesi düşünülmüştür. Avrupa Savunma Topluluğu (AST) planının reddedilmesinin ardından Yüksek Otorite Başkanlığı görevinden istifa eden Monnet, çalışmalarına kendisinin kurmuş olduğu Avrupa Birleşik Devletleri İçin Eylem Komitesi ile devam etmiştir. Komite, diğer enerji kaynaklarını bir araya getirmek ve ulaşım alanında birlikte hareket etmek amacıyla AKÇT'ye benzer şekilde topluluklar kurmayı önermiştir. Aynı zamanda Nükleer enerji alanında Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun (EURATOM) kurulması önerilmiştir.

Bu dönemde Batı Almanya ve Benelüks hükümetleri de ortak Pazar kurulması fikri üzerine düşünmektedir. 1955 yılında Messina Konferansı'nda İtalya, Almanya, Fransa, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg ortak Pazar ve EURATOM üzerinde değerlendirmeler gerçekleştirilmiş ve Belçika Eski Başbakanı Paul Henri Spaak başkanlığında bir komitenin

kurulması ve önerileri irdelemesi kararı alınmıştır. 1955-1956 yıllarında araştırmalarını tamamlayan Spaak Komitesi, bölgesel gelişim ve sanayi ürünleri için ortak Pazar oluşturulması hakkında rapor hazırlamıştır. 1957 yılında AKÇT'yi kuran altı ülke Roma Antlaşmasıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (EURATOM) kurmuştur (Gürsoy ve Beşgöl, 2013: 23-24).

Avrupa Bütünleşmesi temel iki ayağını, AET ve EURATOM'u oluşturan Roma Antlaşması ile Avrupa bütünleşmesi süreci, AKÇT, AET ve EURATOM'dan oluşan üç temel sütun üzerinde yükselmeye başlamıştır. Antlaşma, üye ülkeler arasında gümrük birliğini sağlayarak malların vergisiz bir şekilde diğer ülkelerde de alınıp satılmasını hedeflemektedir. Antlaşmanın 2. maddesi, "Topluluğun görevi, bir ortak pazar kurulması ve üye ülkelerin ekonomi politikalarının zamanla yakınlaştırılması yoluyla, Topluluğun tümü içinde ekonomik etkinliklerin uyumlu olarak geliştirilmesini, sürekli ve dengeli yayılmasını, istikrarın artmasını, hayat seviyesinin hızla yükseltilmesini ve bir araya getirdiği devletlerarasında daha sıkı bir işbirliğini gerçekleştirmektir" şeklinde AET'nin amacını özetlemiştir (Acar, 2006: 19).

AET'nin kurumsal yapısı AKÇT'ye benzer bir şekilde oluşturulmuştur. Karar alma mercii olarak üye ülkelerin bakanlarından oluşan Konsey ve topluluğun bürokratik işlerinden sorumlu Komisyon temel organlarını oluşturmaktadır. 1958 yılında Roma Antlaşması ile AKÇT'nin denetim organı Ortak Meclis ile AET ve EURATOM için kurulan Meclisin birleşmesi sonucunda ortaya çıkan genişletilmiş Meclis ilk kez 19 Mart 1958'de toplanmış ve Avrupa Parlamenterler Meclisi adını almıştır. 1962'ye gelindiğinde Avrupa Parlamentosu adını almış ve 1965 Füzyon antlaşması ile Avrupa Toplulukları için tek bir Parlamenta'ya dönüştürülmüştür. 1965'te imzalanan ve Füzyon (birleşme) Antlaşması olarak bilinen Avrupa Toplulukları için tek Konsey ve tek Komisyon kuran Antlaşma ile Avrupa Toplulukları için AKCT, EURATOM ve AET'nin asli yürütme organları olan konsey ve komisyonlar birleştirilmiştir. Böylece her üç topluluk için tek bir Komisyon, tek bir Konsey ve tek bir Parlamento haline getirilmiştir (Tecer, 2007: 14; Acar, 2006: 37-38).

1960'lı yıllarda Avrupa bütünleşmesi süreci iki kriz ile karşılaşmıştır. Bunlardan ilki 1961 yılında İngiltere'nin AET'ye adaylığını sunması ve Fransa'nın tek başına veto etmesidir. 1967 yılında başvurusunu yenileyen İngiltere'nin başvurusu yine aynı nedenlerle Fransa Cumhurbaşkanı De Gaulle tarafından reddedilmiştir. Katılım süreci, 1969 yılında De Gaulle'ün Fransa Cumhurbaşkanlığından istifa etmesinden sonra yeniden başlamış ve İngiltere, Danimarka ve İrlanda ile birlikte 1 Ocak 1973'te AET'ye katılmıştır. Diğer bir kriz ise, 1965 yılında Komisyon bütçesinin oluşturulması sırasında yaşanan, "Boş Sandalye Krizi"

olarak da adlandırılan, Fransa'nın altı ay boyunca Bakanlar Konseyi toplantılarına katılmaması sonucu ortaya çıkmıştır (Gürsoy ve Beşgöl, 2013: 23-24).

1980'lerin ortalarına kadar Avrupa bütünleşme süreci ekonomik krizlerle duraklama dönemine girse de bazı önemli gelişmelerden bahsetmek gerekir. Bunlardan ilki Temmuz 1967'de tüm üç Topluluk organlarının birleştirilmesi sonucu Avrupa Topluluklarının (AT) kurulmasıdır. İkincisi ise Roma Antlaşmasında belirtilen hedeflerden birisi olan üyeler arasında ortak gümrük tarifeleri dahil tüm ticari engelleri kaldıran ve üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük politikası izlenmesini öngören gümrük birliğinin planlanandan iki yıl önce 1968 yılında gerçekleştirilmesidir (Palabıyık ve Yıldız, 2006: 17-19).

1970 yılında üye ülkelerin dış politikalarını uyumlaştırmak amacıyla kurulan Avrupa Politik İşbirliği (API) üçüncü önemli gelişme iken; dördüncüsü de 1974 yılında üye ülke devlet ve hükümet başkanlarından oluşan Avrupa Konseyi'nin kurulma kararının alınmasıdır. İş bu kurumların kurulmaları birçok yeniliği beraberinde getirmiş olsalar da ulus-üstü entegrasyonda, bütünleşme sürecinde önemli bir derinleşme sağlamamıştır. 1980 başı her ne kadar ekonomik krizlerle bütünleşme sürecini yavaşlatmış olsa da 1975 yılında tam üyelik için başvuru yapan Yunanistan, altı yıllık bir sürecin ardından üyelik statüsünü elde etmiştir. Böylelikle Avrupa bütünleşmesi ikinci genişlemesini gerçekleştirmiştir (Gürsoy ve Beşgöl, 2013: 24-26).

1.1.1.3. Avrupa Bütünleşme Sürecinde İvme: Avrupa Tek Senedi

Ekonomik krizin ardından Avrupa Bütünleşme süreci uzunca bir süre duraksama dönemine girmiştir. 14 Nisan 1985 tarihine gelindiğinde Belçika, Fransa, Lüksemburg, Hollanda ve Batı Almanya bir araya gelerek Schengen Antlaşması imzalamışlar ve duraksama döneminde olan bütünleşme sürecine ivme kazandırmışlardır. Bu antlaşma ile Avrupa kıtasında, malların serbest dolaşımının yanı sıra bireylerin serbest dolaşımı imkanı da ortaya çıkmış oldu (Palabıyık ve Yıldız, 2006: 17-19).

Dünya ekonomisinde önemli bir yer tutmayı hedefleyen AT için Akdeniz'in önemi büyüktür. Bu dönemde her ne kadar üye devletlerle aralarındaki siyasi ve ekonomik gelişmişlik farklarından dolayı büyük bir yük oluşturacağı düşünülse de jeopolitik önemleri açısından İspanya ve Portekiz 1986 yılında tam üye statüsüne kavuşmuşlardır. Böylelikle Avrupa bütünleşmesi üçüncü genişlemesini gerçekleştirmiştir (https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, erişim tarihi: 05.04.2018).

1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin ardından ABD ve Japonya ekonomileri hızlı bir büyüme gerçekleştirmiş ve küresel sermaye için büyük bir çekim merkezi haline gelmiştir.

Bu dönemde sermayenin okyanus aşırı ülkelere kayışını engellemek, ekonomik büyümeyi hızlandırmak ve hızla büyüyen ekonomilerle rekabet edebilir hale gelmek amacıyla Avrupa devletleri ortak pazardan tek pazara geçmeyi hedeflemişlerdir. Bu amaçla Roma Antlaşmasında önemli değişiklikler öngören Avrupa Tek Senedi (*Single European Act*) 17 Şubat ve 28 Şubat 1986 yılında, Lüksemburg’da ve Lahey’de yeni üyeler de dahil olmak üzere on iki(12) ülke tarafından imzalanmıştır (Akdemir, 2014: 52).

Senet, Avrupa Bütünleşme sürecinde bu güne kadar gerçekleştirilen kurumsal yapıda bazı değişiklikler gerçekleştirmiştir. Senet ile Avrupa Parlementosu’nun yetkileri artırılmış ve Avrupa Konseyi’nin karar alma sürecini hızlandıran nitelikli çoğunluk oylaması sistemine geçmesi sağlanmıştır. Senet ile gerçekleştirilen tek pazar; Para Politikası, Sosyal Politika, Ekonomik ve Sosyal Uyum, Çevre, Araştırma ve Teknoloji Gelişim, Dış Politika gibi alanlarda iş birliği öngörmüş ve bütünleşme sürecine yeni politikalar ile ivme kazandırmıştır (Madsen, 2007).

1.1.1.4. Bütünleşik Avrupa Düşünün Gerçekleşmesi: Avrupa Birliği

1989’da Berlin Duvarı’nın yıkılmasıyla başlayan süreçte Avrupa’da, sosyalist devletlerin rejim değişikliğine gitmesi ile siyasal ve ekonomik alanda önemli değişikliklerin gerçekleşmesine sahne olmuştur. Yaşanan bu olayların etkileri tüm dünyada yankılanırken AT, radikal sayılabilecek gelişmelere imza atmıştır. Nisan 1989’da Lüksemburg’da ortaya çıkan “Delors Planı” ile üç aşamalı şekilde gerçekleştirilmesi planlanan ekonomik ve parasal birliğin oluşturulması hedeflenmiştir. Tek pazarın ardından ortaya çıkan bu planla AT tarafından ileride gerçekleşebilecek siyasal bütünleşmenin temelleri atılmak istenmiştir.

AKÇT ve AET’nin kurulmasıyla başlayan Avrupa’da bütünleşme süreci, on iki üyeli AT’nin devlet ve hükümet başkanları tarafından 7 Şubat 1992’de Hollanda’nın Maastricht kentinde imzalanan Maastricht Antlaşması ile önemli bir dönüm noktasına gelmiştir. 1 Kasım 1993’te yürürlüğe giren bu antlaşma ile tek ve ortak para politikasının temelleri atılmış; savunma, güvenlik, adalet ve iç işlerinde işbirliği öngören politikaların belirlenmesiyle siyasal bütünleşme yani Avrupa Birliği’ kurulmuştur. “AB Antlaşması” olarak anılan bu antlaşma ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile başlayan ekonomik bir bütünleşme projesi yanına siyasal bütünleşme de eklenerek Avrupa Birliği (AB) projesine dönüşmüştür. Her ne kadar Almanya’nın tekrar birleşmesi üye ülkeler tarafından bütünleşmeye zarar verecek endişesi yaratmış olsa da Almanya Başbakanı Helmut Kohl’un duyarlılığı sayesinde Avrupa bütünleşme süreci zarar görmemiştir (Acar, 2006: 22).

AB Antlaşması'nın getirdiği kazanımlar dört ana başlık üzerinde toplanabilir. Bunlardan ilki Avrupa Topluluğu, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Adalet ve İçişleri olmak üzere AB'nin üç ana sütun üzerinde yükselmesidir (Tecer, 2007: 18). Antlaşmanın getirdiği kazanımlardan ikincisini daha önce İngiltere'nin itirazları nedeniyle gerçekleştirilemeyen bütün üye ülkelerin kullanacağı ortak paraya(Euro) geçilmesidir. Nitekim İngiltere antlaşmayı isterse parasal birliğe katılmama şartı ile imzalamıştır. Üçüncüsü Avrupa Kurumları arasındaki ilişkinin yeniden düzenlenmesi ve Parlamento'nun gücünün ve yetkisinin artırılmasıdır. Son olarak antlaşma, "Avrupa Yurttaşlığı" kavramının doğmasını sağlamıştır (Gürsoy ve Beşgöl, 2013: 28-29).

Kozmopolit bir yapıya sahip olan ve temelleri 1951 yılında atılan ve Maastricht Antlaşması (1992) ile kurulan AB siyasi ve ekonomik bakımdan çeşitli değişimlerden geçmiş ve dünya çapında etkisi görülen, bölgesel nitelikli ve çok uluslu politik bir aktör haline gelmiştir. Dünya ekonomisinde önemli bir yer tutan bu aktör dünya siyasetinde de önemli bir aktör haline gelmiştir. Savaş sırasında tarafsızlık politikası izleyen Avusturya, Finlandiya ve İsveç, Soğuk Savaş'ın sona ermesinin ardından kültürel olarak Avrupa'nın bir parçası olmaları ve adaylık öncesinde Avrupa Topluluğu ile yakın ekonomik ilişkiler kurmuş olmaları nedenleriyle AB'ye katılmaya karar vermiştir. Böylelikle bütünleşme sürecinin dördüncü genişlemesi 1 Ocak 1995'te Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in AB üyesi olması ile gerçekleşmiştir (https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, erişim tarihi: 05.04.2018). 1957 yılında Roma Antlaşması ile ekonomik çıkarlar nedeniyle başlayan Avrupa Bütünleşmesi, 1992'de Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasıyla siyasal bütünleşme de eklenerek Avrupa Birliği adını almıştır.

1.1.1.5. Avrupa Birliği'nin Anayasallaşma Çalışmaları; Lizbon Antlaşması

Gitgide büyüyen, görev ve sorumlulukları artan AB için 1997 tarihli Amsterdam ve 2000 tarihli Nice antlaşmaları, AB'nin ortak politika alanlarında, kurumsal yapısında ve işleyişinde önemli yenilikler ortaya çıkarmıştır. Ancak bu yeni düzenlemeler AB'nin demokrasi ve genişleme ile ilgili sorun alanlarını çözmekte yetersiz kalmıştır.

2001 yılında Leaken'de gerçekleştirilen AB hükümet ve devlet başkanları toplantısında Avrupa yurttaşları için bir anayasa hazırlanmasını da belirten bir deklarasyon kabul edilmiştir. Deklarasyon, AB Yurttaşları için bir anayasa oluşturulmasının yanı sıra AB mevzuatının sadeleştirilmesi, AB ve üye devletlerarasında yetki paylaşımı ve daha çok demokrasi, şeffaflık ve verimlilik başlıkları üzerinde çalışmalar yapmak üzere bir konvansiyon oluşturulmasını öngörmüştür. Bu deklarasyona binaen kurulan konvansiyon

Fransa Eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard D'Estaing başkanlığında 2002 Şubat'ında çalışmalarına başlamış ve Haziran 2003'te tamamlamıştır (Gürsoy ve Beşgül, 2013: 28-32).

Konvansiyonun hazırlamış olduğu rapor Temmuz ayında hükümetler arası konferansa sunulmuş ve 29 Ekim 2004'te Anayasa Antlaşması Roma'da imzalanmıştır. Antlaşmayı on altı (16) AB üyesi devlette kabul edilirken; yapılan halkoylamaları sonucu 29 Mayıs'ta Fransa'nın %55'i ve 1 Haziran'da da Hollanda'nın %62'si tarafından reddedilmiştir. Bütünleşmenin Anayasasını oluşturacak olan bu antlaşmanın iki kurucu ülke vatandaşları tarafından reddi, Birliğin en önemli sorunlarından biri olan demokrasi açığının bir kez daha altını çizmiştir (Karluk, 2011: 257; Akdemir, 2014: 56-60).

AB, 2004 yılında tarihinin en büyük genişlemesini Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin tam üyelik statüsü elde etmesi ile yapmıştır. Böylelikle AB, yirmi beş üyeli bir birlik haline gelmiştir. Avrupa bütünleşmesinin derinliği açısından daha önceki genişlemelerden çok farklı olan beşinci genişleme süreci aday ülkeler açısından da AB açısından da oldukça sancılı geçmiştir. 2007 yılında beşinci genişlemenin ikinci dalgası olarak Romanya ve Bulgaristan da AB'ye üye olmuşlardır (https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, erişim tarihi: 05.04.2018).

Roma Antlaşması'nın 50. yılı dolayısıyla Mart 2007'de Berlin'de gerçekleştirilen kutlamalar anayasal süreci diriltmek için bir fırsat olarak görülmüştür. Kutlamalar sırasında yayımlanan 50. Yıl Bildirisi ile AB liderleri, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve hoşgörü temelli işbirliğinin kuvvetlendirilmesi ve Birliğin bütünleşme yolunda ilerlemesi yönündeki niyetlerini tekrar açıkça beyan etmişlerdir. 2001 yılında Leaken'de başlayan AB'nin geleceği tartışmasından sekiz yıl sonra Aralık 2009'da Lizbon Antlaşması yürürlüğe girmiştir. Antlaşma Roma (1957) ve Maastricht (1992) antlaşmalarında bir takım yenilikler getirmesi ve tüm AB antlaşmalarının yerini alacak olması nedenleriyle "*Reform Antlaşması*" olarak da anılmaktadır. Lizbon Antlaşması birçok açıdan Anayasa Antlaşması ile içerik açısından benzerlik göstermektedir. Her iki antlaşma da AB'nin dış politikasını güçlendirmek için reformlar öngörmesi, AB'nin demokrasi sorunu için çözüm üretmesi, birliği yasal bir oluşum haline getirmesi bunlardan başlıcalarıdır (Oğurlu, 2008: 14).

2005 yılında Anayasa Antlaşması için Fransa ve Hollanda tecrübelerinden ders alan AB ülkeleri Lizbon Antlaşmasını parlamentoları aracılığıyla kabul etmiştir. Ancak İrlanda Antlaşma'nın onayı için referanduma gitmiş; 2008 yılında reddedilen antlaşma 2009 yılında tekrar yapılan referandumda gerekli desteği alarak onaylanmıştır (Gürsoy ve Beşgül, 2013: 33).

AB içinde demokrasinin ve buna bağlı temel ilkelerin hayata geçirilmesini sağlayan Lizbon Antlaşması; AB kurumlarının AB vatandaşlarına her koşulda eşit davranmasını öngören “*Demokratik Eşitlik*”, AB kurumlarının ve vatandaşlarının karar alma süreçlerine etkin katılımını öngören “*temsili demokrasi*” ve son olarak AB kurumları ve vatandaşları arasında yeni iletişim kanalları geliştirilmesini öngören “*Katılımcı demokrasi*” ilkelerini garanti altına almıştır (Gürsoy ve Beşgöl, 2013: 32-34; Oğurlu, 2008: 20).

Lizbon Antlaşması, bir bakıma Maastricht Antlaşması ile kazandırılan AB Yurttaşlığının geliştirilmesi suretiyle Avrupalılaştırmanın derinleştirilmesi için gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmiştir. Bu anlamda AB vatandaşlarını yönetime daha fazla yakınlaştırmış ve AB ile vatandaşları arasındaki mesafeyi azaltarak Avrupalılık bilincinin gelişmesine olumlu katkı sağlamıştır. Bunun yanında Antlaşma, Birliği, üye ülkeler ve kurumlar arasındaki dengeyi bozmadan kurumsal ve politik anlamda uluslararası platformlarda güçlendirmeyi amaçlayan yenilikler getirmiştir.

Çalışmanın bu kısmında Avrupa bütünleşme kuramlarına geçmeden önce AB’nin genişleme sürecini kısaca ele alıp sonrasında bütünleşme kuramlarının, AB genişlemesine bakış açısını incelemek uygun görülmüştür. Bu kapsamda öncelikle kurulduğu andan itibaren önemli bir olgu olan AB’nin genişleme süreci ele alınacak ve sonrasında bütünleşme kuramları incelenirken genişleme sürecine bakış açısı da değerlendirilmektedir.

1.1.2. Avrupa Birliği’nin Genişlemesi

Geçmiş 14. Yüzyıla kadar uzanan birleşik Avrupa düşünün 1951 yılında AKÇT’nin meşhur altılar tarafından kurulmasının ardından genişleme olgusu AB politikaları arasında önemli bir yer tutmuştur. 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka’nın katılımı ile başlayan AB’nin genişleme süreci Birliği, son olarak 2013 yılında Hırvatistan’ın katılımıyla 28 üyeli ulus-üstü bir yapıya ulaştırmıştır. 23 Haziran 2016’da İngiltere’de yapılan “Brexit” referandumunda %52 ile AB’den ayrılma sonucunun çıkması ile başlayan sancılı süreç, 31 Ocak 2020’de İngiltere’nin resmen Birlikten ayrılması ile sona ermiş ve Birlik üye sayısı 27’ye düşmüştür.

Dar anlamda genişleme kavramı, AB’nin başlangıcından günümüze değin dalgalar halinde süren ve aday ülkelerin birliğe katılımı için kullanılan bir terimdir. Geniş anlamda genişleme kavramı ise AB’ye tam üye olmayan ya da olamayacak komşu ülkelerle bulunan ilişkilerin yaygınlaştırılması ve bu kurumsallaşmış ilişkilerin Birliğin farklı sınırlarında oluşturduğu etkiler olarak tanımlanmaktadır (Kahraman, 2003: 355).

Bütünleşmiş Avrupa düşüncesinin temelinde Roma Antlaşması'ndan beri önemli yer tutan genişleme antlaşmasının 237. ve 240. maddelerinde yer almaktadır. Roma Antlaşması'na göre Topluluğa üyelik için her Avrupa ülkesi başvurabilmektedir. Kurulduğu zamandan itibaren Avrupa Birliği'nin önemli bir politika aracı olan genişleme, önemli stratejik çıkarları muhafaza etme, güvenliği sağlama ve çatışmayı önleme konularında Birliğe önemli bir politik güç vermektedir. Birliğin dönüştürücü gücünü etrafına yayması ve içsel dönüşüm açısından önemli bir rolü bulunan genişleme politikasının, AB içerisinde refah seviyesinin yükselmesinde önemli bir rolü bulunmakta aynı zamanda Avrupa için büyük önem taşıyan enerji ve ulaşım güvenliğini sağlamaya katkıda bulunmaktadır (European Commission, 2007: 2).

Üyeler ve aktörler arasında farklılık gösteren genişleme ile ilgili kritikler, siyasal, kültürel, ekonomik, tarihsel ve duygusal olarak oldukça fazla boyutları bulunduğundan karmaşıktır. Avrupa Birliği'nin kendi içerisinde birçok ana konuda ikircikli olması yani anti-devlet ya da devlet gibi şeklinde zıt olarak nitelendirilmesi, sürekli oluşum içerisinde bulunan AB'nin ne olduğunun ve nereye gittiğinin sürekli olarak tartışılması genişleme olgusunu daha da karmaşık hale getirmektedir (Dinç, 2011: 204).

Her genişleme dalgasında yeni ve farklı özellikler kazanarak şekillenen genişleme politikası, özellikle beşinci genişleme dalgası olarak bilinen Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA) ülkelerinin de yer aldığı genişleme süreci, AB genişleme politikasının günümüzdeki halini almasında büyük rol oynamıştır. 1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılması ile yüzünü batıya yani AB'ye dönen MDA Ülkelerinin üyelik için başvuru yapması, Birliği üyelik için yeni kriterler belirlemeye itmiştir. Bu kapsamda 1993 yılında Kopenhag'da toplanan zirve üyelik şartları için aday ülkelerin yerine getirmeleri gereken yeni kriterleri ve belirlenen kriterler ile Birlik içerisinde yer almak isteyen ülkelerin üstlenilmesi gereken sorumlulukları belirlemiştir. Günümüzde de halen aday ülkelerin önüne getirilen bu Kopenhag kriterleri, AB üyeliğinde koşulluluk ilkesinin kurumsallaşmasına katkı sağlamıştır.

Aday ülkelerin AB ile müzakerelere başlamadan önce yerine getirmesi gereken hukukun üstünlüğü, demokrasi, azınlık ve insan haklarını güvence altına alan kurumların oluşturulması gibi siyasi kriterleri de içerisinde barındıran Kopenhag Kriterleri, Birliğe üye olmak isteyen aday ülkeler tarafından temel bir kılavuz özelliği taşımaktadır. 1995 yılına gelindiğinde Aralık ayında gerçekleştirilen Madrid Zirvesi koşulluluk ilkesi bakımından yeni bir sorumluluk getirmiş; aday ülkelerin müktesebatı iç hukuklarına aktarmalarının yeterli olmadığını aynı zamanda uygulamadan sorumlu kurumların ve hukuki yapının oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Gündem 2000'de bunlara ek olarak “*iyi komşuluk ilişkileri*” de ek bir

koşul olarak sunulmuş ve aday ülkelerin komşuları ile aralarında bulunan ihtilafları çözmeleri gerektiği belirtilmiştir (https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html, erişim tarihi: 07.04.2018).

Yukarıda belirtildiği üzere koşulluluk ilkesinin kurumsallaşması ve üyelik müzakerelerinin gösterdiği gelişmeler açısından 5. Genişleme dalgası AB genişlemesinde farklı bir konumda yer almaktadır. Bu nedenle bu başlık altında AB genişlemesi ilk dört genişleme dalgasını da içeren koşulsallık ilkesinin işlemediği genişleme dalgaları ve koşulsallık ilkesinin kurumsallaştığı 5 ve 6. Genişleme dalgası iki ayrı başlık altında incelenmektedir.

1.1.2.1. Kuzey ve Güney Genişlemeleri: I-IV Genişleme Dalgaları

1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurulması ve kısa zamanda kendini kanıtlayarak bir cazibe kazanması, başta İngiltere olmak üzere İrlanda ve Danimarka gibi kuzey Avrupa ülkelerinin dikkatini çekmiştir. Topluluğu kuran Roma Antlaşması'nın 237. maddesinde herhangi bir Avrupa devletinin üyelik için Topluluğa başvurabileceğini belirtilmektedir. Bu maddeye binaen 1961 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda topluluğa üyelik başvurusunda bulunmuşlardır. Bu süreçte Fransa Cumhurbaşkanı Charles De Gaulle diğer Topluluk ülkelerinin aksine İngiltere'nin üyeliğine karşı çıkmıştır. İngiltere'nin Kıta Avrupası'ndan farklı olması ve bu nedenle de farklı ekonomik problemlerle karşı karşıya olması ayrıca İngiltere'nin askeri ve diplomatik açıdan ABD'ye bağımlı olmasının Birliğin gelişimini olumsuz etkileyeceği Cumhurbaşkanı Gaulle'nin öne sürdüğü temel veto nedenleridir. 1969 yılında Cumhurbaşkanı Gaulle'nin istifa etmesinin ardından üyelik görüşmeleri başlamış ve süreç 1973 yılı başında İngiltere, İrlanda ve Danimarka Topluluk üyesi olması ile ilk genişleme dalgası sonuçlanmıştır (Gürsoy ve Beşgül, 2013: 23-24.).

Topluluğun ikinci genişleme dalgası Haziran 1975 yılında üyelik için başvuran Yunanistan ile uzun süren müzakerelerin ardından 1981 yılında gerçekleşebilmiştir. Bu süreçte 1959 yılında başvuru yapan Yunanistan ile 1961 yılında ortaklık antlaşması imzalanarak müzakerelere başlanmıştır. Ancak 1967 yılında Albaylar Cuntası'nın ülkede yönetimi ele geçirmesi ile askıya alınmıştır. 7 yıllık bir Cunta yönetiminin ardından 1974 yılında demokratik bir yönetime kavuşan Yunanistan 1975 yılında tam üyelik için başvuru yapmıştır. Topluluk üye ülkeleri arasında Yunanistan'ın hem siyasi hem de ekonomik açıdan üyeliğe hazır olmaması ve Topluluk üyeleriyle ortak değerleri paylaşmaması kaygıyla karşılanmış ancak Topluluk, Yunanistan'ı dışarıda bırakmaktansa Birlik içerisinde ekonomik gelişiminin ve demokratikleşmesinin daha etkili şekilde gerçekleşeceğini düşünmüş ve Ocak

1981’de Yunanistan üyelik statüsünü elde etmiştir (https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, erişim tarihi: 11.04.2018).

Topluluk açısından stratejik önem taşıyan İber Yarımadası genişlemesi olarak da ifade edilen üçüncü genişleme dalgası Ocak 1986 yılında İspanya ve Portekiz’in Topluluğa üye olmasıyla sonuçlanmıştır. 1962 yılında Topluluğa ilk başvurularını yapan bu iki ülkenin başvuruları, diktatörlükle yönetilmelerinden dolayı reddedilmiştir. Denizaşırı ticaret açısından önemli bir konumda bulunan İspanya ile Topluluk 29 Haziran 1970’te Tercihli Ticaret Anlaşması imzalamıştır. 1977 yılının Haziran ayında gerçekleştirilen seçimlerle demokratik bir yönetime kavuşan İspanya, seçimlerin ardından ve 1970’lerin ortalarına doğru demokratik rejime kavuşan Portekiz tekrar üyelik başvurusunda bulunmuştur. Komisyon tarafından değerlendirilip olumlu görüş ile birlikte Konsey’e ulaşan bu ki ülkenin başvurusu, Konsey’in müzakerelerin başlatılması şeklindeki kararı ile sonuçlanmıştır. Nitekim 1978-1979 yıllarında başlayan müzakereler 1986 yılında bu ülkelerin Topluluğa üyelikleri ile sonuçlanmış ve Topluluk üye sayısı on ikiye ulaşmıştır ((https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, erişim tarihi: 11.04.2018).

1992 yılında Avrupa Birliği adını alarak bütünleşmiş Avrupa hayalini gerçekleştiren 12 üyeli Topluluk tarihinin en sancısız genişleme sürecini dördüncü genişleme dalgasında gerçekleştirmiştir. Soğuk savaş sırasında tarafsızlığını koruyan, aynı zamanda EFTA üyeliği bulunan, iyi işleyen demokratik kurumları bulunan ve Birlik standartlarının üzerinde gelişmişlik seviyelerine sahip olan Avusturya (1989), İsveç (1992) ve Finlandiya (1991) soğuk savaşın ardından AB’ye katılmaya karar vermişlerdir. Adaylık öncesinde Topluluk ile yoğun ekonomik ilişkilerinin bulunması ve kültürel bakımdan Avrupa’nın bir parçası olmaları nedeniyle bu ülkelerin adaylık süreci sancısız bir şekilde tamamlanmış ve Ocak 1995’te söz konusu ülkeler AB üyesi olmuşlardır ((https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, erişim tarihi: 11.04.2018).

1.1.2.2. Avrupa Devrimlerinden AB Üyeliğine: Koşulluluk İlkesinin Kurumsallaşması

1989’da soğuk savaşın sona ermesinin ardından Avrupa Birliği’nin nihai sınırlarının nereye kadar uzanacağı, genişleme ile derinleşme konuları daha ciddi bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Soğuk savaşın ardından Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin yönünü Batıya dönerek Avrupa Birliği’ne üyelik için başvuru yapmışlardır. Bu dönemde Polonya, Macaristan, Çekya, Slovakya, Letonya, Slovenya, Romanya, Bulgaristan, Estonya, Litvanya, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimini de içeren Avrupa Birliği tarihini en büyük genişleme dalgası ile karşı karşıya kalmıştır.

Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi dışında on Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesinin post-komünist ülke olması ve bu açıdan gerek ekonomik gerekse demokrasi ve insan hakları bakımından AB ülkelerinden oldukça farklı bir yapıda olmaları nedeniyle beşinci genişleme dalgası diğer genişleme dalgalarından oldukça farklı bir konumda yer almaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi Kopenhag Zirvesi ile genişleme sürecini belirli kriterlere bağlayan AB, Madrid Zirvesi ile de bu kriterlerin sadece hukuki olarak değil aynı zamanda kriterleri uygulamaya geçirecek kurumsal ve uygulamaya yönelik düzenlemelerin de hayata geçirilmesini de içeren koşulsallık prensibini kurumsallaştırmıştır. Bunlara ek olarak Gündem 2000 belgesinde “*iyi komşuluk ilişkileri*” de ek bir koşul olarak sunulmuş ve aday ülkelerin komşuları ile aralarında bulunan ihtilafları çözmeleri gerektiği belirtilmiştir.

Beşinci genişleme dalgasının başlangıcı 1989 yılında Berlin Duvarı’nın yıkılmasına dayanmaktadır. 1989 yılında Berlin Duvarı’nın çöküşünün ardından Avrupa Topluluğu, ekonomilerini düzeltmeleri ve reform çalışmalarını yürütmeleri için Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerine (ODAÜ) mali yardım programı başlatmıştır. Ardından 1990 yılında Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta üyelik için başvurmuşlardır. 1993 yılına gelindiğinde Kopenhag Kriterleri belirlenmiş ve Komisyon Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi’ne dair görüşünü açıklamıştır. 1994 yılında katılım-öncesi stratejisi AB Konseyi tarafından onaylanmış ve 1996 yılına kadar 10 ODAÜ’nin AB’ye üyelik başvurusunu tamamlamıştır. Avrupa Komisyonu 1997 yılında ODAÜ’ne dair görüşlerini açıklamış ve Lüksemburg Zirvesi ile ODAÜ için genişleme süreci başlamıştır. 1998 yılında Polonya, Macaristan, Estonya, Çek Cumhuriyeti, Slovenya ve Kıbrıs ile; 1999 yılında da Letonya, Slovakya, Malta, Litvanya, Bulgaristan ve Romanya ile müzakereler başlamıştır. 1999 yılında ayrıca AB Konseyi tarafından “Gündem 2000” ve genişleme için bir mali perspektif konusunda anlaşılmıştır. 1998 ve 1999 yılında başlayan müzakereler, 2002 yılında Polonya, Macaristan, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Slovakya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Litvanya ve Letonya için tamamlanmış ve bu ülkeler 2004 yılında AB üyesi olmuştur. 2007 yılında da Romanya ve Bulgaristan üyelik statüsü kazanmış ve 5. Genişleme dalgası bu şekilde tamamlanmıştır (Kok, 2004).

Beşinci genişleme dalgası gerek ekonomik gerek se siyasi olarak oldukça önemli sonuçlar doğurmuştur. Genişlemenin AB üyesi ülkelerin ekonomileri üzerinde meydana getireceği fayda ile maliyetin eşit olarak dağılım göstermeyeceği açıktı. Genişleme Almanya, İngiltere, Danimarka ve Avusturya gibi üyeler ülke için nispeten daha kazançlı sonuçlar ortaya çıkarmakta iken; Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi ülkelerin ise gerek Avro bölgesinde yeni rakipler ortaya çıkması gerekse AB yardım fonlarının yeni üye olacak, daha

fakir üyelere yönlendirilecek olması bu ülkelerin zararlı sonuçlar elde etmesine neden olacağı söylenebilirdi. Nitekim bu durum genişlemenin ekonomik boyutunun çok fazla tartışılır olmasına neden olmuştur. Buna karşın üyelik, siyasi boyutta ekonomik boyut kadar fazla tartışılmamıştır. Oysa Birliğin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması'nın 6. maddesine göre; “Birlik, üye ülkelerin paylaştığı, hürriyet, demokrasi, insan haklarına, temel özgürlüklere ve hukukun üstünlüğüne saygı prensiplerine dayanır.” Ancak Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin büyük çoğunluğu 6. maddede sayılan prensiplerden yoksundur. Bu noktada Kopenhag ve Madrid kriterleri, aday ülkelerin siyasi yapılarını, Birlik üyelerininkine, farklı bir deyişle müktesebata yakınlaşmalarını gerekli kılmıştır. Nitekim aday ülkeler tarafından müktesebata uyum sağlamak amacıyla reformlar gerçekleştirilmiş ve siyasi olarak mümkün olduğunca uyum gerçekleşmiştir (Dinç, 2012: 84-88).

Koşulluluk prensibinin işletildiği bir diğer genişleme dalgası da 2003 yılında AB'ye üyelik başvurusunda bulunan Hırvatistan'la gerçekleştirilmiştir. 2005 yılında katılım müzakerelerine başlayan Hırvatistan, bazı fasıl başlıklarında Slovenya'nın blokajına uğrayarak zorlanmış olsa da, blokajların kalmasının ardından 2011 yılında Katılım Antlaşmasına imza atabilmiştir (https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, erişim tarihi: 11.04.2018). AB genişleme dalgalarını bu şekilde ele aldıktan sonra Avrupa bütünleşmesi sürecini açıklamaya çalışan bütünleşme kuramlarını ele almak yararlı olacaktır. Bütünleşme kuramları ele alınırken, kuramların bütünleşme sürecine bakış açıları da değerlendirilmektedir.

1.1.3. Avrupa Bütünleşme Kuramları

Tarihi eski Yunana kadar dayanan Avrupa bütünleşme hareketleri 1950'li yıllarda hız kazanmıştır. 1951 Paris Antlaşması ile kurumsal bir nitelik kazanan bütünleşme hareketi, ekonomik ve sektörel işbirliği şeklinde meşhur Altılar (Hollanda, Almanya, Fransa, Belçika, Lüksemburg ve İtalya) ile başlamış ve günümüze 22 ülkenin katılımıyla tüm Avrupa kıtasına yayılmıştır. Altı devletin kurumsallık kazandırdığı bütünleşme hareketinin arka planında siyasi, güvenlik ve ekonomik açıdan üç temel nedenin var olduğu söylenilebilir. Almanya ve Fransa arasındaki problemlere kalıcı çözüm getirme isteği - siyasi; Sovyet tehdidine karşı birlik kurma fikri – güvenlik ve Marshall yardımı aracılığıyla toparlanmaya başlayan Avrupa'da refah sağlama düşüncesi de ekonomik açıdan AKÇT ile kurumsallık kazanan bütünleşme hareketinin temel nedenleri arasında yer almaktadır.

Ulus üstü bir Topluluk olan Avrupa Birliği'nde bütünleşme hareketi, zaman içerisinde uluslararası ilişkiler disiplininin farklı düşünür ve yazarlar tarafından çeşitli bütünleşme

kuramları ile açıklanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda 1990'lı yıllara kadar klasik bütünleşme kuramları ile ilk kuşak kuramları bütünleşme sürecini, açıklamaya çalışmıştır. İlk kuşak kuramları bütünleşme sürecini, aşağıdan yukarıya yani ulus devletten Topluluğa şeklinde açıklamaya çalışmış ve yetki devri egemenlik devri konularına odaklanmıştır.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından tüm Avrupa kıtasına yayılacak şekilde genişleyerek hız kazanan bütünleşme sürecini inceleyen ikinci kuşak kuramcılar, AB'nin ulus-üstü yapısını ve politikalarını incelemeye odaklanmıştır. Bu kapsamda ikinci kuşak, ulus-üstü, ulusal ve ulus-altı düzeyde AB'nin oluşturduğu yönetişimi ve politik sistemi açıklamaya çalışmıştır.

2000'li yıllara gelindiğinde Avrupalılaşıma olarak da tanımlanan AB'nin üye ve aday ülkelerin yönetim ve politik yapılarına uyguladığı yukarıdan aşağı etkiyi inceleyen üçüncü kuşak kuramcıları ortaya çıkmıştır. Görüldüğü üzere Avrupa bütünleşme süreci tarih boyunca farklı araştırmacılar tarafından farklı bütünleşme kuramları ile açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın bu kısmında Avrupa bütünleşmesi sürecini açıklamaya çalışan bütünleşme kuramları ele alınacaktır.

1.1.3.1. Federalizm

Avrupa bütünleşmesi sürecini federalizm ile açıklamaya çalışan kuramcıları daha iyi anlamak ve kavram kargaşasını önlemek amacıyla *federasyon*, *federal*, *federalleşme* ve *federalizm* kavramlarını kısaca açıklamak yerinde olacaktır. Dilimize Fransızcadan geçmiş olan bu kavramlar Latince kökenli “*foedus*” sözcüğüne dayanmaktadır. Latince’de *foedus* kelimesi; “bir bağ sonucu oluşan birliktelik, bağlaşık olma durumu, lig, sözleşme”, gibi anlamları karşılamaktadır. Kimi yazarlar “*foedus*”un bu anlamlarının yanında pazarlık ve müzakere kavramları ile de ilişkisi olduğunu ileri sürmektedir. Yazarlara göre federal bir ilişkinin merkezinde, “inanç” ve “güven” çerçevesinde oluşturulan bir “sözleşme” bulunmaktadır. Kavramın etimolojik temelleri, aktörlerin sözleşmeden önce bağımsız olduklarını, federal ilişkinin oluşmasını sağlayan bağların sonradan karmaşık bir iletişim sürecinin ardından örüldüğünü belirtmektedir (Arısoy, 2010: 1196).

Bu etimolojik kökene bağlı olarak “*federasyon*” kavramı sözleşmeye konu olan ilişki biçimini ya da farklı birimleri bir arada tutmayı hedefleyen organizasyonu ve “*federal*” kavramı ise federasyon şeklinde birleşmiş olan anlamına gelen bir sıfatı ifade etmektedir. Buradan sonuçla “*federalizm*” kavramı, federal modellerin politik bir sisteme uygulanmasını öngören normatif bir yaklaşımı karşılamaktadır. Son olarak “*federalleşme*” kavramını da kısaca federal duruma gelme olarak tanımlanabilir.

Federalist fikirlerin Avrupa’da ortaya çıkması 14.yüzyıla kadar dayanmaktadır. “*Avrupa’da Kalıcı Barışın Sağlanması için Bir Proje*” adlı eserinde Pierre, Avrupa’da birliktelik ve barışın sağlanması amacıyla ve Hristiyan ülkelerin temsilcilerinden oluşan ortak bir orduya sahip ulus üstü bir senato oluşturulmasını önermiştir. Immanuel Kant “*Ebedi Barış Üzerine*” adlı eserinde, uluslararası anlaşmazlıkların hukuki yollardan çözümü için gerekli organlara sahip Avrupa Birleşik Devletleri fikrini ortaya atmıştır (Palabıyık ve Yıldız, 2006: 4-5).

Federalist bir bütünleşme fikri I. Dünya Savaşı’nın ardından tekrar R. C. Kalergi’nin “Pan-Avrupa” eserinde somut hale gelmiş ve Avrupa’da savaşın önlenmesi ve kalıcı barış sorunsalına odaklanmıştır. Avrupa’da kalıcı barışın sağlanması için bütünleşme fikri A. Spinelli ve W. Churchill’in girişimleri ile geçerlilik kazanmıştır. Churchill’in Eylül 1946’da gerçekleştirmiş olduğu konuşmasında Kant’ın da kullandığı “*Avrupa Birleşik Devletleri*” terimi, 1949 yılında Victor Hugo tarafından da kullanılmış ve federalist bir yapılanmanın kurulması önerilmiştir.

Federalist kuramcılar, ulus devletlerin uluslararası ilişkilerin özünde bulunan siyasal nitelikteki sorunlarını çözmekte yetersiz kalması nedeniyle federal bir yapıyı çözüm olarak görmekteydi. Bu anlamda federalizm, idealist akımdan da yararlanarak en güçlü bütünleşme şekli olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim entelektüel olarak fazla bir gelişme gösteremeyen bu kuram akademik-bilimsel olarak gelişme imkanı bulamaması ve ulus devletlerin siyasal egemenliklerini federal bir yapıya devretmek istememeleri gerçeğinin göz önünde bulundurulmaması federalist kuramcılarının eksikliği olarak ortaya çıkmıştır. Bu noktada yapılan yoğun eleştiriler de işlevselcilik kuramının ortaya çıkmasını sağlamıştır (Akgül-Açıkmeşe, 2004: 5).

Federalist görüşler açısından AB genişlemesi değerlendirildiğinde, herhangi bir ülke ya da ülkenin alt biriminin Birlik Anayasası’nın yükleyeceği sorumlulukları ve hakları kabul etmesi yeterlidir. Genişleme sürecinde Federalistlerin en önemli amacı aday ülkelerin Birlik müktesebatına çok fazla zarar vermeden uyum sağlayabilmeleri ve Birliğin ulaştığı federal ve konfederal özelliklerin niteliklerinin arttırılmasıdır (Aytuğ, 2008: 151).

1.1.3.2. İşlevselcilik (Fonksiyonalizm)

Federalizm kuramının Avrupa’da kalıcı barışı ve bütünleşme çalışmalarını açıklamakta yetersiz kalması işlevselci kuramın ortaya çıkmasını sağlamıştır. D. Mitrany(1943) kuramın temel argümanlarını “*A Working Peace System*” isimli kitabında, federal bir birleşmenin kalıcı barışı sağlamada şart olmadığını ve barışın yeniden sağlanması

için işbirliğine başvurulmasının ve uluslararası örgütlenmelerin önemine dikkat çekmiştir. Mitrany kitabında, küresel sistemde devletlerin birbirlerine olan ekonomik bağımlılıklarının giderek arttığına ve ekonomik ve teknik açıdan uluslararası sorunların çözümünde uluslararası örgütlerin ulus devletlerden daha etkili olacağını ileri sürmüştür (Soyaltın, 2015: 10).

İşlevselci kuramın savunucuları, bütünleşme sürecinde fonksiyonel bütünleşmenin bir alanla başlayarak dallanma ve ramifikasyon çerçevesinde diğer alanlara da yansıtacağını ileri sürmüşlerdir. Nitekim Almanya ve Fransa arasındaki kömür ve çelik üretimi konusundaki sorunları ortadan kaldırmak amacıyla Monnet'in fikriyle 1951'de Paris Antlaşmasıyla AKÇT'nin kurulması işlevselci kuramın en güzel örneklerinden birini oluşturmaktadır. Kuramın ileri sürdüğü gibi kömür ve çelik alanında altılarla başlayan bütünleşme süreci bugün diğer Avrupa ülkelerini de arasına almış ve ekonomik, siyasi ve askeri alana da genişleyerek devam edegelmiştir. Federalizme karşı ortaya çıkan işlevselci kuramın temel savları (Akgül-Açıkmış, 2004: 6);

- Barışı ve insanlığın refahını sağlamada ulus devletler yetersizdir.
- Teknik konular uluslararası arenada önem kazanmıştır. Bu teknik konularda ortaya çıkan sorunların siyasi kaygılardan uzak bir şekilde uluslararası düzeyde çözüme kavuşturulması ile görevli örgütlerin kurulması gerekmektedir.
- Fonksiyonel şekilde oluşturulacak bu uluslararası örgütlere ulus devletler yetki devretmelidir.
- Bir alanda oluşturulan fonksiyonel örgütlenme diğer alanlara da yansıyacak ve benzer yapılanmaların doğmasına neden olacaktır.
- Sonuç olarak siyasi sektör asimile edilmiş olacak, kalıcı barış ve dünya toplumu oluşturulacaktır.

Tahmin edilebileceği gibi federalizmi savunanlara yöneltilen siyasal egemenlikle ilgili eleştiriler, uluslararası ilişkileri siyasal olarak değil de salt teknokratik olarak ele alarak siyasi sektörün asimile edilebileceğini savunan işlevselci kuramcılara da yöneltilmiştir. Bu eleştiriler de yeni işlevselci teoriyi ortaya çıkarmıştır. İşlevselci kuram bir alanda başlayan bütünleşme sürecinin diğer alanlara da yansıtılarak genişleyeceği düşüncesi üzerinde kuruludur. Bu açıdan bu kuramların ele aldıkları genişleme daha çok sektörel anlamda genişleme olup; yeni üyeliklerle ilgili genişleme konusuna sessiz kalmaktadırlar.

1.1.3.3. Yeni İşlevselcilik (Neofonksiyonalizm)

Federalist ve işlevselci kuramcılara karşı ve her ikisinin kesiştiği noktayı ifade etmekte olan yeni işlevselcilik kuramı, Avrupa bütünleşmesi konusunda çalışmalar yürüten elitlerin

stratejilerini bir çerçeve altında teorileştirmeleri sonucu ortaya çıkmıştır. Bu teorinin savunucularını, federalist ve işlevselci kuramların kesiştiği noktayı vurguladıkları için realist olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır.

Kuramın en önemli savunucularından Ernst Haas “*The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*” adlı eserinde idealist kuramcıların göz ardı ettiği siyasal konuları da bütünleşme kuramının içerisine dahil etmiştir. Haas’a göre bütünleşmenin en önemli motoru taşıma kavramıdır. Yani bir alanda oluşturulan ulus üstü fonksiyonel bir kurumun varlığı diğer alanları da etkileyerek genişleyecektir. Bu noktada işlevselcilik kuramcılarıyla benzerlik taşımaktadır. Ek olarak yeni işlevselci kuramcılar ekonomik, teknik, mali ve parasal alanda ortaya çıkan bütünleşmenin siyasal alana da yansyacağını ileri sürmektedir (Soyaltın, 2015: 11).

Yeni işlevselcilik çalışmaları açısından tutarlı gelişmeler içermesi bakımından Avrupa bütünleşme sürecinin 1970’ler dönemi önem arz etmektedir. 1986’da imzalanan Avrupa Tek Senedine yol açan iç ve dış baskılar ve gelişmeler bu dönemin ürünüdür. Yukarıda bahsedilen fonksiyonel yayılmaya örnek olarak Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)’nın yargısal aktivizmi ve Avrupa Para Sistemi (APS) ve Avrupa Tek Pazarı(ATP) girişimi aralarındaki ilişki gösterilebilir (Kahraman, 2003: 7).

Yeni işlevselcilik kuramının itici gücünü kar-zarar beklentileri oluşturmaktadır. Nitekim bu durum AKÇT’nin kurulmasında açıkça gözlemlenebilmektedir. Topluluk kurulurken temel amaç Almanya-Fransa barışı gibi idealist değil pragmatik nedenler dikkate alınmıştır. Bu açıdan yeni işlevselcilik döneminde Avrupa bütünleşmesinin durumunu en iyi açıklayan kuram olarak ortaya çıkmıştır.

Yeni işlevselci kuramın savunucuları arasında Haas’ın yanında Josep Nye, Robert Khone ve Leon Lindberg gibi savunucular da bulunmaktadır. Lindberg, Haas’ın yaklaşımını daha da ileriye taşımış ve siyasal bütünleşme için gereken şartları tanımlamıştır. Josep Nye ise bütünleşme süreci ile süreç mekanizması kavramının gelişimini gösteren analitik bir çerçeve hazırlamıştır (Soyaltın, 2015: 11).

Bütünleşme sürecinin fonksiyonel olarak genişleyeceğini ileri süren yeni işlevselciler, Birliğin yeni üyelerin kabulü anlamında genişleme olgusuna olumsuz yaklaşmaktadırlar. Bunun nedeni Birliğe yeni üyelerin katılımının ilk olarak fonksiyonel anlamda bütünleşme sürecini yavaşlatacağı; ikincisi de genişlemenin müktesebat üzerinde oluşturacağı uzun dönemli etkilerin öngörülemediği gibi nedenlerdir. Nitekim AB’nin bölgesel bütünleşme öngörüsüne göre İsviçre’nin çok önceden Birlik üyesi olması beklenirken Yunanistan’ın üye

olmaması gerekmektedir. Ancak Yunanistan Birliğe uzun zaman önce üye olmuşken İsviçre halen üye değildir (Aytuğ, 2008: 152).

Yeni işlevselcilik tartışmasız döneminde Avrupa bütünleşme sürecini en iyi açıklayan kuramdı. Ancak yeni işlevselciliğin de açıklayamadığı durumlar zamanla ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunların başında kuramın, ulus devletlerin dünya siyasetinde devam eden önemini hafife alması ve önem derecesi yüksek politik konularda (Ortak güvenlik ve dış politika gibi) bütünleşme sürecinin geç ve daha zor olduğunu açıklayamamasıdır. Nitekim 1965 yılında ortak tarım politikası ile ilgili görüş ayrılığından dolayı Fransa Cumhurbaşkanı C. De Gaulle'nin görüşmelere katılmaması ile ortaya çıkan boş sandalye krizi yeni işlevselcilik kuramının argümanlarını zayıflatmış ve bu kurama eleştirel yaklaşan hükümetlerarasıcılık kuramı tartışılır hale gelmiştir (Soyaltın, 2015: 11).

1.1.3.4. Liberal Hükümetlerarasıcılık (Intergovernmentalism)

Federalist ve işlevselci kuramların ardından yeni işlevselci kuramın da Avrupa bütünleşme sürecini açıklamakta yetersiz kalması hükümetlerarasıcılık kuramının doğmasına neden olmuştur. Fransa Cumhurbaşkanı De Gaulle tarafından 1963 yılında İngiltere'nin yapmış olduğu başvurunun reddedilmesi ve ortak tarım politikası görüşmelerinde “boş sandalye” krizinin çıkarılması yeni işlevselci teorisinin tartışılması ve hükümetlerarasıcılık kuramının ortaya çıkmasının temel nedenidir (Akgül-Açıkmeşe, 2004: 9).

Hükümetlerarasıcılık kuramının ilk temsilcilerinden biri olan S. Hoffman, uluslararası düzenin anarşik bir yapısının olduğunu ve ulus devletlerin çıkarları doğrultusunda gerçekleştirilen hükümetlerarası iletişim sonucu işbirliğinin gerçekleşebileceğini ileri sürmüştür. Böylelikle de bütünleşmenin gerçekleştirilebilmesi için üye ülkelerin ulusal çıkarlarının yakın ya da ortak olması gerekmektedir (Soyaltın, 2015: 12). Nitekim Hoffman işbirliğinin gerçekleşebilmesinin ön koşulu olarak ulusal çıkarların öyle gerektirmesi durumunu belirtmiştir. Realizmin savunucularından Morgenthau'nun temel varsayımı olan devlet merkezilik hipotezini kullanarak geliştiren Hoffman, ulusal kimlik ile ilgili konularda (dış “politika, para, savunma ve güvenlik), ulusal menfaatlerin hayati önem taşımakta olduğunu ve ulusal hükümetlerin bu alanlarda kontrolü kaybetmek istemediklerini ileri sürmüştür (Akgül-Açıkmeşe, 2004: 10-11).

Liberal hükümetlerarası kuramının bir diğer önde gelen temsilcisi de Andrew Moravcsik'tir. Moravcsik'e göre liberal hükümetlerarası kuram tek bir siyasal davranışı ele alan dar kapsamlı yaklaşım değil; bir kurumsal sentez ve çerçevedir. Bu anlamda kuram, bütünleşmeyi yalnızca bir faktörle değil, bütünleşme sürecindeki önemli gelişmelere (tarihi

pazarlıklara) odaklanmanın yanında birçok kuramı ve faktörü tutarlı bir yaklaşım altında birleştirmek için çaba göstermektedir. Liberal hükümetlerarası kuram, birden fazla nedensellik ve yönelimler, pazarlık ve kurumlar gibi birden fazla aşamayı içerirken diğer taraftan da kuramsal yalınlığını korumakta, ikincil aktiviteleri arka plana atarak ve önemlilerini öne çıkarmakta ve böylelikle de AB siyasetinin yapısını basitleştirmeye çalışmaktadır (Moravcsik ve Schimmelfennig, 2009: 81).

Liberal hükümetlerarası kuramda uluslararası işbirliği kararları üç aşamada açıklanabilir. Bu aşamalar; ülke tercihlerinin meydana gelmesinde liberal teori, uluslararası müzakereler aşamasında pazarlık teorisi ve son olarak da kurumsal tercihlerin oluşmasında işlevsel teori (Hammoura, 2017: 5). Daha sade bir dille ifade edecek olursak ilk aşamada hükümetler tarafından, kamuoyunun görüşlerini de dikkate alarak ulusal menfaatler doğrultusunda bir uluslararası görüşmelere başlayıp başlamama kararı alınır. İkinci aşamada ise işbirliği oluşturacak ülkelerin çıkarları doğrultusunda gerçekleştirecekleri müzakere ya da pazarlık süreci yer almaktadır. Son aşamada da müzakereler sonucu oluşturulacak işbirliğinin uzun süre hayatta kalabilmesi için oluşturulacak kurumsal yapı gelmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde her bir aşamanın kendi teorisinin bulunduğu ve bunların da bir yerde liberal hükümetlerarası teorisinin alt teorileri olduğu sonucunu çıkarabiliriz.

R. Putnam uluslararası politikanın dinamiklerini tartıştığı çalışmasında “iki kademeli oyun” metaforunu kullanmıştır. Putnam’a göre devletlerin oynadığı bu oyunun ilk aşaması devletlerin ulusal koşullar çerçevesinde politika tercihlerini tanımlamak ve ikinci aşaması ise uluslararası düzlemde devletlerarası müzakere - pazarlık süreçlerini nasıl yönettikleridir (Hammoura, 2017: 7). Moravcsik’in liberal hükümetlerarasıcılık kuramında Putnam’ın metaforuna işbirliğinin sürdürülebilirliğinin sağlanması için bulunması gereken kurumlarla ilgili aşamayı da eklemiştir.

Liberal hükümetlerarasıcılık kuramının en güçlü özelliği, içerisinde; liberal kuram, işlevsel rejim kuramı ve rasyonalist pazarlık kuramlarının bir araya getirilmesidir. Bununla birlikte 1986 yılında yoğun hükümetlerarası pazarlıklar sonucu Avrupa Tek Senedi’nin imzalanması kuramın elini güçlendirmiştir. Ancak Avrupa Birliği’nin üye ülkelere ek maliyetler doğuran genişleme dalgasını açıklayamaması kurama yöneltilen eleştirilerin başat noktasını oluşturmuştur. Bunun yanında hükümetlerarası kuram, AB’nin karmaşık ilişkiler ağını ve çok aktörlü yapısını açıklamakta yetersiz kalmıştır. Bu noktada genişleme sürecini ortak kimlik üzerinden açıklamaya çalışan konstrüktivist kuram ve yönetim yaklaşımı devreye girmiştir (Soyaltın, 2015: 13).

1.1.3.5. Yeni Kurumsalcılık

1980’lerde doğan kurumsalcılık kuramı, siyaset bilimi literatürüne yer alan kuramların, siyasal eylem ve çıktılar üzerinde etkili olduğu varsayımını dikkate almamaları sonucu ortaya çıkmıştır. Kuramın temel varsayımı siyasal aktörlerin tercih, davranış ve kararlarının oluşmasında kurumların da önemli derecede etkisinin bulunmasıdır. 1970lerde ABD’de davranışsalcılık ve rasyonalizm kuramlarına tepki olarak ortaya çıkmış ve 1990 ortalarından başlayarak AB yönetim çalışmalarında kendisini göstermiştir (Kahraman, 2003: 14).

Teorinin temelinde yer alan “kurum” kelimesi sadece bütünleşme sürecinde oluşturulan kurum ve teşkilatları değil aynı zamanda bu süreçte oluşturulan temel değerleri, normları, prensipleri ve tüzükleri de kapsamaktadır. Bu kurumları da rasyonel tercihleri doğrultusunda hareket eden hükümetler oluşturmuştur. Yine bu hükümetler faydalarını maksimize etmek amacıyla tercihlerini Brüksel ile uyumlulaştırmaya çalışır (Kobak, 2014: 3).

Yeni kurumsalcılık kuramının varsayımlarının uygulanması açısından formel ve informal kurumlarıyla Avrupa Birliği eşsiz bir test sahasıdır (Rosamond, 2000: 114). Siyasette kurumların önemine dikkat çeken yeni kurumsalcılık kuramı, Sosyolojik kurumsalcılık, tarihsel kurumsalcılık ve rasyonel tercihlili kurumsalcılık olmak üzere üç ayrı yaklaşım çerçevesinde irdelenmektedir. İsimlerinden de anlaşılacağı gibi kısaca sosyolojik kurumsalcılık olması gerekeni; tarihsel kurumsalcılık, geçmişte olanı ve rasyonel tercihlili kurumsalcılık ise olanı açıklamaya çalışan yaklaşımdır (Soyaltın, 2015: 14).

Tarihsel kurumsalcılık, siyasi ilişkilerin belli bir süreç içerisinde ele alınması gerektiğini savunmaktadır. Bu kuramın temel varsayımı geçmiş kurumsal ilişkilerin oluşturduğu algının, kararların alım sürecinde etkili olduğudur. Yani bir kararın alınması ya da kurumun oluşturulmasında daha önce alınan kararların ya da oluşturulan kurumların belirleyici olduğunu ileri sürmektedir. Bu anlamda tarihsel kurumsalcılık, zaman içerisinde kurumların gelişimini ve istenmeyen şekilde devletlerin konumlarını (pozisyonlarını) nasıl etkilediğini araştırmaktadır. Bu kapsamda bir kurum bir yol üzerinde yani belirli bir tarz, amaç ve yöntem üzerinde kurulması halinde, oluşturulan politika seçeneklerinin uzun vadede, aynı yol üzerinde kalmaya devam edeceği noktasında direnç göstereceğidir. Bu durum kuramın merkezine “*yol bağımlılığı*” temelini oturtmaktadır. Bu yol ya da tarzın değişebilmesi için ancak büyük bir siyasal baskı gerekmektedir (Arabacı, 2008: 76).

Tarihsel kurumsalcılık, Pollack ve Pierson’un çalışmalarında öne çıkmıştır. Yazarlara göre alınan kararlar, soyut rasyonalite kapsamında değil geçmişte oluşturulan kurumsal yapıların etkili olduğudur. Bu anlamda tarihsel kurumsalcılara göre daha önce alınan kararlar

sonra alınacakları etkilemektedir. Örneğin; oybirliği kuralı nedeniyle bazı anlaşmaların değiştirilememesi gibi. Bu durum önceki kararları, sonra alınacak kararları etkilemesi nedeniyle daha önemli kılmakta ve bu da “*izlek bağımlılığı*” kavramı ile açıklanmaktadır. Kimi yazarlar ise kuramı bir adım daha ileri taşıyarak daha önce belirlenmiş kurumsal tercihlerin devletlerin yönelimlerinde etkili olduğunu ve değiştirdiğini ileri sürmüştür. Pierson ise “kurumsal kenetlenme etkisi ve aktörlerin izlek bağımlısı davranışlarını, bütünleşmenin değişmez unsuru değil, kurumlar ve politika alanlarına göre değişebilen bir değişken olarak görmektedir.” Bu anlamda tarihsel kurumsalcılık kuramı, politika değişikliği ve reform sürecine ilişkin öngörülemeyen sonuçları, sosyal etkenlerin direnişini ve bunun etkileri ile sonuçlarını ele almaktadır (Kahraman, 2003: 14).

Yeni kurumsalcılık altında ele alınan bir diğer kuram olan rasyonel tercihli ya da seçimli kurumsalcılık ise, faydacı davranan bireysel siyasi aktörlerin siyasi güç ve baskılardan etkilenmediklerini ileri sürmektedir. Sonuca odaklanılan bu kuramda, maksimum faydanın elde edileceği yol tercih edilir. Maksimum faydayı elde etmek amacıyla diğer aktörlerin davranışlarını değerlendirerek buna uygun hareket etmektedirler. Bu anlamda hükümetler maksimum faydayı elde etmek amacıyla stratejik hareket etmektedir (Afşar, 2017: 74).

Rasyonel seçimli kurumsalcılık kuramında, uluslararası politikanın temel aktörleri olan devletlerin işbirliği kurulması için rasyonel davranışlar sergiledikleri ve aralarındaki ilişkileri ve faaliyetleri düzenleyecek, işlerin kolay yürümesini sağlayacak kurumlar oluşturdukları ileri sürülmektedir. Bu tanımlamada kurum kavramı sadece fiziki olarak tesis edilen teşkilatlar değil aynı zamanda kuralları da kapsamaktadır. Birlik düzeyinde örnek verilecek olursa, kurumlardan kasıt sadece parlamento, konsey komisyon gibi teşkilatlar değil aynı zamanda subsidiarite prensibi, tüzükler ve nitelikli oy çokluğu gibi normlar da akla gelmektedir (Akgül-Açıkmeşe, 2004: 21).

Özetlemek gerekirse rasyonel seçimli kurumsalcılığa göre Avrupa birliği kurumsal düzeni, üyeler ile kurumlar arasındaki stratejik etkileşim yoluyla gelişmektedir. Her ne kadar kurumların üye devletlerin menfaatlerine hizmet etmesi varsayılsa da kurumların tamamen ulusal yönelimlere göre hareket edeceği sonucu çıkarılmamalıdır. Kurumlar ulusal menfaatleri ön plana çıkarabileceği gibi farklı siyasi sonuçlara da neden olabilir. Sonuç olarak bu kuramın güçlü özelliklerinden biri kurumsal aktörlere üye devletler tarafından yetki delegasyonunun ön görülemeyecek etkilerini ne durumda sınırlayıp ne durumda da sınırlayamayacağını belirtmesidir. Buna karşın bu kuramın pazarlık sırasında oluşan strateji değişikliklerini ve gayri resmi kurallar ve yönelimleri dikkate almaması nedeniyle de açıklayıcı gücünü zayıflatmaktadır.

Kurumların belirli sembolleri, gayri resmi kurallar, kurumların biçimleri ve ne sebeple bu kuralların benimsendiklerini sorgulayan sosyolojik kurumsalcılık kuramına göre kurumlar normlardan oluşmamakta; yazınları, sistemleri, ahlaki sınırları da kapsamakta olup aktörlerin davranışlarını etkilemek için tüm bu kurumları kullanır. Bu anlamda sosyolojik kurumsalcılık, yalnızca faydayı değil bunun yanında sosyal meşruiyeti de değerlendirmeye aldığını ileri sürmektedir. Örneğin Birliğe ek maliyet yükü getireceği bilinmesine rağmen genişleme bu ilke çerçevesinde ele alınmıştır (Arabacı, 2008: 76-77).

Kısaca özetlemek gerekirse 1990 ortalarından itibaren Avrupa Bütünleşmesi çalışmalarında yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanan yeni kurumsalcılık kuramı, tarihsel kurumsalcılık, rasyonalist tercihlili kurumsalcılık ve sosyolojik kurumsalcılık olarak üç ayrı şekilde ele alınmıştır. Tarihsel kurumsalcılık geçmişte olanı, rasyonel tercihlili kurumsalcılık ise olanı sosyolojik kurumsalcılık olması gerekeni ve açıklamaya çalışan yaklaşımlardır.

1.1.3.6. Sosyal İnşacılık

Rasyonalist kuramlara bir tepki olarak doğan sosyal inşacılık ya da Konstrüktivizm, insanlar ile toplumun karşılıklı etkileşimle birbirini inşa ettiğini varsaymaktadır. Toplumsal inşa sürecinin sürekli bir şekilde iki yönlü olarak gerçekleştiğini ileri süren kuram, insanları ve toplumu kuralların birbirine bağladığını ve bu kuralların da birey davranışlarını belirleyerek ve denetleyerek toplumsal inşa sürecinde önemli bir rol üstlendiğini varsaymaktadır. Karşılıklı etkileşimle meydana gelen bu kurallar aynı zamanda kurumların oluşumunda da belirleyici bir etkiye sahiptir (Kaya, 2008: 95).

Uluslararası ilişkiler disiplininde doğan bu kuram, Avrupa Birliği çalışmalarına 2000'li yıllarda hızlı bir giriş yapmıştır. Söylem ve Avrupalılık kavramlarına yoğunlaşan sosyal inşacılık aktörlerin çıkarlarının kurumsal yapıların içerisinde yani ait oldukları yapı içerisinde yeniden meydana geldiğinin altını çizmektedir. Avrupalı kimliğinin oluşumunda, Avrupalı kimliğinin ağırlık kazanması ve içselleştirilmesi konusunda araştırmalar gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda Sosyal inşacılık, yeni bir sentez ortaya koyarak, kurumların yanında kimlik, kültür ve kurallar gibi unsurların da uluslararası politikadaki etkilerini analiz etmektedir. Sonuç olarak politika yapım sürecinde aktörlerin sadece kar-zarar mantığını dikkate alarak değil aynı zamanda kimlik ve kültür gibi unsurların da belirleyici olduğunu ileri sürmektedir (Soyaltın, 2015: 15).

Risse sosyal inşacılık kuramının, AB'yi daha iyi anlamada üç farklı katkısının olduğunu ileri sürmektedir. İlk olarak, Avrupalılaşıma ve Avrupa'da bulunan devlet tanım ve özelliklerinin daha derinlemesine kavranması için kavramlar, yapı-yapan şeklinde karşılıklı

etkileşim ve oluşumculuk ilişkisi içerisinde ele alınmalıdır. İkincisi ise Avrupa bütünleşmesinin, politika yapıcılarının çıkar ve kimliklerine nasıl şekil verdiğini anlamak için Avrupa kurumları, Avrupa hukuku ve politikalarının oluşturucu etkileri değerlendirilmelidir. Son olarak araştırmacıların iletişimsel pratiklere odaklanmaları, Avrupa bütünleşmesinin söylemsel olarak nasıl oluşturulduğu ve aktörlerin nasıl farklı entegrasyon vizyonları geliştirdiklerini anlamalarına olanak sağlamaktadır (Kahraman, 2003: 20).

Sosyal inşacılık kuramının önemi Avrupa bütünleşme çalışmalarında 5. Genişleme dalgası ile açığa çıkmıştır. Önceki kısımlarda ele alınan rasyonel kuramların AB'nin derinleşmesi ve 5. genişleme dalgasını açıklamakta yetersiz kalması, sosyal inşacılık yaklaşımının Avrupa bütünleşmesi ve Birliğin derinleşmesini; kimlik, normlar, değerler çerçevesinde analiz etmesini doğurmuştur. Birliğe ek yük getireceği biline istene 5. genişleme dalgasının kabul edilmesinin asıl sebebinin bu unsurlar olduğu ileri sürülmektedir. Nitekim Doğu Genişlemesi açıklanırken, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri bakımından “Yüzünü Batıya Dönme” olarak değerlendirilirken; Birlik üyeleri tarafından ise “Bizlerden Biri” olarak değerlendirilmesi ve Kopenhag Kriterleri'nde tanımlanan AB'nin kimliğini meydana getiren demokrasi, insan ve azınlık hakları gibi global normlarının ön koşul olarak sunulması, sosyal inşacılık kuramını destekleyen argümanlar olarak görünmektedir (Uzgören, 2012: 151).

1.1.3.7. Homojen – Heterojen Avrupa Tartışmaları Işığında Avrupa Bütünleşmesinin Geleceği

Günümüzde Avrupa bütünleşmesinin geleceği, bireylerden devletlere, STK'lardan ulus üstü örgütlere kadar çok geniş bir yelpazede tartışılmaktadır. Bu bütünleşme süreci 14. Yy. 'da Pierre'in savunduğu gibi federal bir homojen yapıya ulaşabilecek midir? Yoksa farklı alan, süre ve düzeylerde gerçekleşecek bir bütünleşme modeli ile heterojen bir şekilde mi ilerleyecektir?

Homojen bir Avrupa bütünleşme modeli yukarıda da belirtildiği gibi 14.yy'a kadar dayanmaktadır. Nitekim bütünleşme sürecinin ilk somut adımını oluşturan AKÇT kurulmadan hemen önce Fransa Dış İşleri Bakanı Kalergi ve R. Schuman'ın planlarında da gündemde olan federal Avrupa fikri, her ne kadar Avrupa Topluluklarının kurulmasının ardından rafa kalkmış olsa da Almanya Dış İşleri Bakanı J. Fischer'in Mayıs 2000'de yapmış olduğu konuşmayla tekrar gün yüzüne çıkmıştır. Fischer AB genişlemesinin Entegrasyonun erozyonuna uğrayacağını belirtmekte ve bu sonucu önlemenin tek yolunun da ancak federalist bir sistemin oluşturulması olduğunu belirtmiştir. AB düzeyinde büyük yankı uyandıran, akademik çevrelerde de fazlaca tartışılan Fischer'in bu fikri, AB üye devletlerinin bütünleşme sürecinin

geleceğine yönelik fikirlerini tekrar ele almalarına neden olmuş ve yeterince taraftar toplayamamıştır (Akgül-Açıkmeşe, 2004: 28).

Avrupa bütünleşme sürecinin Federalist bir yolda alacağı yolun ancak birlik düzeyinde bulunan formel ve informal kurumların yaratacakları sürekli etkileşim sonucunda meydana çıkacağını ileri süren Koslowski, üye devletlerin her ne kadar federalist düşünceye karşı hassasiyetleri bulunsun da Avrupa Merkez Bankası, subsidiarite prensibi gibi federal karakterli bir takım kurum ve prensiplerin oluşturulduğunu belirtmekte ve bu kurum ve prensiplerin yaratacağı sinerji ile ileride üye devletlerin davranış ve tercihlerinin etkilenebileceğini savunmaktadır (Koslowski, 1999, 564-566).

Avrupa Birliği'nin günümüzdeki gibi gelecekte de heterojen bir yapıya sahip olacağını ileri süren rasyonalistler, Avrupa'da devletlerin bu gün olduğu gibi gelecekte de farklı beklenti ve çıkarlarının olması nedeniyle homojen bir Avrupa bütünleşmesinin gerçekleşemeyeceğini ileri sürmektedir. AB'nin sahip olduğu heterojen yapı, birlik politikalarına üye ülkeler tarafından farklı zamanlarda uyum sağlamalarına olanak sağlamaktadır. Nihai hedef olarak homojen bir AB mimarisi öngörülen “Çok vitesli Avrupa” düşüncesinde, farklı yapısal özelliklerinden dolayı üye ülkelerin, hedeflenen mimari yapıya farklı zamanda adapte olacağı düşünülmekte ve bu sebeple bazı üyeler daha hızlı bütünleşirken, diğerleri için bir “gösterge etkisi” oluşturması planlanmaktadır (Öniş ve Kutlay, 2012: 11).

Geleceğin Avrupası için bir diğer yapı, üye ülkelerin farklı alanlarda seçmeli olarak bütünleşmelerine olanak tanımaktadır. “*A la Carte*” Avrupa olarak da tanımlanan bu modelde üye ülkeler, bir menüden seçer gibi farklı alanlarda bütünleşme politikalarına katılacaklardır. Çok vitesli Avrupa fikrinden farklı olarak bu modelde üye ülkelerin minimum ortak paydada bütünleşmeleri gereklidir. Yunanistan'ın Avro alanına belirli kriterleri yerine getirdikten sonra dahil edilmesi çok vitesli Avrupa yaklaşımına örnek olarak verilebilirken, İngiltere ve Danimarka'nın Avro alanının dışında kalması da seçmeli Avrupa modeline örnek olarak gösterilebilir (Akgül-Açıkmeşe, 2004: 31).

Geleceğin Avrupası için düşünülen bir diğer model de “Değişken geometrilili Avrupa” fikridir. Bu modelde nihai hedef homojen bir AB kurumsal mimarisi olmayıp; üyelerin uygun kurumsal/hukuksal yapıyı oluşturarak, farklı düzeylerde bütünleştiği bir model planlanmaktadır. Bu anlamda Değişken geometrilili Avrupa modeli, seçmeli Avrupa modeline benzemektedir. Seçmeli Avrupa modelinde temel değişken tema ve konu iken değişken geometrilili Avrupa modelinde temel değişkeni üyelerin coğrafi konumları oluşturmaktadır (Öniş ve Kutlay, 2012: 11).

Tablo 1.1. Heterojen Bütünleşme Modelleri

Bütünleşme Modeli	Temel Değişken	Alt Kategorileri	Kavramın Doğası
Çok Vitesli Avrupa	Zaman	İki Vitesli Avrupa, Adım Adım bütünleşme, Değişken hız, Kademeli bütünleşme.	Ulus-üstü
Değişken Geometrilili Avrupa	Coğrafya	İç içe geçmiş halkalar, İki seviyeli bütünleşme, Çok seviyeli bütünleşme, Çoklu daire modeli,	Ulus-üstü Hükümetlerarası
Seçmeli Avrupa	Konu/Tema	Kesişen halkalar, Beğen-seç modeli	Hükümetlerarası

Kaynak: Stubb, Alexander C-G., (1996), “A Categorization of Differentiated Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Cilt 34, No 2, Ss. 283-295, s. 286.

Tablo 1.1.’de görüleceği üzere çok vitesli Avrupa modelinin alt kategorilerini iki vitesli Avrupa, adım adım bütünleşme, değişken hız ve kademeli bütünleşme; değişken Geometrilili Avrupa modelinin alt kategorilerini iç içe geçmiş halkalar, iki seviyeli bütünleşme, çok seviyeli bütünleşme ve çoklu daire modeli ve son olarak seçmeli Avrupa modelinin alt kategorilerinin de kesişen halkalar ve beğen-seç modeli oluşturmaktadır. Çok vitesli Avrupa modeli ulus-üstü; değişken Geometrilili Avrupa modeli ulus-üstü ve hükümetlerarası son olarak da seçmeli Avrupa modelinde de hükümetlerarası bir yaklaşım söz konusudur.

Avrupa bütünleşme sürecinin gelişimi, genişlemesi ve kuramsal arka planı bu şekilde açıklandıktan sonra, derinleşme sürecinde ortaya çıkan, etkili olan kurumlar önemlidir. Nitekim AB’nin geleceğini belirleyecek olan kurumlar da bunlardır. Çalışmanın bu kısmında AB’nin derinleşme sürecinde ortaya çıkan kurumlar incelenmektedir.

1.1.4. Avrupa Birliği’nin Kurumsal Yapısı

Bu çok uluslu yapının bugün çatısını oluşturan yapı 1958 yılında kurulmuş olan yapıdan çok farklılık arz etmemektedir. AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma olarak anılan Lizbon Antlaşması’nın 13. maddesinde yedi(7) AB kurumu tanımlanmaktadır (Lizbon Antlaşması Madde 13). Bu kurumları üç ayrı kategoride ele almakta yarar vardır. AB’nin karar alma üçgeni olarak sınıflandırabileceğimiz ilk grupta Konsey, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu yer almaktadır. İkinci kategoride ise AB’nin yönetsel yapısında önemli rol alan denetim organları incelenmiştir. Son kategoride ise AB karar alma sürecinde yardımcı organlar olarak rol oynayan danışma organları incelenecektir.

1.1.4.1. Avrupa Birliği'nin Yönetim Organları

Avrupa Birliği'nin yönetim organları; Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu ve AB Zirvesinden oluşmaktadır.

Avrupa Parlamentosu: AB vatandaşları tarafından beş yılda bir yapılan seçimlerle, 1979 yılından beri üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen tek kurum olan Avrupa Parlamentosu, ilk olarak AKÇT'de Ortak Meclis (Common Assembly) adıyla karşımıza çıkmaktadır. Önceki konularda anlatıldığı üzere Roma Antlaşması'nın ardından AKÇT, AET ve EURATOM'a ait üç ayrı meclis tek bir çatı altında toplanarak Tek Meclis (Single Assembly) adını almış ve 30 Mart 1962'den beri Avrupa Parlamentosu adı kullanılmaktadır (Palabıyık ve Yıldız, 2006: 41).

Konsey örneğinde olduğu gibi üye ülkelerin nüfus yoğunluklarına göre temsil edildiği Parlamento, günümüzde 750 temsilci ve bir başkandan oluşmaktadır. AB vatandaşlarının, AB ile daha yakınlaşması, AB'nin işleyişine etki edebilmeleri ve böylelikle demokrasi açığını ortadan kaldırmak amacıyla kurulmuştur. Parlamento'da bulunan temsilciler ülkelere göre değil siyasi düşüncelerine göre gruplanmaktadır. Yine temsilciler ülkelerini değil Avrupa'nın her yanından kendilerini seçen Avrupa Vatandaşlarını temsil etmektedir. Parlamento, sekiz siyasi parti grubu ve bağımsız üyelerden oluşmaktadır (https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-kurumlari_45641.html, erişim tarihi: 05.06.2018).

Başlangıçta sadece danışma organı olarak görev yapan; yasama yetkisi bulunmayan Avrupa Parlamentosu günümüzde yasama yetkisini Konsey ile paylaşmaktadır. Parlamento, üye devletleri bağlayacak hukuki düzenlemelerin kabul edilebilmesi için Konsey ile birlikte onay makamı iken; diğer bazı konularda ise sadece danışma organı niteliğindedir. Bunun yanında yeni ülkelerin Birliğe kabul edilmesinde, karşılıklı olarak ortaklık antlaşmalarının imzalanması ve Birliğin maddi kaynak elde etmesiyle birlikte bütçenin kabul edilmesinde Parlamento'nun onayı gerekmektedir. Parlamento'nun yetkilerini; Topluluk Mevzuatı'nın oluşturulmasında yasama süreci ile ilgili yetkiler, Komisyon ve Konsey'in denetlenmesine ilişkin yetkiler, bütçe ile ilgili yetkiler olmak üzere üç gruba ayırmak mümkündür

Avrupa Birliği (Bakanlar) Konseyi, Avrupa Birliği'nin antlaşmalara göre en önemli kurumlarından biridir. Avrupa Bakanlar Konseyi, her üye devletin gündemle ilgili bakanları tarafından temsil edildiği ve Birliğin en önemli karar organıdır. 1987 yılında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi ile resmi kurum statüsüne kavuşan, Birliğin temel yasama ve karar alma organı olan Konsey'in rolü, Lizbon Antlaşması'nın 15. maddesinde "Birliğin gelişimi için gerekli gücü sağlamak ve genel siyasi yönleri ve öncelikleri tanımlamak" şeklinde belirtilmektedir. Yasama işlevlerini giderek Avrupa Parlamentosu ile paylaşan, Antlaşma

değişikliklerini ve genel Birlik politikasını belirleyen ve kabul eden organ olarak görev yapmaktadır (Bulaç, 2001: 53).

Tek bir tüzel kişiliğe sahip olan Konsey'in çalışmaları, Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER) adında bir kurum tarafından hazırlanır. Gündeme göre üye ülkelerin hangi bakanlıklar tarafından temsil edileceği önceden belirlenmektedir. Konsey'in toplantılarına gündeme göre değişik bakanların katılması usulüne, yapılandırma anlamına gelen konfigürasyon adı verilmektedir. Bu konfigürasyonlar; genel işler, dış ilişkiler, iktisadi ve mali işler, adalet ve iç işleri, rekabet, istihdam ve sosyal politikalar, kamu sağlığı ve tüketici hakları, ulaştırma telekomünikasyon ve enerji, tarım ve balıkçılık, çevre, eğitim, gençlik ve kültür şeklindedir (Gönen, 2008: 49).

Genellikle oy birliği ile karar alan Konsey'in hangi konularda nasıl karar alabileceği kurucu antlaşmalarla belirlenmiştir. Buna göre; dış ilişkiler, güvenlik, vergi, adalet ve içişlerinde işbirliği gibi konularda oybirliği ile karar alınırken; idari işleyişle ilgili konularda basit çoğunlukla ve son olarak iç pazar, ekonomi ve dış ticaret gibi konularda nitelikli çoğunluklu oylama ile kararlar alınmaktadır. Üye ülkeler, nüfuslarına göre Konsey'de temsil edilmekte olup; adalet, içişleri, dışişleri ve güvenlik gibi konular görüşülürken kendi ulusal çıkarları bulunması halinde oy ağırlığını kullanabilmekte ve müdahalede bulunabilmektedir (Gönen, 2008: 50).

Hem karar alma organı hem de koordinasyon organı olarak görev yapan Konsey'in yetkileri; AB'nin, Avrupa Parlamentosu'nun da kimi hallerde katkılarıyla, yasama organı görevini yerine getirmek, üye devletlerin ekonomik politikalarının koordinasyonu sağlamak, hükümet ve Devlet Başkanları zirvelerinde alınan genel ilke kararları çerçevesinde, dış ilişkiler ve güvenlik politikaları oluşturmak ve uygulamaya koymak, Avrupa Birliği adına, uluslararası düzeyde bir veya birçok üçüncü ülke ya da uluslararası kuruluşlar ile anlaşmalar yapmak, üye devletler arasında adalet ve içişleri alanlarında işbirliği sağlamak, emniyet ve adalet alanlarında işbirliğinin iyi çalışması için gerekli önlemleri almak, Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi üyelerini atamak ve Avrupa Parlamentosu ile birlikte AB bütçesini kabul etmek, olarak sayılabilir (Gönen, 2008: 50).

Avrupa Komisyonu, Birliğin yürütme organı olarak Avrupa Komisyonu, AB müktesebatını, bütçeyi ve programları uygulamaktan ve idari denetimden sorumlu kurumdur. Komisyon aynı zamanda yasama sürecini başlatmada yetkili kurumdur. Komisyon, her üye devletin bir kişi ile temsil edildiği, 5 yıl için seçilen 27 üyeden oluşmaktadır. Bu üyeler komiser olarak adlandırılmakta olup; Lizbon Antlaşması'nın 17. maddesine göre; görevlerini icra ederlerken bağımsız bir şekilde hareket etmektedir. Komisyon'da Komiserler ile birlikte

AB görevlilerinden oluşan 25.000 kişilik idari teşkilat bulunmaktadır (Avrupa Birliği Başkanlığı).

AB'yi uluslararası kuruluş ve örgütlerde temsil eden Komisyon; kurucu antlaşmaları korumakla ve bu antlaşmaların usulüne uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini, üye ülkelerin bu antlaşmaları göz önünde bulundurup bulundurmadığının denetimini yapmaktadır. AB'nin bünyesinde en alışılmadık ve en önemli yere sahip olan Komisyon, AB kurumları arasında en özgün yapıya sahiptir. Uluslararası bir sekreteryaya gibi çalışan komisyon, hem ulusal boyutta hükümetler arası; hem de ulus-üstü düzeyde (Avrupa Boyutunda) çalışan bir kurumdur (Karluk, 2014: 449). Komisyon'un görevlerini;

- “Avrupa Birliği müktesebatının geliştirilmesi ve iyi çalışması için yasa tasarıları hazırlamak ve önermek;
- Kurucu antlaşmaların koruyucusu görevini üstlenmek;
- AB işleyişinin, kurucu antlaşmalarda öngörülmüş ilkeler ve kurallar çerçevesinde işlemesini sağlamak (Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın da desteğiyle);
- AB ortak politikalarının ve bütçesinin uygulanmasını ve sarfını denetlemek;
- Uluslararası düzeyde ve üçüncü ülkeler nezdinde Avrupa Birliği'ni temsil etmek” olmak üzere beş ana grupta toplamak mümkündür.

Avrupa Birliği Zirvesi, Avrupa Birliği'ne üye devletlerin başbakanları veya devlet başkanları ile Avrupa Birliği Zirvesi Başkanı ve Avrupa Komisyonu Başkanının katılımı ile meydana gelen Zirve, yılda dört defa toplanmaktadır. Siyasi gücü ve yönlendirme gücü yüksek olup; yasama yetkisi bulunmayan zirve, Birliğin gelişmesi ve Avrupa bütünleşmesi doğrultusunda öncelikleri ve temel politikaları belirlemek amacıyla çeşitli kararlar alır. Zirve çoğunlukla uzlaşıyla karar almakta fakat AB Antlaşmalarıyla belirlenen özel durumlarda oybirliği ya da nitelikli çoğunlukla karar alabilmektedir. Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisinin yetkileri saklı kalmak kaydıyla, Birliği dışı karşı temsil eden Zirve başkanı, üye devletler tarafından 2,5 yıllığına atanmaktadır (<https://www.ab.gov.tr/45631.html>, erişim tarihi: 08.06.2018).

1.1.4.2. AB'nin Danışma Organları

Ekonomik ve Sosyal Komite, Konsey, Parlamento ve Komisyon'a yardımcı olmak amacıyla oluşturulan bir danışma organıdır ve bu nedenle de aldığı kararlar bağlayıcı değildir. İşçi ve işveren gruplarının yanında toplumun belirli kesimlerinin çeşitli menfaatlerini temsil eden gruplar arasından seçilen Komite üyelerinin bağımsızlığı bulunmaktadır. 5 yıllık süre için üye devletlerin göstermiş olduğu adaylar arasından seçilen Komite üyeleri, AB Devlet ve

Hükümet Başkanlarından oluşan Avrupa Konseyi tarafından atanmaktadır. Bazı durumlarda Komite'ye zorunlu olarak danışılması gerekirken, bazı durumlarda ise ihtiyari olarak Komiteye danışılması söz konusudur (<https://www.ab.gov.tr/45636.html>, erişim tarihi: 21.06.2018).

Bölgeler Komitesi (The European Committee of the Regions (CoR)), danışma nitelikli bir diğer kurum olup, Birlik içerisindeki yerel ve bölgesel idarelerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Günümüzde 329 asil ve 329 yedek üyeye sahip olan Bölgeler Komitesi'nin üyeleri, 1994 Maastricht Antlaşması'nın 305. maddesine göre 5 yıllık bir süre için üye devletlerin gösterdiği adaylar arasından Avrupa Konseyi'nin ataması ile görevlendirilmekte olup, görev süreleri yenilenebilir. Komite üyeleri aynı zamanda Avrupa Parlamentosu'nun üyesi olamaz ve üyeler kendi aralarından 2,5 yıllığına Komite Başkanı seçmektedirler. Komite, kendiliğinden de toplanabileceği gibi, Konsey, Avrupa Parlamentosu ya da Komisyonu'nun talep etmesi ile de toplanabilmektedir (https://www.ab.gov.tr/bolgeler-komitesi_45637.html, erişim tarihi: 21.06.2018).

Çeşitli uzmanlık grupları halinde çalışan Bölgeler Komitesi, alt komisyonlar da oluşturabilmektedir. Çevre, bölgesel politika, yapısal değişim, ulaştırma, gençlik ve eğitim gibi yerel ve bölgesel yönetimlerin ilgi alanına giren konularda Bölgeler Komitesi'nin görüşlerine başvurulması gerekmektedir. Bu alanlarda yapılacak politikalarda Komite kendiliğinden de görüş bildirebilir (https://www.ab.gov.tr/bolgeler-komitesi_45637.html, erişim tarihi: 21.06.2018).

AB düzeyinde yasa yapma sürecinin çeşitli aşamalarında danışılması ya da kendiliğinden görüş bildirme ve rapor hazırlama şeklinde müdahale eden Komitenin, alt komisyonları yasama teklifleri hakkında görüş taslağı hazırlar. Komite aynı zamanda ulusal, bölgesel ve yerel yetkililerle yakın işbirliği kurarak onların seslerini duyurmalarına yardımcı olmaktadır. Bunların yanında Komite, şehirlerin ve bölgelerin iyi uygulamalarını paylaşmalarına destek olmak amacıyla CORLEAP ve ARLEM gibi AB üyeleri arasında ve sınır ötesi işbirliği ağları organize etmektedir. Komite'nin ayrıca AB üyesi olmak isteyen ülkelerden yerel ve bölgesel temsilcilerle birlikte ortak danışma komiteleri ve çalışma grupları kurarak, yeni üye devletlerin AB entegrasyonuna katkıda bulunma, Birlik düzeyinde yerel ve bölgesel yönetimlerle siyasi diyalogu güçlendirmek amacıyla Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Konseyi ile birlikte ortak çalışmalar yürütme ve izleme, değerlendirme ve araştırma faaliyetleri yürütme gibi diğer sınır ötesi işbirlikleri de gerçekleştirmektedir (<https://cor.europa.eu/en/about/Pages/default.aspx> erişim tarihi: 15.03.2018).

Birlik düzeyinde oluşturulan yönetsel organları ve danışma organlarını kısaca bu şekilde ele aldıktan sonra Avrupa bütünleşme sürecinin üye/aday ülkelere etkilerini, başka bir deyişle Avrupalılaşmalarını ele alınacaktır.

1.1.4.3. AB'nin Denetim Organları

Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa bütünleşmesinde temel rolü oynayan hukuki kurum şüphe götürmeyecek bir şekilde Birliğin yargı organı olan Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)'dır. ATAD, Adalet Divanı ve Genel Mahkeme olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir. 27 yargıçtan ve 11 hukuk sözcüsünden oluşan Adalet Divanı, Birlik hukukunun yorumlanmasında ve uygulanmasında ulusal hukuk düzenleri ile AB hukuk düzeni arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, hukuki denetim, hukuka saygıyı sağlama, yorum, uyuşmazlık çözme, hukuk yaratma ve boşluk doldurma işlevlerini yerine getirmektedir. Genel Mahkeme ise üye devletlerin hükümetlerinin mutabakatı ile altı yıllığına atanan yargıçlardan oluşur ve genel yargı organıdır. Merkezi Lüksemburg'dadır (https://www.ab.gov.tr/avrupa-birligi-adalet-divani_45632.html, Erişim Tarihi, 15.03.2018).

Avrupa Sayıştay, AB gelir ve giderlerini düzenleyen ve hukuka uygunluğunu denetleyen Sayıştay, 22 Temmuz 1975 tarihinde Brüksel Antlaşması ile kurulmuş 1977 yılında Lüksemburg'ta faaliyete geçmiştir. Her üye devletten birer tane olmak üzere altı yıllığına tayin edilen yirmi yedi (27) üyeden oluşmaktadır (Bozkurt, 2001: 99).

1.1.4.4. AB'nin Diğer Kurumları ve Organları

Avrupa Birliği'nin yönetsel organları dışında bulunan diğer kurum ve organlarından, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Sayıştay, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası ve AB Ombudsmanı bu başlık altında sırasıyla bu kurumlar incelenecektir.

Avrupa Merkez Bankası, Merkezi Frankfurt olan Avrupa Merkez Bankası, 1999 yılında Ekonomik ve Parasal Birliğin son aşamasında kurulmuştur. Merkez Bankası, AB'nin temel para birimi olan Euro'yu kullanan üye ülkeleri kapsayan Euro bölgesinde fiyat istikrarını sağlamakla sorumlu olup; bağımsız bir şekilde faaliyet göstermektedir. Görevleri arasında; AB'nin para politikasının tespiti ve uygulanması, döviz işlemlerinin yürütülmesi, üye devletlerin resmi döviz rezervlerinin tutulması ve yönetilmesi ve ödeme sistemlerinin düzgün işleminin sağlanması yer almaktadır. Euro bölgesinde kağıt para basımına izin verme yetkisi olan tek kurumdur.

Avrupa Yatırım Bankası, Birlik hedeflerinin gerçekleştirilmesi amacıyla yapılacak yatırımları finanse etmek için kurulmuş olan Avrupa Yatırım Bankası, Birliğin finans

kurumudur. Temel görevi Avrupa Birliği'nin dengeli gelişimine katkıda bulunmak olan Bankanın üyeleri AB'ye üye devletlerde oluşmaktadır. Görevlerini yerine getirirken Birliğe ait yapısal fonlar ve farklı finansman araçlarından yararlanarak yatırım projelerini finanse edilmesini sağlar. Banka, krediler aracılığıyla az gelişmiş bölgelerin ıslahı, teşebbüslerin modernleştirilmesi ve yapılandırılması ile birlikte iç pazarın oluşturulması ya da işleyişinden kaynaklanan yeni istihdam yaratılmasına dair projeleri ve birden fazla üyenin ortak çıkarına yönelik olan üye devletler tarafından finansal olarak desteklenemeyen projeleri desteklemektedir (https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=29, erişim tarihi: 21.06.2018).

AB Ombudsmanlığı, AB kurumları arasına Maastricht Antlaşması ile giren Avrupa Ombudsmanını, 5 yıl için Avrupa Parlamentosu atamakta olup; Antlaşmalarda garanti altına alınan bağımsızlığı bulunmaktadır. Birliğin vatandaşları ya da Birlik içerisinde yer alan kamu tüzel kişileri, Birlik kurumları, organları ya da diğer birimlerinin iş ve işlemlerinde kötü yönetimlerine karşı şikayet hakları bulunmaktadır. Ombudsmanın burada görevi ilgili şikayetleri araştırarak bir rapor hazırlamaktır. Şikayetin doğruluğunu kanıtlaması halinde Ombudsman, ilgili kuruma 3 ay içerisinde cevap vermesi için başvurur ve kurumun cevabı ile kendi görüşünü de ekleyerek, ilgili kuruma ve Avrupa Parlamentosuna sunar. Bunun yanında Ombudsman, her yıl yaptığı tüm soruşturmaların sonuçlarını da içeren bir genel raporu Avrupa Parlamentosuna sunmakla görevlidir. Ombudsmanın görev alanında Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın yargısal yetkileri ile ilgili faaliyetleri bulunmamaktadır. Yine Ombudsman'a yapılan bir şikayetin sonrasında yargıya intikal etmesi durumunda da Ombudsman araştırma ve raporlama görevini dava tamamlanana kadar durdurur (https://www.ab.gov.tr/avrupa-ombudsmani_45639.html, erişim tarihi: 21.06.2018).

1.1.5. Avrupa Bütünleşme Sürecinin Adı: “Avrupalılaştırma”

20. yüzyılın sonunda, Avrupa bütünleşme sürecinde ortak kamu yönetimi tartışmaları Birliğin gündemini yoğun bir şekilde işgal etmiştir. AB, ulusal yönetimlerin içişlerine ve iç politika yapım süreçlerine müdahale etmemekle birlikte üye ve aday ülkelere ekonomik, siyasal ve sosyal yönden farklı etkilere sahiptir. Genel olarak “Avrupalılaştırma” (*Europeanisation*) terimi, Avrupa'da bütünleşme süreci ve sonucunda ortaya çıkan kurumların ulusal yönetimlerin iç işleyişlerini ve yapılarını etkileyiş sürecini ve sonuçlarını belirtmek için kullanılmaktadır.

1990'lı yılların ortalarından itibaren akademik çalışmalarda fazlaca rağbet gören ve sosyal bilimler literatüründe yer alan tartışmalı kavramlardan biri olan Avrupalılaştırma kavramı

hakkında üzerinde konsensüse varılmış net bir tanım bulunmasa da birbirini tamamlayan çeşitli tanımları söz konusudur. Bu tanımlamalardan başlıcaları şunlardır.

Kavramın ilk tanımlamalarından birini yapan Ladrech'e göre Avrupalılaşıma; "ulusal kurumsal yapıların ve siyaset yapma sürecinin, entegrasyon süreci ile oluşan ilerlemelere paralel bir ahengi" ifade etmektedir (Ladrech, 1994: 69). Kavramın ortaya çıkışını tarihin derinliklerine kadar götüren Sitterman'a göre (2004: 3) Avrupalılaşıma; "Avrupa siyasi kurumlarının – yapılarının yaşam biçimlerinin koloni aracılığıyla ve zor kullanmayla Avrupa kıtası dışına ihraç edilmesi"dir." Börzel (1999: 574) kavramı "yerel politika alanlarının artarak Avrupa ölçüsündeki politika üretiminin konusu haline geldiği süreç" olarak tanımlamakta iken, Bache (2010:3) "AB yönetim sistemi aracılığı ile yönetim, uygulama ve tercihlerin ulusal alanda ilerlemeyi de yansıtacak şekilde yeniden düzenlenmesi ve şekillenmesi" olarak tanımlanmaktadır.

Genel olarak tanımlara bakıldığında özetle, "Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinde ulusal yönetim ve politikaları etkilemesi" anlamına geldiği görülmektedir. Buna karşın kavramın AB düzeyinde bir kurumsallaşıma olduğunu dile getiren yazarlar da mevcuttur. Örneğin Risse (2001)"Avrupa düzeyinde belirgin bir yönetim şeklinin oluşumu ve gelişimi" olarak ifade etmektedir. Caporaso ve Jupille (2003: 4) ise kavramı, "AB düzeyinde siyasal kurumsallaşıma" Winn ve Harris (2003: 1) ise "Avrupa denginde bir kurumun inşasının ulusal düzeyde değişime neden olduğu süreç" şeklinde ele almaktadır. Kavramın hem Birlik üyesi ülkeler hem de diğer ülkeler için kullanılabildiğini belirten Radelli'ye göre Avrupalılaşıma;

"AB politika üretim süreçleri içerisinde oluşturulan, daha sonra devletlerin yerel söylemlerine, siyasi yapılarına ve kamu politikalarına entegre edilen resmi ve gayri-resmi kuralların, süreçlerin, politik değerlerin, konseptlerin, iş yapma biçimlerinin, ortak inanış ve ilkelerin, inşa edildiği, yayıldığı ve kurumsallaştığı süreçler"dir (Radelli, 2003: 30).

Son olarak Avrupalılaşıma Cowles, Caporaso ve Risse için "Avrupa düzeyinde farklı yönetim yapılarının ortaya çıkması ve yaptırım gücüne sahip Avrupa kurallarının yaratılmasında uzmanlaşmış bir politika ağının gelişmesi" anlamına gelmektedir (Cowles, Caporaso ve Risse, 2001: 3).

Avrupalılaşımayı farklı bir perspektifte ele alan Olsen ise kavramı yukarıda yapılan tüm tanımları kapsayacak şekilde "Avrupalılaşımanın Beş Yüzü" isimli çalışmasında irdelemiştir. Olsen Avrupalılaşımanın beş yüzünü; 1)Avrupa sınırlarında gerçekleşen değişim olarak Avrupalılaşıma, 2)Avrupa düzleminde kurumların oluşması çerçevesinde Avrupalılaşıma, 3)Avrupa kurumlarının ülke iç politika alanlarını etkilemesi anlamında Avrupalılaşıma, 4)AB kurumlarının ihraç edilmesi anlamında Avrupalılaşıma ve son olarak

5)Siyasi entegrasyon çerçevesinde Avrupalılaşıma olarak geniş bir şekilde ele almıştır (Olsen, 2001: 3).

Avrupalılaşımanın kullanım alanlarını farklı sınıflamalarla anlatmaya çalışan Bulmer ve Gamble, Olsen'in yaptığı ayrıma oldukça benzer olarak, a)Avrupa düzeyinde yönetim kurumlarının gelişimi olarak Avrupalılaşıma, b)Avrupa tarzında örgüt ve yönetim şekillerinin Avrupa sınırları dışına ihraç edilmesi olarak Avrupalılaşıma, c)Avrupa'nın siyasi birliğinin gerçekleştirilmesinin belirtisi olarak Avrupalılaşıma, d)ulusal politikaların giderek daha çok Avrupa politikalarının konusu olmaya ve etkisi altında kalmaya başladığı süreç olarak Avrupalılaşıma ve son olarak e)devletlerin ulusal politikalarını meşrulaştırma çabalarının dayanağı olarak Avrupalılaşıma şeklinde sıralamıştır (Bulmer ve Gamble, 2002: 7).

Yukarıdaki yazarlardan farklı olarak Bache ve George ise, Avrupalılaşımanın kullanım alanlarını; yukarıdan aşağıya doğru, AB'den kaynaklanan ulusal değişim süreci, Avrupa Birliği'ne ait yeni güç ve yetkilerin ortaya çıkışı, AB'nin ulusal politikalar açısından yön belirleyici olarak kabul edilmesi, devletlerarasında kavram ve politika transferi, AB ile devletlerarasında giderek artan karşılıklı etkileşim şeklinde sınıflandırmıştır (Bache ve George, 2006: 60).

1990lı yıllardan itibaren akademik çalışmalarda yoğun bir şekilde tartışılan Avrupalılaşıma kavramını Dyson ve Goetz (2003) iki başlık altında incelenmiştir. 1970li yıllardan itibaren Avrupalılaşıma çalışmalarını irdelemişler ve Birinci nesil yukarıdan aşağıya Avrupalılaşıma ve İkinci Nesil Avrupalılaşıma Aşağıdan Yukarıya Avrupalılaşıma olarak sınıflandırmışlar ve özelliklerini sıralamışlardır. Dyson ve Goetz'e göre birinci nesil araştırmaları özelliklerini altı maddede açıklamıştır. İlk olarak birinci nesil araştırmacılar yukarıdan aşağıya yaklaşım kullanılmış olup AB'nin üye/aday devletler üzerindeki etkilerini ve AB politikaları ile ulusal politika arasındaki uyumu incelenmiştir. İkinci olarak ulusal kurumların ve süreçlerin AB'den gelen talepler doğrultusunda düzenlendiklerinde daha fazla Avrupalılaştıkları sonucuna varmışlardır. Üçüncü olarak bu araştırmalarda AB politikaları ile ulusal politika arasındaki gelecekte oluşabilecek potansiyel uyumsuzluklardan bahsedilmiş; uyumsuzlukların zaman içerisinde ortaya çıkacak ulusal tepkilere göre planlanacak çalışmalarla giderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Dördüncüsü, AB'ye uyum konusundaki tepkisel ve isteksiz durumdan bahsedilmiştir. Beşincisi, Avrupalılaşımanın; tarım politikası, bölgesel politika ve sanayi politikaları gibi politika ve rejim boyutları üzerinde durulmuştur. Son olarak da üye devletlerin Avrupalılaşıma sürecinin zamanla giderek artarak gerçekleşeceği varsayımında bulunmuşlardır.

Görüldüğü üzere birinci nesil araştırmalar genel olarak AB'nin üye/aday devletler üzerindeki etkisine değinmiş ve Avrupalılaşımayı yukarıdan aşağıya olarak incelenmiştir.

Buna karşın ikinci nesil araştırmalar ise özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren başlayan bu çalışmalar, Avrupalılaşmayı yukarıdan aşağıya tek yönlü bir baskı olarak incelemenin sınırlılıklarına değinerek konuyu daha geniş bir perspektiften ele almanın gerekliliği üzerinde durmuştur. Yazarlar ikinci nesil araştırmaların özelliklerini aşağıdaki şekilde sıralamışlardır.

- Avrupalılaşma, hem yukarıdan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya yaklaşımlarla ele alınmalı ve Avrupalılaşmanın yatay ve dikey boyutları da incelenmelidir.
- Avrupalılaşmanın karşılıklı etkileşim içinde gerçekleştiğini ve yatay boyutunu dikkate almaktadır.
- Kurumsal uyumsuzlukların üzerinde durmaktansa, Avrupa bütünleşmesinin ulusal çıkarlar, düşünce ve değerler üzerindeki etkisi üzerinde durulmalıdır.
- Siyasal düşünceler, davranışlar, siyasal partiler ve seçim sistemleri konusunda Avrupalılaşmanın etkilerini inceleyen çalışma sayısının sınırlılıkları dikkate alınmıştır.
- Avrupalılaşmanın çok yönlü olarak araştırılması için yapılan çalışmalarda, üye ya da aday devletlerde ortaya çıkan farklı uygulamalar üzerinde durulmalıdır.
- Avrupalılaşma çalışmalarında farklı uygulamaların üzerinde durulması, ülke içinde meydana gelen değişikliklerin Avrupalılaşma sonucu ortaya çıkıp çıkmadığını ve eğer öyle olmuşsa bunun hangi yollarla meydana geldiğini ortaya koymaya yardımcı olmaktadır.

Yukarıdaki tanımlardan ve Avrupalılaşma hakkında yapılan araştırmaların özelliklerinden de anlaşılacağı üzere Avrupalılaşmanın can alıcı boyutu Olsen'in de belirttiği gibi “*şebeke (Network) yönetim tarzının kurulması ve yayılması*” olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim bu yönetim tarzı ileriki bölümlerde de anlatılacak olan, çok merkezli bir sistem içerisinde farklı düzlemler ve sektörler arasındaki etkileşimi karakterize eden çok düzlemli yönetim sistemini ortaya çıkarmıştır (Okçu, 2005: 10).

Avrupalılaşma sosyal, kültürel, iktisadi, siyasi ve idari olarak küreselleşmeye benzer etkiler ortaya çıkaran, ulus-devletlerin egemenlik nosyonlarını ve yönetimlerini önemli ölçüde etkileyen bir süreç olarak görülmektedir. Sonuç olarak Avrupa bütünleşmesi sürecinde tarihi her ne kadar çok eskilere kadar dayandırılmış olsa da özellikle 1970'li yıllardan sonra sosyal bilimlerde önemli bir çalışma konusu olan ve sıkça dile gelen Avrupalılaşma kavramının üzerinde uzlaşma olan net bir tanımı bulunmamaktadır.

1.1.6. Avrupa Birliği'nde Ortak Kamu Yönetimi Sorunu

Maastricht Antlaşması ile Topluluğun Birlik haline gelmesi ve demir perde ülkelerinin Birliğe üyelik başvurusunda bulunmalarının ardından kamu yönetimi konusu AB içerisinde

öne çıkmaya başlamıştır. Özellikle on beş (15) üyeli Birliğe on (10) Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin başvurusu, Topluluk müktesebatının gözden geçirilmesini ve üye olacak aday ülke kamu yönetimlerinin belirli standartları karşılaması gereğini ortaya çıkarmıştır (Okçu vd., 2009: 43). AB içerisinde daha önce yaşanan genişlemelerde aday ülkelerin, üye ülkelere benzer prensiplere sahip olmaları nedeniyle üye ülkelerin ulusal yönetsel yapıları ile ilgili konular arka plana atılmıştır. Ancak beşinci dalga olarak adlandırılan ve AB tarihinin en büyük genişlemesi olan bu genişleme süreci diğerlerinden farklı olarak AB entegrasyonu içerisinde kamu yönetiminin ele alınmasını gerekli kılmıştır.

Üye ülkeleri bağlayan Topluluk müktesebatının hedefleri ve reformların içeriği açık bir şekilde belirlenmişken; üye ülkelerin kamu yönetimi sistemleri kendi sınırları içerisindeki örgütlenişi, politika belirleme ve uygulama şekilleri açık bir şekilde belirlenmemiş, spesifik gerekler açıklanmamıştır. Normalde aday ülkeler Topluluk müktesebatını Birliğe katılmadan önce kabul etmek zorundadırlar. Ancak belirtildiği gibi ulusal Kamu yönetimleri üye ülkelerin işleri olarak görülmüştür. Beşinci genişlemede aday ülkelerin düşük idari kapasiteleri, verimli olmayan işleyişleri, üye ülkelerin özgün kamu yönetimi ilkelerini sorgulamalarına neden olmuştur. Böylelikle de Avrupa'ya özgü kamu yönetimi modeli fikri ortaya çıkmaya başlamıştır (Rutgers ve Schreurs, 2000: 662).

Avrupa bütünleşmesi sürecinde aday ülkelerin Birliğe katılabilmeleri için gerçekleştirmeleri gereken idari reformlara ilişkin kapsamlı ve resmi ilk çalışma 1998 yılında, *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries/Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek* (SIGMA) programının yayımladığı rapordur. Aday ülkelerin entegrasyon sürecinde gerçekleştirmeleri için gereken idari reformlara dikkat çeken rapor, Komisyonun idari reforma verdiği önemi de gözler önüne sermektedir. Bununla birlikte raporun ikinci bölümünde, komisyonun tanımladığı kamu yönetimi modelini tanımlamaya yardımcı olabilecek temel ilkeler belirtilmiştir. Hukuk sisteminin, yürütmenin, kurumların, kamu personelinin ve yerel yönetimlerin işleyişi hakkında bilgiler veren siyasal kriterler kısmında ve finansal konuların, kontrol mekanizmalarının ve üyelik yükümlülüklerinin tartışıldığı kısımda Kamu yönetimi ile ilgili konular tartışılmıştır. Ancak bu prensipler ya da kriterler spesifik olmayıp genel niteliktedir. Bu prensipleri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

- *Serbest seçimler:* Yönetimin değişmesine fırsat verilen ve muhalefetin haklarına saygı duyulan özgür bir ortamda yapılan seçimlerin varlığı,
- *Güçler ayrılığı:* Devlet kurumlarının işbirliği içerisinde çalıştığı ve yetkilerini aşmadığı bir sistem,
- *Yerel Özerklik:* Yerel yönetimlerin kendilerine ayrılan yeterli kaynaklarla görevlerini belirli sınırlar içerisinde özgür bir şekilde yerine getirmeleri,

- *Siyasal haklar ve Vatandaşlık Haklar ile ekonomik, sosyal ve kültürel hakların korunduğu bir sistem,*
- *Azınlıkların Korunduğu bir sistem.*

Görüldüğü üzere Komisyon üye ülkelerde siyasal ve yönetsel sistemin nasıl bir yapılanma gerçekleştirmesi hakkında önerilerde bulunmamaktadır. Örneğin yerel özerklik konusunda her ne kadar 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı oluşturulmuş ve AB'nin neredeyse tüm politika belgelerinde Şarta atıfta bulunulsa da yine kesin bir öneride bulunulmamaktadır. Sadece AB yerel ve bölgesel politikalarını hayata geçirebilecek yapıların kurulması ve bu amaçla aktarılabilecek AB fonlarının etkin bir şekilde denetlenebileceği kontrol mekanizmalarının oluşturulması istenmektedir.

1998 yılında yayımlanan SIGMA raporuna göre birlik üye ülkelerinin kamu yönetimlerinde görülen ortak özellikler Okçu ve diğerlerinin araştırma raporunda aşağıdaki tablo 1.2.'de özetlenmiştir.

Tablo 1.2. AB Ülkelerinde Kamu Yönetimi Sistemlerinde Görülen Ortak Özellikler

Merkezi Örgütlenme ve Karar Alma
• Kişilerin yönetimde olanları değiştirme haklarını, güçler ayrılığını ve hukukun üstünlüğünü güvence altına alan bir anayasanın varlığı; • Bakanlar arasında etkin koordinasyonu, bütçe fonksiyonu ile güçlü bir bağlantı sağlayan, başbakana ülkenin siyasal liderliğini üstlenmesi için yeterli otorite veren bir hükümet sistemi; • Yasal düzenlemeleri de içeren koordineli politika yapma ve uygulama sürecini sağlayan ve yasal ve teknik açıdan uygun olan ve finansal, ekonomik ve sosyal etkilerini değerlendirmeyi mümkün kılan prosedürler; • Bakanların ve politika sürecinde yer alan personelin politikaların günlük uygulamasından ayrı olduğu, bunun yerine politikalar belirleme üzerine odaklanabilen, kanun tasarıları hazırlayan ve onların uygulanmasını gözetken bakanlık örgütü; • Faaliyet gösterdiği alanlarda kendisine verilen görevleri, açıkça belirlenmiş yasal yapılar içerisinde yerine getiren özerkliğe sahip kamu sektörü.
Alan Yönetimi, Vatandaşlarla ve Ekonomik Aktörlerle İletişim
• Ülkelere bağlı olarak değişen sorumluluklara ve yetkilere sahip bir ya da daha fazla yönetim kademesinin olduğu belirli bir desantralizasyon derecesi; • Ulusal hükümetlerin alan hizmetlerini yapan kurumlarıyla yerel/bölgesel yönetimler arasında, ülke çapında kamu politikasını etkin biçimde uygulamayı mümkün kılan etkileşim; • İdari prosedürlere ilişkin yasalarda yer alan, vatandaşlarla hükümeti arasındaki ilişkiyi yöneten, kamu hizmetlerinde eşit erişimi sağlamaya, alınan kararların gerekçelerini açıklamaya ve zaman koşullarına saygı göstermeye, bütün tarafların bilgilenmesini sağlayan prosedürleri uygulamaya, itiraz hakkı ve çözümler sağlamaya ilişkin sorumlulukları içeren kurallar; • Hükümet ve sivil toplum arasında devam eden iletişimi sağlayan kurallar ve yol göstericilik.
Eylem ve Denetim Araçları
• Yasalarla düzenlenmiş, işe alma ve yükselmenin insan kaynakları yönetimi politikalarına dayandığı, hükümet politikalarını sadakatle uygulayan profesyonel bir kamu personeli sistemi; • Siyasal kurumların hesap verebilirliğini ve idari yasaların güvenilirliğini kapsayan kurallar ve etik yol göstericilik; • Vergilerin doğru biçimde toplanmasını, kamu fonlarının doğru biçimde yönetilmesini ve verimli biçimde harcanmasını sağlayan bütçe ve vergi otoriteleri; • İdari karar alma sürecini gözetmekten sorumlu, kamu personeli tarafından güvenilen ve yolsuzluğu engelleyici iç ve dış kurumlar; • Uzlaşmazlıkların gecikmeden ve kesin olarak karara bağlandığı prosedürleri içeren bir yargı sistemi.

Kaynak: Okçu vd. (2009). "Türkiye ve Fransa'da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üniter Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz", 17.

Tablo 1.2.'de görüldüğü üzere, AB ülkelerinde görülen ortak kamu yönetimi; demokrasi, hukukun üstünlüğü, güçler ayrılığı, belli bir desentralizasyon derecesi, hükümet ile sivil toplum arası sürekli iletişim, gibi ortak özellikler bulunmaktadır. Ancak 1990 sonrası yönünü AB'ye dönen demir perde ülkeleri katı merkeziyetçi komünist sistemden liberal demokrasiye geçiş aşamasında bulunmaktadır. Bu durumda Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin, AB üyeliğine alınabilmesi için yönetsel sistemlerinde oldukça fazla reform yapmaları gerektiği açıktır. Nitekim SIGMA ile de gerçekleştirilmeye çalışılan demir perde ülkelerine AB'ye uyum için yol göstermektedir.

1.1.6.1. Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupalılaşması

Avrupalılaşma, ulusal kamu yönetimleri anlayışlarında çeşitli değişiklikleri de beraberinde getirmektedir. Bu anlamda Avrupalılaşma, Avrupa ülkeler düzeyinde ulusal devletlerin kamu yönetimlerinde anlayış, çalışma, yöntem ve uygulamaların üye/aday ülkeler arasında tek yönlü transferi ya da çift taraflı olarak değiş-tokuşuna neden olmaktadır. Söz konusu bu değişim devletlerin ulusal yönetimlerinde olduğu gibi ulus-altı, yerel-bölgesel yönetimlerinde de ortaya çıkmaktadır. Nitekim çalışma Avrupa bütünleşmesi sürecinde yerel yönetim sistemlerinin değişimini incelemektedir.

Topluluğun 1992 yılında AB'ye dönüşmesinden itibaren gündemde olan ortak kamu yönetimi tartışmalarının temelleri aslında çok daha gerilere gitmektedir. Birliğin kurucu antlaşmalarının içeriği incelendiğinde çeşitli vesilelerle, örneğin Anayasa Antlaşmasının 101. maddesinde dile getirilen 'iyi bir yönetim hakkı' ya da 285. Maddesinde ifade edilen 'idari işbirliği' gibi, kamu yönetimi konuları ele alınmıştır (Akdoğan, 2008: 29). Ancak Birliğin beşinci dalgada Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerini de kapsayacak şekilde genişleyecek olması ve bu ülkelerin idari sistemlerinin üye ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinden oldukça farklı olması Avrupa İdari Alanı (*European Administrative Space-EAC*) ile ilgili tartışmaları yoğun bir şekilde yaşanır hale getirmiştir.

Son zamanlarda kavramın üzerine oldukça fazla çalışma yapılmasına karşın Avrupa İdari Alanını (AİA), Türkçe literatürde Avrupa Yönetmel Alanı (AYA) olarak da ifade edilmekte, tanımı, yapısı, işleyişi ve emniyeti hakkında geniş çaplı bir uzlaşma bulunmamaktadır. AB'yi kuran Maastricht Antlaşması, Topluluk hukukunu oluşturan diğer antlaşma ve belgelerin içerisinde tam anlamıyla sınırları çizilmiş bir kamu yönetimi tanımlaması bulunmamaktadır.

Bununla birlikte topluluk hukuku ulus-üstü seviyeye kamu yönetimi ile ilgili özel bir yetki vermemekte; komisyon sadece nelerin yapılması gerektiği hakkında öneri sunmaktadır. Kanımca bu durumu Birliğin fikir babalarından biri olan Jean Monnet'in "Komisyon aslında hiçbir şeyi kendisi yapmamakta, sadece nelerin yapılması gerektiğini belirlemektedir."

ifadesi en iyi şekilde açıklamaktadır. Komisyon topluluğa ait yönetsel mekanizmanın sadece bir kısmını oluşturmakta olup, genel olarak uygulama ulusal yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Yapısal olarak kendi ulusal yönetimlerinin bir parçası olarak kalırken işlevsel olarak topluluk yönetiminin bir parçası haline gelen bu yönetimler, ‘*Sınırlı İktidar*’ kavramı çerçevesinde ortak-bağımlı yönetimler haline gelirler (Okçu, 2005: 11).

Ulusal yönetimlerin Avrupalılaşma sürecinde değişimlerin nasıl olduğu ve değişime etki eden faktörler hakkında Cowles, Caporaso ve Risse üç aşamalı bir yaklaşım ortaya koymuşlardır. İlk iki aşamanın Avrupalılaşma ve uyum derecesi ile ilgili olduğunu belirten yazarlar, ilk aşamada Avrupalılaşma sürecini, Avrupa düzeyinde resmi ve resmi olmayan bütün kuralları, düzenlemeleri ve uygulamaları kapsayacak şekilde kullanmaktadır. İkinci aşamada ise AB’ye uyum sağlamak için yapılan düzenlemelerin ulusal yapı, kural ve uygulamalarla uyum derecesini belirtmektedir. Son aşama ise “Avrupalılaşma ve arabulucu aktörler” ile ilgili olup; uyuma yönelik baskılar yüksek olduğu durumlarda arabulucu aktörlerin önemini ele almaktadır. Burada kastedilen aktörlerin uyum sağlanması için tarafların düşüncelerini değiştirmek yönünde değil; uygun sonuçlar almaya imkan sağlayacak olanakları sağlama yönünde çalışmalar yürütmeleridir (Cowles ve Caporaso, 2001: 6-9).

Börzel ve Risse’ye göre Avrupalılaşma, AB üye ülkelerin kurumları, politikaları ve süreçleri arasındaki uyum eksikliğine göre düşük, orta ve yüksek olmak üzere üç farklı derecede devletlerin iç işleyişine ve yapılarına etki ettiğini ileri sürmektedirler. Bunlar (Börzel ve Risse, 2000: 10);

Düşük dereceli etki; Üye ülkelerin, mevcut prosedürleri, politikaları ve kurumları üzerinde fazla değişiklik olmaksızın, kendi içine dahil etmeleridir.

Orta dereceli etki; üye ülkeler AB’nin taleplerini, mevcut süreçler, politikalar ve kurumlarındaki temel özellikleri ve yaklaşımları değiştirmeksizin, bunlara yeni politika ve kurallar ekleyerek, uyarlama yoluna başvuruabilirler.

Yüksek dereceli etki; üye ülkelerin var olan politikalarını, kurumlarını ve süreçlerini büyük ölçüde değiştirir. Yani radikal bir değişiklik yapmış olur.

Ulusal kamu yönetimlerinin Avrupalılaşması sürecinde geçirmiş oldukları değişim, uyum dereceleri ve Avrupalılaşma etkileri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kimi ülkelerde kademeli yavaş bir Avrupalılaşma süreci yaşanırken; kimilerinde de hızlı ve köktenci bir değişim söz konusudur. Aşağıda tablo 1.3.’de Avrupalılaşmanın ülkeden ülkeye değişen farklı etkileri gösterilmektedir.

Tablo 1.3. Avrupalılaşmanın Farklı Etkileri

AB Üyesi ve Aday Ülkeler	AB'ye Katılım Açısından Özellikleri	Avrupalılaşmanın Etkileri
Kuzey-Batı Avrupa Ülkeleri	Kurucu Üye Ülkeler AB'nin ortak politikalarına tam katılım Avrupa para Birliği'ne (APB) tam katılım	Kademeli Avrupalılaşma Yönetim sayesinde Avrupalılaşmanın sınırlı etkisi
İskandinav Ülkeleri	Daha geç üyelik Katılım karşıtı görüşlerin varlığı APB'nin dışında kalma	Kademeli ve yavaş Avrupalılaşma Yönetimsel sistemde Avrupalılaşmanın sınırlı etkisi
Akdeniz Ülkeleri	Daha geç üyelik AB'nin ortak politikalarına tam katılım APB'ye tam katılım	Kademeli Avrupalılaşma Yönetimsel sistemde Avrupalılaşmanın sınırlı etkisi
Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri	AB'nin yeni üyeleri Katılım karşıttı görüşlerin varlığı AB'nin ortaklık politikalarına sınırlı katılım APB'ye katılımın ileride gerçekteşme ihtimali	Hızlı Avrupalılaşma süreci Avrupalılaşmanın yönetimsel sistemde ortaya çıkardığı köklü değişiklikler Yönetimsel sistemde ortaya çıkan değişikliklerin etkileri hakkında tartışılan görüşler
Aday Ülkeler	AB'ye aday ülkeler Katılım karşıtı görüşlerin varlığı Tam üyelik için hazırlık çalışmaları	Avrupalılaşma çalışmaları aracılığıyla yönetimsel sistemde yeniden düzenleme çalışmaları Yönetimsel sistemde ortaya çıkan yeniden düzenleme çalışmalarının etkileri hakkında tartışılan görüşler

Kaynak: Schuppert, 2006: 24

Tablo 1.3.'te görüldüğü üzere Avrupalılaşma süreci ülkelerin koşullarına göre farklı etkiler göstermektedir. Kurucu üye ve ODAÜ genişlemesine kadar olan süreçte üye olan ülkelerde Avrupalılaşma süreci yavaş ve kademeli bir şekilde gerçekteşirken; ODAÜ'nde Avrupalılaşma süreci hızlı bir şekilde gerçekteşmiştir. Birliğe aday ülkelerde ise Avrupalılaşma sürecinde, yönetimsel sistemde yeniden düzenleme çalışmaları devam etmektedir.

Ulusal kamu yönetimlerinin ve siyasetinin Avrupalılaşma sürecinden nasıl etkilendiğini anlamak için Avrupalılaşma sürecinin temel dinamiklerini ele almak gerekmektedir. Bu noktada Avrupalılaşma süreci Scharf (1999) tarafından pozitif ve negatif olmak üzere iki eksenle ele alınmıştır. Knill ve Lehmkuhl (1999) ise bunlara düzenleyici entegrasyon olarak üçüncü bir tür eklemiştir. Aşağıda tablo 1.4.'te Avrupalılaşmanın üç mekanizması karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Tablo 1.4. Avrupalılaşımanın Üç Mekanizması

Entegrasyon tipi	Negatif entegrasyon	Pozitif entegrasyon	Düzenleyici entegrasyon
Karakteristik	Yeniden düzenleyici	Düzenleyici	Kural koyucu
Ülke İçi Etki	Topluluk hukukuna uyum	Kurumsal adaptasyon	Stratejilerin ya da aktörlerin düşüncelerinin değişimi
Ülke İçi Etki Açıklaması	Ülke içi yasal gelenekler	Ulusal politika alanı	Ülke içi desteğin harekete geçmesi

Kaynak: Okçu vd. (2009). “Türkiye ve Fransa’da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üniter Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz”, 24.

Tablo 1.4.’te görülebileceği üzere negatif entegrasyon, topluluk hukukuna uyum yönünde ülke içinde yeniden düzenleyici bir etki yaparken; pozitif entegrasyon ise ülke içinde kurumsal adaptasyonu sağlayabilmek için düzenleyici bir etki yapmaktadır. Düzenleyici kural koyucu bir karakteristiğe sahip entegrasyon ise ülke içinde stratejilerin ya da aktörlerin düşüncelerinin değişimine etki etmektedir.

1.1.6.2. Avrupa İdari Alanı

Avrupa bütünleşmesinin ilk dört genişleme dalgasında Birliğe aday olan ülkelerin siyasal sistemleri genel olarak benzeşmekte ya da çok fazla farklılıklar bulunmamaktadır. Buna karşın Polonya’nın da içerisinde bulunduğu beşinci genişleme dalgasında Birliğe aday ülkelerin neredeyse tamamının yönetsel anlamda üye ülke sistemlerinden farklı olması, Birlik içerisinde Avrupa İdari Alanı tartışmalarını arttırmıştır.

1989 yılından sonra doğu bloğunun dağılması, yönetsel anlamda önemli eksiklikleri olan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri (ODAÜ) birer birer Birliğe üye olma isteklerini açıklamışlardır. Bu gelişmelere bağlı olarak Komisyon tarafından yayımlanan “Orta ve Doğu Avrupa Ortaklık Ülkelerinin Birliğin İç Pazarıyla Bütünleşmeye Hazırlanmaları” hakkındaki ‘Beyaz Kitap (White Paper)’, komisyonun bundan sonra aday ülkelerin sadece kağıt üzerinde AB’ye uyum adına gerçekleştirdikleri düzenlemelere değil, aynı zamanda ortak politikaların uygulanma kapasitesinin de dikkate alınacağını belirtmiştir. Bununla birlikte yasaların yürürlüğe girmesi ve uygulanması için gerekli koşullar da titizlikle belirtilmiştir. 1973, 19980, 1986 ve 1995 yıllarında gerçekleştirilen ilk dört genişleme dalgasında, aday ülkelerin hazırlıkları aşamasında, adayların yönetsel sistemleri ile ilgili herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır. Ancak 1997 yılından bu yana, üye/aday ülkelerin yönetsel sistemleri ve Birlik yükümlülüklerini uygulama kapasiteleri AB gündeminin en üst seviyelerinde yer almaktadır (Okçu, 2005: 12).

1997 yılının Temmuz ayında, ODAÜ’lerin adaylığı hakkında yayımlanan “Komisyon Görüşleri” isimli kitapçık; bu ülke kamu yönetimlerinin yaşamakta olduğu zaafaların ve Komisyonun aklında olan kamu yönetimi modelini ve bazı yönetsel standartları belirlemeye yardımcı olabilecek unsurların altını çizmiştir. Anlaşılacağı üzere yine de komisyon ulusal kamu yönetimi sistemleri ve işleyişleri hakkında net bir tablo çizmemiş ancak bazı konularda eskisine oranla pozisyonunu netleştirmiştir (Torma, 2011: 151).

1992 yılında ODAÜ’lerin kamu yönetimlerindeki reformları desteklemek için, OECD ve Avrupa Komisyonu’nun Phare Programı tarafından oluşturulan “*Support for Improvment in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*(SIGMA) – Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek” Programı 1998 yılında “*Kamu Yönetimlerini Avrupa Yönetisel Alanına Hazırlamak*” başlığıyla bir çalışma yayımlamıştır. SIGMA Programı yayımlamış olduğu çalışmada kamu yönetimleri için bir model öngörmemiş, aday ülkelerin katılım hazırlıkları ve üyelik müzakerelerinin durumları incelenmiştir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında, genel olarak yönetsel ve kamu personel sistemi reformları, Avrupa bütünleşmesi ve yönetim, bütçeleme, kontrol ve denetim sistemlerine AB üyeliğinin etkileri konuları irdelenmiştir. Bununla birlikte çalışmada, Avrupa İdari Alanı’nı (AİA) şu şekilde tanımlamıştır (SIGMA, 1998: 121):

“Avrupa Yönetisel Alanı’ (AYA) yavaş yavaş ortaya çıkmaktadır. Üye ülkelerin devlet görevlileri Topluluk kararlarını uygulamak üzere sık sık bir araya gelmektedir. Bu görevliler birbirlerini tanımaya başlamışlardır ve görüş ve tecrübelerini değiş tokuş etmektedirler. Karar alma süreçleri üzerinde etkisi görülecek olan iletişim metotları geliştirilmekte, böylelikle ortak çözümlere ulaşılmaktadır. Avrupa Devletlerinde memurlar ve uzmanlar kafa kafaya vererek aralarında kamu yönetimi ile alakalı olanların da bulunduğu çeşitli konuları beraberce incelemeye almışlardır. Avrupa Yönetisel Alanı kendi geleneklerini yaratarak ortaya çıkmaktadır. Bu gelenekler Birliğin gelenekleriyle benzerlikler göstermekte, kısmen onlara dayanmakta fakat aynı zamanda onları aşmaktadır. Hukukun üstünlüğü, politikaların etkili şekilde uygulanması ve ekonomik kalkınma için hayati öneme sahip yönetsel güvenilirliğin tesisi AYA’nın temel nitelikleri olarak belirmektedir”.

1999 yılının sonbaharına gelindiğinde SIGMA programı, Ekim’de “AB Üyeliği için Kontrol ve Denetim Sistemleri Ana Hatları “*Control and Management System Baselines for European Membership*” isimli; Kasım’da da ‘Kamu Yönetim İçin Avrupa Prensipleri “*Principles of Public Administration*” isminde iki ayrı çalışma yayımlamıştır. İlk çalışmada Kamu yönetiminin kamu hukuku, kamu sektörü ve dış denetimi, kamu mali kontrolü, kamu harcamaları yönetim sistemi, politika yapma ve eşgüdüm araçları ve son olarak kamu alımları alanları ve bu alanlarda üye ülkelerdeki iyi uygulamalar ortaya konulmuştur.

Kamu yönetimi için Avrupa Prensipleri başlıklı ikinci çalışmada ise AB'deki kamu yönetimleri için daha belirgin ve açık prensipler belirlenmiş, aday ülke kamu yönetimleri reformuna yol gösterecek, AB ülkelerindeki kamu yönetimleriyle paralelliği sağlayacak standartlar belirlenmesi hedeflenmiştir. Raporda kurucu antlaşmalarda üye/aday ülkelerin uygulaması gereken bir kamu yönetimi modeli bulunmadığı dile getirilmiş; ulusal kamu yönetimleri konusunda üye ülkelerin özerk oldukları tekrar ifade edilmiştir. Üyeliğin Topluluk müktesebatına uyum gerektirdiği ve aday ülkelerin müktesebatı üye ülkeler gibi etkin bir şekilde uygulayabilmeleri için iyi yönetim(*Good Governance*) ilkelerine bağlı kalacak şekilde idari standartları karşılamak zorunda oldukları ifade edilmiştir.

Batı Avrupa ülkelerinde yaygın olarak kabul gören idare hukuku ilkeleri raporda; güvenilirlik (*reliability*) önceden bilinebilirlik (*predictability*), yasal kesinlik (*legal certainty*) ve yargı güvenliği (*judicial security*) olmak üzere dört ana şemsiye altında toplanmıştır. Ayrıca bu genel ilkelerin altında, kamu yönetiminde keyfiliği önleyici ilkeler de yer almaktadır (Okçu vd., 2009: 18-20; Demir, 2008: 31). Bunlar;

- *Hukukun Üstünlüğü*: Kamu yönetimi, hukuk kuralları çerçevesinde sorumluluklarını yerine getirmesi,
- *Açıklık*: İdarenin dış denetime hazır olması
- *Saydamlık/şeffaflık*: İdarenin gözetim, denetim ve inceleme için olduğu gibi görünebilmesi,
- *Hesap verebilirlik*: İdarenin eylem ve işlemlerinden dolayı yargısal sorumluluğunun olması,
- *Etkinlik*: İdarenin/hükümetin/yasaların sorunları çözmede başarılı olması,
- *Verimlilik*: Fayda maliyet arasında iyi bir oranın bulunması ve sürdürülmesi,
- *Yasal yetki*: Kamu kurumları sadece yasal yetkiye sahip oldukları konularda karar verebilmesi,
- *İdarenin Takdir Yetkisi*: İdarenin takdir yetkisinin sadece yasal çerçeveye sınırlı olması,
- *Orantılılık*: İdari eylemle yasaların hedeflediği sonuçların makul bir dengede olması,
- *Hukukun uygulanmasında Adalet*: Kişilere saygılı, onun itibarını koruyan ve tarafsız bir hukuk sisteminin varlığı,
- *Kamu Personelinde Profesyonellik*: Profesyonel, tarafsız ve bağımsız kamu görevlileri sisteminin varlığı.

Rapor idare hukukunun temel ilkelerini belirleyerek bir anlamda Avrupa Yönetmelik Alanının temel ilkelerini de belirlemiştir. Bunun yanı sıra AYA'nın tanımını da oldukça genişletmiştir. AB hukukunun özel bir parçası olarak AYA aşağıdaki gibi tanımlanmıştır (SIGMA, 1999: 6).

“Avrupa Yönetmelik Alanı, yönetim alanındaki hukuksal düzenlemeler vasıtasıyla üye devletlerin yönetmelik pratikleri arasında artan benzeşme sürecini temsil etmektedir. Bu benzeşme, bireyler ve firmalardan gelen baskılar, üye devletlerin kamu görevlileri arasında sürekli irtibat ve son olarak özellikle ATAD'ın almış olduğu kararlar gibi çeşitli güçlerden etkilenmektedir.”

Avrupa İdari Alanı kavramının meşrulaşması ve kamuoyu tarafından bilinmesi konusunda bir diğer önemli gelişme, 4-7 Eylül 2002'de Almanya'nın Potsdam kentinde Avrupa Kamu Yönetimi Grubu tarafından düzenlenen yıllık konferansın ana konusunun “Avrupa İdari Alanı: Çeşitlilik İçinde Yönetişim” olmasıdır. Konferansta ayrıca “Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Hükümet Yapılarının İnşası: Ortak Bir Avrupa Kurumsal Biçimine Doğru Mu?” ve “Avrupa İdare Alanı: Yakınlaşma mı, Ayrışma mı?” gibi alt başlıklar da ele alınmıştır. Konferanslarda yapılan sunumlarda 1999 SIGMA raporunda olduğu gibi Avrupa İdari Alanının yavaş yavaş şekillenmekte olduğu ifade edilmiş olup, ayrıca üye ülkelerde geçerli temel idare hukuku ilkeleri dile getirilmiştir (Demir, 2008: 31).

Sonuç olarak Avrupa İdari Alanı ile ilgili yapılan tartışmalar aslında kamu yönetiminin Avrupalılaşması teorisine dayanmaktadır. Bu alandaki en önemli teorik eksiklik de AİA'da öne çıkan değerlerin, daha çok ODAÜ'nün spesifik ihtiyaçlarına yönelik belirlenmiş olmasından kaynaklanmaktadır. İşte bu noktada AB'nin yönetmelik işleyişini açıklayabilmek için AB'nin “Çok Düzlemli Yönetişim” sistemi karşımıza çıkmaktadır.

1.1.6.3. Avrupalılaşma Sürecinin Nesnesi Olarak Çok Düzlemli Yönetişim

Toplumları düzen içerisinde idare etmek ve onlara yön vermek için yönetim sistemi önemlidir. Nitekim yönetim sistemleri de toplumlardan toplumlara değişiklik gösterdiği de bilinmektedir. Günümüzde yönetimle ilgili siyaset bilimi ve kamu yönetimi literatüründe tartışmaların temel analiz birimini ulus devlet oluşturmaktadır. Ulus devletin yakın zamanda siyaset bilimi ve kamu yönetimi bilim dallarında idarenin en önemli analiz birimi olarak kalacağı pek çok araştırmada da ileri sürülmektedir. Ancak Avrupalılaşma, bölgeselleşme ve yerelleşme yönetimin mekan düzleminde de ele alınmasının zorunlu hale getirmiştir.

Kamu yönetiminin 1980'li yıllardan beri yaşadığı değişimin sembolü olan “yönetişim” (*governance*), uzun süreden beri siyaset bilimi ve kamu yönetimi literatüründe tartışılan bir

kavramdır. Özellikle AB bütünleşmesi örneğinde görüldüğü gibi sınırların belirsizleştiği uluslararası politika alanlarında yönetim kavramı açıklayıcı bir kavram olarak kullanılmaktadır. İşte bu noktada farklı kademelere bölünmüş idarelerin aralarındaki ilişkiyi tanımlayabilmek için, “*çok düzlemli yönetim*” (ÇDY) yaklaşımı karşımıza çıkmaktadır.

Zamanla AB çalışmaları içinde ayrı bir araştırma alanı olarak ortaya çıkan kavramın bu kadar ilgi çekmesinin nedenleri Wallace (2003:1) tarafından; (a)AB’nin bir kurum olarak nasıl çalıştığı ve nasıl çalışması gerektiği konusunda fikir üretmesi, (b)AB Hükümetinin söz konusu olmadığı bir ortamda can simidi olarak görülmesi ve (c)AB politikalarının nasıl yürütüleceği konusundaki kafa karışıklığı hakkında yol göstermeye çalışan yapısından kaynaklandığı ileri sürülmektedir (Wallace, 2003: 1).

Kavramın ortaya çıkış kaynakları incelendiğinde ve bir önceki sayfada kavramın farklı düzlemler içerisindeki yönetim kavramını ele aldığı da hesaba katılırsa, kavramın “*Çok Düzlemli Yönetim*” adını daha fazla hak ettiği düşünülebilir. Bunun bir semantik meselesi olmadığını belirten Okçu, yönetim faaliyetinin dikey ve yatay olarak farklılaştığını ve değişik kurumlar eliyle sunulur hale gelmesinden dolayı, farklı düzlemlerde gerçekleşen yönetim, yani “*Çok Düzlemli Yönetişim*” olarak adlandırıldığını belirtmektedir (Okçu vd., 2009: 20).

ÇDY’nin ortaya çıkışının nedenleri 1970’li yıllara dayanmaktadır. Bölgesel aktörlerin giderek karar alma süreçlerinde söz sahibi olma istek ve çabalarıyla gündeme gelmeleri ile geleneksel karar alma süreçlerinde değişimlerin yaşanmaya başladığı bu yıllarda kavramın üzerinde çok fazla durulmamıştır. Ancak zamanla bu durum üzerinde düşünülmesi gereken bir konu olarak gündemdeki yerini almıştır. Bu dönemde AB, diğer uluslararası örgütlere oranla, kendi içinde ve üyeleri arasında işbirliğinin en fazla geliştiği ve birlikte karar alma ve uygulama alanı bulduğu bir yapı olarak hareket etmektedir.

1970’li yıllarda AB, hala merkezi yönetimlerin ulusal sınırlar arasında ülkenin tek aktörü olarak baskın olduğu devlet merkezli bir yapı olarak “*intergovernmentalism*” teorisi ile açıklanıyordu (Scharpf, 1999: 520). Fransız İhtilali’nden bu yana ulusal sınırlar içerisinde egemenliğin kullanılması konusunda tek meşru otorite olan merkezi hükümetlerin ÇDY’nin öngördüğü şekilde ulus-üstü (AB) ve ulus-altı (yerel - bölgesel yönetimler gibi)aktörleri oyuna dahil etmesi ancak 1985 yılında Tek Avrupa Senedinin imzalanması ile gerçekleşebilmiştir (Sykes ve Shaw, 2008: 58). II. Dünya Savaşı sonrası refah devletinin zor duruma düşmesiyle ortaya çıkan ekonomik koşullar da ÇDY’nin ortaya çıkmasında önemli bir etkiye sahiptir. AB’nin bütünleşme politikaları sonucu devletler bu olumsuz ekonomik durumdan kurtulmak amacıyla Ortak Pazar çatısı altında ekonomik faaliyetlerini düzenleme

yolunu seçmişler ve Ortak Pazar altında birlikte hareket ederek yeni ekonomik düzenin olumsuz etkilerini en aza indirmek istemişlerdir (Ulusoy, 2005: 15-17).

AB yapısal politikasında gerçekleştirilen temel reformun neden olduğu gelişmeleri tanımlamak amacıyla tanımlanan çok düzlemli yönetim kavramı ilk olarak 1993 yılında Gary Marks tarafından kullanılmıştır. Marks'a göre ÇDY, ülke içinde pek çok yönetsel düzeyde iç içe geçmiş halkalar tabiri caizse bir zincir halinde iş gören aktörler arasında süregelen müzakereler sürecini ifade etmektedir. Bu noktada yazara göre "çok düzlemli" kavramı, ülke içinde çeşitli yönetsel düzeylerde iş gören aktörlerin giderek artan bağımlılığını ifade etmekte; yönetim ise hükümetler ve hükümet dışı aktörler arasında giderek artan bağımlılığı ifade etmektedir (Marks, 1993: 392).

ÇDY; politika yapım sürecinin ulus-ötesi, ulusal, bölgesel ve yerel düzlemlerde yer alan kurumlar arasında hiyerarşik olmayan bir yöntem izlenerek ve tartışarak gerçekleştiği bir model olarak da tanımlanmaktadır. Bu modelde her şeyden önce ulusal devletler karar alma yetkilerini tekellerine almaz; farklı düzlemlerde olan aktörlerle de paylaşırlar. Siyasi mücadele alanları tek bir devlet içinde yalıtılmış halde bulunmamakta, bunun yerine birbirine bağımlı hale gelmektedir.

Aşağıdaki tabloda Marks ve Hooghe çok düzlemli yönetimi iki tipe ayırmışlar ve özelliklerini şu şekilde sıralamışlardır.

Tablo 1.5. Çok Düzlemli Yönetişim Tipleri

Tip 1	Tip 2
Genel Amaçlı Görevler: Sınırlı sayıda karar alma yetkisi görevlere göre dağıtılmıştır.	İş Tanımlı Görevler: Görevler, o iş için görevlendirilmiş bağımsız kurumlar tarafından yerine getirilmektedir.
Kesişmeyen Görevler: Görevler hiçbir düzeyde birbiriyle kesişmeyen yönetim düzeylerinde yerine getirilmektedir	Kesişen Görev Tanımları: Görevi yerine getiren kurumlar arasında kesin ayrımlar yoktur.
Sınırlı Sayıda düzenleyici Görevler: Görevler sınırlı sayıda yönetim düzeylerinde yerine getirilmektedir.	Çok Sayıda Görev Katmanları: Görevin belirli bir yönetim kademesi tarafından değil, en iyi ve etkin bir şekilde yerine getirileceği çok sayıda görev katmanları çerçevesinde yapılmıştır.
Sisteme göre yapılanma: Yasama, yargı, yürütme sistemine uygun davranmakta ve yapısı da buna göre oluşmaktadır.	Esnek Düzenleme: Görev tanımları vatandaşın tercihlerine ve fonksiyonel gereksinimlere göre düzenlenmektedir

Kaynak: Marks ve Hooghe, 2003: 17.

Başlık altında anlatılanların tamamı dikkate alındığında, Marks ve Hooghe'un tablo 1.5.'te özellikleri sıralanan ÇDY tiplerinden Tip 1 AB'de uygulanan sisteme daha yakın görüldüğü aşikardır. Bu sistemde karar alma yetkisi AB içinde çeşitli aktörler arasında paylaşılmakta ve toplumsal taleplerin daha fazla karar alma süreçlerine katılmasına olanak sağlanmaya çalışılmaktadır. Böylelikle AB, aslında karar alma yetkisine sahip en önemli

kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü karar alma sürecinde diğer aktörlerden gelen talepleri de dikkate alarak son sözü söyleme yetkisi AB'nin elinde bulunmaktadır.

Prodi'ye (2001) göre güçlü bir Avrupa, merkezileşmiş bir Birlik demek değildir. AB'de gerçek bir dinamizm, yaratıcılık ve demokratik meşruiyet gerçekleştirmenin yolu çok katlı yönetim seviyelerinde var olan potansiyeli özgür bırakmaktan geçmektedir. Bu anlamda Avrupa Yönetişel Alanının nesnesi olarak Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi, yerel bölgesel yönetimlere büyük önem vermekte ve bütünleşme sürecinin temel dinamiği olarak görülmektedir. Avrupa Birliği'nin özellikle “*subsidiarite*” (yerellik), “*governance*” (yönetişim) gibi ilkeler çerçevesinde ulus üstü bir yönetişel paradigma olarak Avrupa Yönetişel Alanını oluşturmak istemesi üye ve aday ülkelerin yönetim sistemlerini derinden etkilemektedir. Birliğe üye ve aday ülkelerin yerel yönetimleri de, entegrasyon politikalarının etkilerini doğrudan hissetmektedir.

Bölgeler Komitesi 2012 yılında yayınladığı çok düzlemli yönetim hakkında görüşünde ÇDY'nin Avrupa Yönetişimi açısından memnuniyet verici olduğunu belirtmekte ve gerçek bir Avrupa ÇDY kültürü oluşturmaın üç faktöre bağlı olduğunu belirtmektedir. İlki Avrupa ve ulusal kurumsal ve siyasi çerçeveler içinde bu yönetim tarzı için temelleri ve ilkeleri pekiştirmek; ikincisi, ilgili mekanizmalar ve araçlar aracılığıyla çok düzeyli yönetişimin uygulanması ve sonuncusu da başta yerel ve bölgesel otoriteler olmak üzere çeşitli yönetim kademelerinin mali bağımsızlığa sahip olması ve kamu fonlarının adil bir şekilde dağıtılması sonucunda kaynakları verimli bir şekilde havuzda toplayabilmelerini sağlamaktır.

AB'ye aday ülke olarak Türkiye'nin ÇDY'den etkilenmemiş olduğunu ileri sürmek imkansızdır. Nitekim 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile subsidiarite ilkesinin kısmen hayata geçirilerek ulus-altı yönetimlerin yerel yönetimlerin özerklikleri arttırılarak karar alma süreçlerine dahil edilme çabası ÇDY açısından olumlu olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte 2012 yılında gerçekleştirilen 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi ve bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması yoluyla büyükşehir yönetimlerinin güçlendirilme çabası, ÇDY için bir bölgeselleştirme ve yeni bir yerel yönetim basamağı oluşturmaından ziyade var olan yerel yönetim biriminin güçlendirilmesi olarak yorumlandığını göstermektedir. Bu noktada ÇDY'nin ülkemizde farklı bir anlayışla uygulamaya koyulmaya çalışıldığı görülmektedir. Üyelik statüsünü elde edebilmesi için AB kriterlerini karşılamak zorunda olan Türkiye bu noktada belli ölçülerde ÇDY'yi işler kılmak amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler gerçekleştirecektir. Şu durumda ÇDY iyice incelenmeden ve ülkemizin sahip olduğu yönetişel yapı ve uygulamalar göz önünde bulundurmadan

yapılacak düzenlemeler geliştirilmeye ihtiyaç bulunan yerel yönetim sistemine sahip Türkiye’de yetkilerin kötüye kullanılmasına neden olabilir.

1.2. Yerelleşme

Son yıllarda giderek daha popüler hale gelen Yerelleşme terimi, uluslararası bir takım kuruluşlarca sıklıkla kullanılan terimler arasında yer almaktadır. Yerelleşme, küreselleşmenin jakoben nitelikli tek tipleştirme zihniyetine karşın süreç içerisinde yerel değerleri ön plana çıkararak demokratikleşme ve ekonomik büyümenin toplumsal refahı nasıl arttırdığını açıklamak için kullanılan başlıca kavramlar arasında yerini almıştır. Bu kapsamda yerel ihtiyaçlara daha iyi cevap verdiği düşünülen yerel yönetimlere daha fazla yetki alanı ve kaynağın aktarılması şeklinde dünyada genel bir eğilim oluşmuş ve yerelleşme sadece kamu sektöründe değil aynı zamanda özel sektörde yükselen trendler içerisinde yer almıştır (Çevik, 2001: 82-83).

Türkçe literatürde *yerinden yönetim*, *desantralizasyon* ve *yerelleşme* kavramları birbirinin yerini almakta ve kavram kimi yazarlar tarafından farklı şekillerde kullanılmaktadır. Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlüğünde “*yerelleşme*” kavramı “yerelleşmek işi, yöreselleşme, mahallîleşme” anlamlarına gelmektedir (http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.55586e12cee765.47664280, erişim tarihi: 05.04.2018). İngilizce’de ise, yerelleşme kavramı “*decentralisation*” olarak karşımıza çıkmaktadır. Oxford Sözlüğüne göre “*decentralisation*” kavramı “merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devri” olarak ifade edilmektedir (<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/decentralization>, erişim tarihi: 05.04.2018).

Birçok araştırmacı tarafından tanımlanmaya, açıklanmaya ve yorumlanmaya çalışılan yerelleşme kavramı, sosyal bilimler alanında yaşanan kavram tanımlama sorunu ile karşı karşıya kalmıştır. Yerelleşme ile ilgili çalışmalar incelendiğinde literatürde çok boyutlu bir kavram olarak, yazarlar arasında kavramın tek bir tanımının olmadığı hatta niteliksel ve niceliksel açıdan tanımlamanın oldukça karmaşık olduğuna ilişkin konsensüs bulunmaktadır (Cassette ve Paty, 2010: 173–189).

Özer (2006: 241-242). yerelleşmenin boyutu ve yönüne ilişkin olarak

“uluslararası ilişkilerde küresel gerçeklerden hareket ederek küresel düşünmeyi, içe dönüklük yerine dışa açılmayı, dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi, ülke içinde ise merkezi yönetim kanalıyla ekonomiyi ve siyaseti yönlendirme yerine yerel yönetimleri daha fazla güçlendirmeyi” ifade eden bir tanım yapmıştır.

Leung'a (2004) göre yerelleşme, karar alma gücü, yetki ve sorumluluğunun, üst seviyedeki kuruluşlardan daha alt seviyedeki kuruluşlara transferidir. Benzer şekilde Yuliane (2004) yerelleşmeyi, siyasi, idari ve ulusal hiyerarşi içerisinde merkezi yönetimden düşük seviyedeki yönetim birimlerine (bölge, belediye, yerel yönetim, vd) gücün transferi ve karar alma sürecinin daha geniş bir alana yayılımı olarak tanımlamakta ve bu süreçte yerel yönetim birimlerini, vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını sağlayan bir araç olarak ifade etmektedir (Yuliani, 2004: 2). Dünya Bankası ise yerelleşmeyi, kamusal yetki ve sorumlulukların, merkezi idareden taşra örgütüne, yerel yönetim birimlerine ve/veya özel sektöre ya da yarı özerk yönetim örgütlerine devredilmesi şeklinde ifade etmektedir (Keskin, 2008: 619).

Görüldüğü üzere yerelleşme genel olarak merkezi idarenin bazı görev ve sorumluluklarını daha alt seviyedeki kurum ve kuruluşlara devretmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu noktada dikkat edilmesi gereken konu şudur ki; yerelleşmenin var olması merkezileşmenin ya da merkezileşmenin var olması yerelleşmenin yok olmasına neden olmamaktadır. Yerelleşme ile ilgili yapılan birçok çalışmada kavram, moda veya trend bir kavram olarak ele alınmış olsa da, hem yönetimi hem de politikayı içeren önemli bir olgudur ve farklı şekiller alabilmektedir. Bu alanda çalışan akademisyenlerden bazıları demokratik bir uygulama olduğu üzerinde dururken, diğer bazıları da subsidiarite ilkesi gereğince halka en yakın birimler tarafından hizmet götürülmesi açısından önemli bir araç olduğu üzerinde durmuşlardır (Lindaman ve Thurmaier, 2002: 918).

Yerelleşme, sadece merkezi yönetiminden yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktarımı değil; aynı zamanda siyasi, iktisadi, mali ve ekonomik boyutları bulunan daha geniş bir kavramdır (Wallace, 1993: 237-243). Bu anlamda yerelleşme, yerel yönetimlerin tüm vatandaşlara kamu hizmetleri sağlaması için yeni ve daha geniş sorumluluklar üstlenmesini gerektiren, merkezi yönetimin gücünü minimize eden, toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal kararlara katılma olanaklarını arttıran ve hükümetin duyarlılık, şeffaflık ve sorumluluğunun geliştirilmesine katkı sağlayan önemli bir kavramdır (Birleşmiş Milletler, 1996: 26). Aynı zamanda bu kavram, hizmetlerin yerel halkın tercihleri ve ihtiyaçlarına göre sunulmasını hedeflemekte ve kamu hizmetlerinin mümkün olan en yerel düzeyde temin edilmesini sağlayarak yerel takdiri maksimuma çıkarmaktadır (Lindaman ve Thurmaier, 2002: 915).

Yerelleşme ile ilgili tanım ve açıklamaları bu şekilde aktardıktan sonra yerelleşmeden “kimin” sorumlu olacağı, “neyin” yerelleştirileceği, yerelleşmenin “ne kadar zaman” alacağı, yerelleşmenin “nerede” uygulanacağı, “neden” yerelleşmeye ihtiyaç duyulduğu ve son olarak

“nasıl” tanımlanacağı soruları gündeme gelmektedir. Bu soruların açıklaması aşağıdaki tabloda 5N 1K Kuralı ile yerelleşme kavramının uygulanması tanımlanmaktadır.

Tablo 1.6. Yerelleşmenin 5N1K İle Tanımlanması

	Tanım	Açıklama
Kim	Yerelleşmenin kim tarafından yapılacağını ve kimin etkileneceğini tanımlar (yerelleştirenler ve yerelleştirilenler).	Toplumsal farklı grupları, kuruluşları veya bölümlerinin yerelleşme girişimine farklılık gösteren ilgilerinin olacağını önceden bilerek, daha geniş tanımlar. Paydaşların sınıflandırılması ve analizini kapsayabilir. Belirli bir yönetim yapısının yanı sıra sorumluluğun farklı boyutları olabilir.
Ne?	Yerelleştirmenin konusunu ifade eder. Örneğin, örgütsel bir işletme, bir fonksiyon, bir süreç, halka hizmet vb.	İdari, mali veya siyasi gibi yerelleşmenin daha yüksek düzeydeki formları geniş olarak “ne”yi tanımlar. Ama özgünlüğe çok daha fazla ihtiyaç duyulması gerekir. Genellikle, büyük formlar arasında örtüşme vardır.
Ne Zaman?	Yerelleşmenin planlanmasından tamamlanmasına kadar geçen süreyi tanımlar.	Burada zamanın önemli bir değişken olduğunu belirtmek önemlidir. Yerelleşme için zaman dilimleri uzundur, bir nesile kadar uzanır. Yerelleşme süreçleri, büyük değişim süreçleridir. Zaman dilimleri alt bölümlere ayrılmış, birbirine bağımlılık belirten, dönüm noktası oluşturan vb. olabilir. Bunlar, diğer zamana duyarlı girişimler veya olaylara bağlı olabilir.
Nerede?	Yerelleşmenin coğrafi boyutlarını tanımlar.	Yerelleşme hiyerarşik, ancak yine de aynı coğrafi bölgede olabilir (merkezi bir bakanlıktan diğer bakanlıklara yerelleşme), ya da merkezi yönetimden yerel yönetim düzeylerine olabilir.
Neden?	Yerelleştirmeye sebep olan ‘büyük neden’i ifade eder.	Bir hükümeti veya toplumu yerelleştirmek için zorlayan birçok iç ve dış faktörler vardır. “Neden” amaç veya hedefi, ürünü, etkiyi ve sonucu ele alır.
Nasıl?	Yerelleşmenin mekanik, teknik ve yöntem bilimsel anlamlarını ifade eder.	Yerelleşmenin farklı şekillerinin birçoğu (örneğin hizmet sunumu, yetki devri, vs.) hangi yerelleşmenin uygulanacağını anlamını tanımlar.

Kaynak: UNDP (1999), “Decentralisation: A Sampling of Definitions”. Working Paper, s. 27, http://web.undp.org/evaluations/docunemts/decentralization_working_report.pdf, (erişim tarihi: 17.03.2018)

Tablo 1.6.’dan da anlaşılacağı üzere birçok coğrafi kuruluş, toplumsal aktör ve sosyal faktörü içeren karmaşık bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumsal aktörler; devlet, özel sektör ve sivil toplumu, sosyal faktörler ise; siyasi, sosyal, kültürel ve çevresel faktörleri içermektedir. Yerelleşme politikaları ve programlarını tasarlarlarken ve uygularken coğrafi kuruluş olarak; uluslararası, ulusal, ulus-altı ve özellikle yerel kuruluşları, toplumsal aktörler olarak; devlet, özel sektör ve sivil toplumu, sosyal faktörler olarak ise; siyasi, sosyal, kültürel ve çevresel faktörleri hesaba katarak örtüşen sosyal faktörleri ve her birinin yaptığı farklı gereksinimleri kapsayan bir sistemler yaklaşımının kullanılması gerekmektedir. Bu, kapsamlı sistemler yaklaşımı oluştururken dikkat edilmesi gereken nokta, AB’nin çok düzlemli yönetim yapısı içinde, ulusal ve yerel siyasi yetkililer farklı amaçlar için yerelleşme isteyebilmektedirler. Bu durumda ortaya çıkan bu amaçlar yerelleşmenin farklı bir şekilde ele alınmasını ve farklı sistemler yapısı kurulmasını gerektirmektedir. Yerelleşmenin türlerine

geçmeden önce, yerelleşmenin amaçlarına göre farklı açılardan değerlendirmenin yararlı olacağı düşünülmüştür. Bu nedenle yerelleşmenin farklı açıları çalışmanın bundan sonraki kısmında ele alınarak açıklanmaya çalışılmıştır.

1.2.1. Yerelleşmeye Farklı Açılardan Yaklaşmak

Çalışmanın bu kısmında yerelleşme kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için kavram; etkinlik, katılımcılık, bölgesel kalkınma, küreselleşme, subsidiarite ilkesi açılarından ve bir yönetim stratejisi olarak yerelleşme incelenecektir.

1.2.1.1. Etkinlik Açısından Yerelleşme

Dünyada bilgi ve iletişim teknolojileri ile ulaşım imkânlarındaki gelişmeler küreselleşmeyi; küreselleşme sürecinde yaşanan hukuksal, siyasi ve ekonomik gelişmeler de kamu hizmeti kavramını hem tanım hem de içerik olarak yakından etkilemiş ve değiştirmiştir. Bu gelişmeler sonucunda vatandaşların artan ve çeşitlenen taleplerine paralel olarak kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması ve kamu kaynaklarının etkin kullanılması önemli bir amaç haline gelmiştir. Kamu hizmeti anlayışında yaşanan bu değişim ile kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkeleri doğrultusunda daha hızlı, ucuz ve amaca uygun bir şekilde yerine getirilmesi halka daha yakın yerel yönetim kuruluşlarının önemli görevlerinden biri haline gelmiştir (Sezer, 2008: 147).

Yerelleşme ile ilgili teorik tartışmaların özünde, halka daha yakın yerel yönetimlerin merkezi idareden daha etkin hizmet sağlayacağı, ekonomik büyümeye ve toplumsal gelişmeye katkı sağlayacağı düşüncesi bulunmaktadır (Quates, 1999: 1141). Bununla birlikte yerel yönetimlerin bu amaçları gerçekleştirebilmeleri için yerelleşme düzeyinin yüksek olması oldukça önemli görülmektedir. Bu düşüncenin temelinde merkezi yönetimin o bölgede yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarını tam olarak bilemediği yani deyim yerindeyse Ankara'dan köy yönetilemeyeceği için gerekli kaynağı ayıramadığı yatmaktadır. Aynı zamanda bu tür hizmetlerin merkezi idare aracılığıyla yürütülmesi; bürokrasiye neden olacağı ve genel giderlerdeki artışlar hizmetin birim başına maliyetinin artmasına sebep olabilecektir (Nadaroğlu, 2001: 67).

Yerelleşme ile ilgili teorik tartışmaların temelinde yerel yönetimlerin, vatandaşa daha yakın oldukları için merkezi idareden daha etkin hizmet sağlayacağı düşüncesi yatmaktadır. Yerel yönetimlerin daha etkin hizmet sunabileceğini ileri süren birinci kuşak teorisyenlerden Brennan ve Buchanan (1980: 175), devletin aşırı müdahalesinin iyi olmadığını savunmuş ve yerel yönetimlerin daha etkin hizmet sunabileceklerini belirtmişlerdir. Oates (1999: 1141) ise;

rekabetin etkinliğe katkı yaptığını ve vatandaşların tercihlerini en iyi bilen yerel yönetimlerin daha etkin hizmet sunabileceğini ifade etmiştir. İkinci kuşak yaklaşımların temel amacı etkin kamu hizmeti sunan ve piyasaları koruyan bir yerelleşme anlayışını geliştirmektir (Karabacak, 2012: 413). Tüm bu varsayımlarda, vatandaşların bir kamu hizmetinden memnuniyet düzeyinin düşük olması durumunda yönetimlerden hesap sorabilir ya da daha iyi hizmet sunduğunu düşündükleri bir yere taşınabilirler. Bu da yerel yönetimlerin daha demokratik kuruluşlar olduğu ve vatandaşların merkezi idareye göre daha kolay hesap sorabildikleri gerçeğine vurgu yapılmaktadır (Dünya Bankası, 2001: 3).

Yerel yönetimlerin daha etkin kamu hizmeti sunacağı savından hareketle merkezi idareden yerel yönetimlere daha fazla yetki ve görev aktarılması düşüncesi birçok akademik çalışmada yer almaktadır. Bu düşüncenin savunucularından Hayek'e göre, bir ülkede yerleşmenin egemen olması durumunda, merkezi yönetimin elindeki birçok fonksiyonun yerel yönetimlere devredilmesi mümkün hale gelecektir. Yine bu anlayış, devlet otoritesi oluşturulmadığı zaman ayakta kalamayacağını ve herkesin uyacağı genel kuralların doğrudan merkezi yönetim yerine yerel yönetimler tarafından konulmasının daha faydalı olacağını ifade etmektedir (Çelik ve Usta, 2011: 99).

Sonuç olarak etkinlik açısından yerelleşme etkin devlet anlayışını hâkim kılmak, merkezi yönetimin kırtasiyecilik, aşırı bürokrasi, hantallık ve yerel ihtiyaçları doğru tespit edememe gibi sakıncaları ortadan kaldırılmak istenmekte ve daha etkin kamu hizmeti sağlanması ve kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması amaçlarıyla, merkezi yönetimin üstlenmiş olduğu bazı yetki ve görevlerin yerel yönetimlere devredilmesi olarak değerlendirilebilir. Bu açıdan yerelleşme düşüncesinin birçok ülkede yapılan kamu yönetimi reformlarını etkilediği görülmektedir.

1.2.1.2. Bir Yönetim Stratejisi Olarak Yerelleşme

Dünya genelinde ülkelerin yönetim sistemlerinde yaşanan gelişmeler incelendiğinde birçok ülkenin, ekonomik ve politik nedenlerden dolayı yerelleşmeyi tercih etmektedirler (Lindaman-Thurmaier, 2002: 918). Birçok ülke açısından sadece bir politika hedefi olarak değil, kamu yönetiminin işleyişini yeniden düzenlemek için yerelleşme, halkın ihtiyaç ve tercihlerine göre daha verimli ve hesap verebilir bir hizmet sunabilmek amacıyla izledikleri bir strateji olarak da görülmektedir (Sepulveda, 2010: 4). Bu amaçla yerelleşmeyi tercih eden ülkelerde yerleşmenin detayları ve etkileri genellikle ayrıntılarıyla açıklanmamış olan bir sözleşme türü olduğu görülmektedir (Tanzi, 1995: 295-316).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra örneğin BM ve AB uluslararası ve ulus-üstü kuruluşlar tarafından da yerelleşme popüler bir strateji olarak görülmekte ve teşvik edilmektedir. Yerelleşme stratejisinin başarılı sonuçlara ulaşabilmesi için farklı yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Başarılı bir yerelleşme sağlanabilmesi için planlama oldukça önemli görülmektedir. Gelişmiş planlamanın yanı sıra, bütçeleme ve yönetim teknikleri ve uygulamaları, yeni araçların edinimi ve insan kaynaklarının geliştirilmesini de gerektirmektedir (Birleşmiş Milletler, 1996: 26).

UNDP tarafından yapılan bir çalışmada, yerelleşmenin merkezileşmeye bir alternatif olarak değerlendirilmediği ve her ikisinin de ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Buna binaen, duruma uygun yerelleşme stratejilerinin oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir (UNDP: 1999: 3). Yerelleşmenin bir yönetim stratejisi olarak görülmesi, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede yerelleşme reformlarına neden olmuştur.

Bir yönetim stratejisi olarak yerelleşme uygulamaları iyi bir planlama yapıldığında birçok fayda yaratabilmektedir. Öncelikle, yerel toplumun isteklerinden fazlasını elde etmesi durumunda refah düzeyleri artacaktır. İkincisi, toplum hak ettiklerini düşündükleri hizmeti aldıklarında vergi ödemeye daha gönüllü olacaklardır. Üçüncüsü, gelecek seçimler endişesi nedeniyle hizmetler daha etkin bir şekilde yerine getirilecektir (Bahl, 1999: 60). İşte bu nedenlerle vatandaşlar daha kaliteli hizmet alabilme imkânına kavuşacak ve bununla birlikte yönetime katılma ve hesap sorma mekanizmalarını daha etkin kullanabileceklerdir. Ancak bununla birlikte yerelleşmenin *her derde deva (panacea) bir çözüm (one size fits all)* olarak görülmesinin doğru bir yaklaşım olmadığı; farklı yönetim kültürü, sosyal ve ekonomik yapısı olan ülkelere, farklı stratejilerin geliştirilmesi gerektiği kabul edilmelidir (Boex vd., 2006: 85).

1.2.1.3. Katılımcılık Açısından Yerelleşme

Bir strateji olarak yerelleşmenin yerel halkın yönetime katılımını arttıracakı yukarıda belirtilmişti. Konu üzerinde çalışma yapan araştırmacılar yerelleşme ile vatandaşların yerel düzeyde karar oluşturma sürecine katılımlarının ve sorumluluklarının artması için daha iyi fırsatlar sunacağını ileri sürmektedir. Yerelleşmenin düzeyi ile yerel demokrasinin paralel şekilde artacağı düşüncesi doğrultusunda vatandaş odaklı yerel yönetim daha belirgin biçimde kendini göstermektedir (Çukurçayır, 2009: 8-9). Toplumsal sorunların çözümü için karar mekanizmasının tepeden-tabana devri ile vatandaş odak noktası alınarak demokrasinin yeniden tanımlanması yerelleşmenin de önemli gerekçelerinden birini oluşturmaktadır.

Hizmetlerin sunumunda vatandaş katılımının artması ile yerel gereksinimlerin daha iyi tespiti ve bunlara daha iyi yanıt verilmesini, kaynakların halkın istekleriyle daha uyumlu kullanımını, yerel demokrasinin ve özerkliğin güçlendirilmesini, denetimin ve hesap verebilirliğin arttırılmasını, merkezi yönetimin yükünün azaltılarak etkin ve etkili hizmet sunar hale getirilmesini sağlayan bir süreç oluşturulmak istenmektedir. Yerelleşmenin amaçları ile yerel yönetim organlarının bağımsız oluşumu ve karar süreçlerine halk katılımı, yönetsel açıklık ve halkın yerel yönetimleri denetleyebilmesi, halkın yerel yönetimlerde etkin temsili, yerel yönetimlerde şeffaflığın sağlanması, yerel yönetimlerin sivil toplum özelliği ve yönetimler arası ilişkilerin düzenlenmesi gibi yerel demokrasi ilkeleri incelendiğinde büyük çoğunlukla örtüştükleri görülmektedir (Yaylı ve Puslu, 2008: 138-147).

Kamu hizmeti sunumunda, demokrasiyi güçlendiren, demokrasi okulu ve demokrasinin beşiği gibi ortak ifadelerle anlatılan yerel yönetimlerin güçlendirilerek yerelleşmenin sağlanması ile yerel demokrasi arasında yakından bir ilişki bulunmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlerin özerkliği arttıkça yerel demokrasi güçlenmekte, yerel yönetimlerin özerkliği azaldıkça yerel demokrasi zayıflamaktadır. Yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilme ve uygulayabilme yetkisinin olması vatandaş katılımı açısından oldukça önemlidir. Friedrich A. Hayek, merkezi yönetimden yerel yönetimlere bazı yetkilerin devredilmesi ve siyasal özgürlüklerin sağlanması ile vatandaşların siyasi ve idari süreçte daha fazla söz sahibi olacaklarını, yani katılımın aratacağını belirtmişlerdir (Çelik ve Usta, 2011: 95). Vatandaşlar sadece görüşlerine değer verildiği ölçüde yerel yönetim birimlerin alacağı kararlara katılabilir, görüş bildirebilir ve etkileyebilirler. Ancak başarılı bir yerelleşme ve etkin vatandaş katılımının sağlanması için vatandaşın egemenliği kullanmaya çağırılması büyük önem arz etmektedir (Üskül, ? : 337).

Son yıllarda yapılan akademik çalışmalar ve ulus-üstü kuruluşların raporları incelendiğinde yerelleşme politikalarının iyi yönetim uygulaması olarak halkın katılımını sağlaması ve devletin, vatandaşlara karşı hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerini yerine getirmesi açısından önemli bir unsur olarak görüldüğü ortaya çıkmaktadır. Yerelleşme reform çalışmalarının popülerliği de vatandaşlara katılım açısından sunduğu geniş fırsatlardan kaynaklanmaktadır. Egemenliğin vatandaşa dayandırılmasına bağlı olarak gücün kullanımında yetkinin vatandaşa bırakılması, karar alınmadığı durumlarda üst yönetime bırakılması başarılı bir yerelleşme stratejisi için önemlidir (Üskül, ? : 336-337). Bu açıdan bakıldığında tam da subsidiarite yani hizmette yerellik ilkesi karşımıza çıkmaktadır. Bu konu ile ilgili açıklamalar bir alt başlıkta yapılacaktır.

1.2.1.4. Subsidiarite İlkesi Açısından Yerelleşme

Akademik yazında subsidiarite kavramı olarak “yerellik”, “yerindelik”, “hizmette yerellik”, “ikincil durumda bulunma”, “yardımcılık” gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Bir hizmeti ona en yakın birimin yürütmesi olarak tanımlanan subsidiarite ilkesi ile amaçlanan karar verme mekanizmasını vatandaşa mümkün olabildiği ölçüde yaklaştırmak ve merkezi yönetimin karşısında belli bir ölçüde yerel yönetimlerin bağımsızlığını garanti etmektir (Eryılmaz, 2013: 126-127).

Yerelleşme eğilimlerin daha eski bir geçmişe sahip olduğu düşünüldüğünde hizmette yerellik ilkesinin yerelleşme eğilimlerinin artmasına katkı sağlayan bir kavram olarak ortaya çıktığı ileri sürülebilir. Her iki ilkenin de temelinde, vatandaşlara daha yakın olan yerel yönetimlerin, onların ihtiyaç veya taleplerini daha doğru tespit edebileceğinden dolayı merkezi yönetimden daha verimli hizmet sağlayabileceği düşüncesi yer almaktadır. Bu açıdan bakıldığında yerelleşme ile merkezi yönetimden daha alt kuruluşlara yetki devri hedeflenirken; hizmette yerellik ilkesi ile bu hedefin gerekçesi ortaya konmaktadır. Buradan yola çıkarak son yıllarda yerelleşme eğilimlerinin artmasının hizmette yerellik ilkesine işlerlik kazandırdığı söylenebilir (Dünya Bankası, 2001: 3).

Kavramın kökenine bakıldığında, Avrupa Topluluğu’nu kuran Roma Antlaşması ile güvence altına alındığı görülmektedir. Daha sonra 1985 yılında imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da kendine yer bulan bu ilke, 1992 yılında imzalanan ve Avrupa Birliği’nin kurucu antlaşması Maastricht ile yerel yönetim birimlerinin yetkilerinin korunmasının temeli ve yerel özerkliğin garantisi olarak ortaya konmuştur (Eryılmaz, 2013: 126-127).

1.2.1.5. Bölgesel Kalkınma Açısından Yerelleşme

Son yıllarda dünyada yaşanan gelişmeler incelendiğinde merkezi yönetimin bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesinde tek aktör olarak görülmediği ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, yetkilerin ve sorumlulukların paylaşılmasında yeni aktörlere ihtiyaç duyulması ile yerel-bölgesel yönetimler önemli aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan yerelleşme, bölgesel kalkınmaya yanıt olarak ortaya çıkan bir kavram olarak da değerlendirilmektedir. Devleti daha duyarlı ve verimli kılmak için bir yol olduğu düşüncesiyle, yerelleşmenin bölgesel kalkınmayı teşvik ettiği ileri sürülmektedir (Birleşmiş Milletler, 1997: 4).

Literatürde henüz yerelleşmenin bölgesel kalkınmada etkisinin olumlu ya da olumsuz olup olmadığı konusunda fikir birliği bulunmamakla birlikte, merkezi sisteme dayalı ülkelerde

bölgeler arası dengesizliklerin çok daha önemli boyutlarda olduğu gözlenirken, yerelleşmenin güçlü olduğu sistemlerde bölgeler arasındaki farklılıkların göreceli olarak daha az olduğu gözlemlenmektedir. Kalkınma stratejileri için iki ucu keskin bir kılıç olarak yerelleşme, verimlilik, rekabet ve kaynakların harekete geçirilmesi ile yerel ve bölgesel yerleşim yerleri için büyük faydalar getirebilmektedir (Rodríguez-Pose, 2008: 33).

Sonuç olarak bölgesel kalkınmanın sağlanmasında yerel-bölgesel yönetimler önemli bir aktör olarak yer almaktadır. Her ne kadar yerelleşmenin bölgesel kalkınma üzerindeki etkileri konusunda fikir birliği bulunmasa da yerelleşme eğilimlerinin arttığı, bölgesel kalkınmanın sağlanabilmesi için ise yerelleşme stratejisinin başarısının önem kazandığı görülmektedir. Ancak yapılan çalışmalar göstermektedir ki yerelleşme bazı ülkelerde ekonomik büyüme gibi olumlu gelişmelere neden olurken; diğer bazı ülkelerde de ekonomik krizlere sebep olmaktadır (Lui, 2007: 11-14). Bu açıdan değerlendirildiğinde daha önce de belirtildiği gibi yerelleşmenin her derde deva bir sistem olmadığı ortaya çıkarken ulusal ve küresel gerçekler dikkate alınarak etkin bir yerelleştirme stratejisi önemi kazanmaktadır.

1.2.1.6. Küreselleşme Açısından Yerelleşme

1980'lerden sonra yoğun olarak kullanılan küreselleşme kavramı, uluslararası iktisadi kuruluşların yayınlarında ve raporlarında sıklıkla yer almış bir olgu olarak literatüre yerleşmiştir. Çok boyutlu bir kavram olarak küreselleşme, ulusal sınırları karşılıklı bir şekilde aşan toplumsal, ekonomik, siyasi ve sosyal bağlantıların artarak yoğunlaşmasını ifade etmektedir. Bu açıdan küreselleşme, kamu ve özel sektör alanlarında birçok sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bu sonuçların en önemlilerinden biri, devletlerin, kültürlerin, toplumların ve ulusal ekonomilerin dünya ekonomisine, toplumuna ve kültürüne eklemlenerek bütünleşmesi veya bu doğrultuda yönelim sağlamasıdır (Görmez, 2005:7-8).

Küreselleşme, iktisadi boyut, kültürel boyut ve kentlerin yetki talepleri olmak üzere üç açıdan yerelleşmeye zemin hazırladığı ileri sürülebilir. İlk olarak iktisadi açıdan küreselleşme, sürecinde özellikle kamu dışı aktörler hükümetin (yönetimin) çok düzeyli sisteminde artan bir şekilde rol oynamalarını, özel sektör çıkarlarına aykırı olan mevcut düzenlemelerin kaldırılması baskısıyla ortadan kaldırılmasını veya azaltılmasını gerektirmiştir. Bu açıdan küreselleşme, piyasa karar mekanizmaları üzerinde müdahaleci bir role sahip ulus-devletin karar alanını daraltarak, devletin işlevlerinin dönüşmesine ve yerelleşmeye neden olmaktadır. Kültürel açıdan bakıldığında; küreselleşmenin, yerel özellikler ve etnik toplulukların varlığının farkına varma, farklılık ve yerel kültürlerin çeşitliliğini öne çıkartmıştır. Bu süreç, her ne kadar bazı yazarlar tarafından tek tipleşme olarak yorumlansa da; küreselleşmeyle

birlikte ulaşılabilirlik açısından dünya küçülürken, diğer yandan aynı dünyanın parçacıklarının, farklılıklarının altı çizildiği gelişmeler yaşanmıştır. Kentsel açıdan bakıldığında ise; kentsel nüfusun artışına sebep olması, kent merkezli bir yapının oluşmasına neden olduğu gibi sonuçlar sıralanabilir (Ökmen, 2005: 547). Berking'e göre 2000'li yıllara gelindiğinde nüfusu bir milyonu aşan 500'den fazla kent ortaya çıkmış; sürecin devamı halinde 2020'li yıllarda dünya nüfusunun yaklaşık %50'sinin kentlerde yaşamaya başlayacağı tahmin edilmektedir (Berking, 2002: 11). Nitekim 2000'li yıllarda Türkiye'de kırsal nüfus, toplam nüfusun %35,1'i iken 2020 yılında bu oran 2019 yılı verilerine göre; %7,2'ye düşmüştür.

Küreselleşme ile kentlerin/yerel yönetimlerin sevk ve idare gücü üzerinde yoğun kararlar alma baskısı oluşmaktadır. Bu durum yerel yönetim politikalarından sorumlu olanları, kararlarında dış etkilere olan bağımlılığı yoğun bir şekilde hissetmelerine neden olmaktadır. Bu gelişmeler, yerel yönetimlerden istek ve beklentileri artırırken; diğer taraftan mali olanaklarla bu beklentiler arasındaki uçurumun büyümesine yol açmaktadır. Bugün kentlerin çok azı, iktisaden kendi kendine yetebilir durumda olup; kentsel toplumların, sürekli daha fazla yerel, ulusal ve uluslararası gelişmelere bağlı kaldığı söylenebilir. Küreselleşme-yerelleşme dinamikleri bağlamında, ulus-devletin değişimi konusu çeşitli etkileri ortaya çıkarmıştır. Bu süreçte ulus devletin önemi gittikçe artmasına rağmen, sınırlandırılması düşüncesini içeren tartışmalar yaygınlaşmaktadır. Devletin küçültülmesi anlamına gelen bu gelişmelerin ardında; ekonomik, teknolojik, sosyal, politik, ideolojik ve psikolojik faktörler bulunmaktadır. Böylelikle küreselleşmenin etkisi ile birlikte ulus-devlet felsefesinin temel taşı olan, egemenlik, meşruiyet ve ulus gibi kavramlar tartışmaya açık hale gelmiştir (Schachter, 1997: 7).

Yeni yüzyılın önemli trendlerinden biri haline gelen küreselleşme ve yerelleşme iki yönlü bir süreç olarak birlikte yaşanmaktadır. Bir taraftan küreselleşme süreci yaşanırken, diğer taraftan da yerelleşme eğilimlerinin arttığı görülmektedir. Bu iki yönlü süreçte küreselleşme; ekonomik, sosyal ve teknolojik güçleri, kamu politikalarını, kamu yönetiminin işleyişini ve hatta ulus-devletin yapısını ve kurumsal ilişkisini etkilemekte iken, yerelleşme; tekdüze ve merkezîyetçi yapılanmaya karşı, tarihi, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden ortaya çıkarmakta ve birbiriyle bütünleştirmektedir. Bu açıdan yerelleşme artık merkezileşmeye karşı olarak ya da birbirinin alternatifi gibi değerlendirilmemektedir (Ökmen, 2009: 5).

Küreselleşme ile yerelleşmenin birbirine rakip olmadığı ve birlikte geliştiğinden bahsedilmiştir. Bu birlikte gelişim süreci Küre-yerelleşme (*Glocalization*) adında yeni bir

kavram ortaya çıkarmıştır. Küreselleşme (*Globalisation*) ve yerelleşme (*Localisation*) kelimelerinin birleşiminden türetilmiş küre-yerelleşme kavramı, küreselleşme ile yerelleşmenin iç içeliğini ve bütünleşikliğini anlatmak için kullanılmaktadır. Linguistik açıdan bakıldığında hem “küresel” i hem de “yerel” i içine alan kavram, küreselleşme sürecinin birçok parçası açısından yerelleşmenin, küreselleşmeye zıt bir trend olmadığını göstermesi bakımından önemli bir kavram olarak değerlendirilmektedir (Khondker, 2005: 184-185).

Yukarıda da ifade edildiği gibi küresel ile yerel arasında diyalektik bir ilişki bulunmaktadır. Küreselleşmenin etkisiyle yerel dönüştürülürken, yerelin etkisiyle küreselin dönüşümüne şahitlik etmekteyiz. Uluslararası kitlesel göç hareketlerinin artması veya yerel kültürel kimliklerin ve biçimlerinin global medya organları tarafından kullanılmasıyla bu dönüşüm gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Günümüzde eş zamanlı süreçler olarak gelişen küreselleşme ve yerelleşme mekansal ölçekte ulus devletin kompozisyonunu etkilemektedir. Sonuç olarak küre-yerelleşme kavramı, toplumsal yaşamın hem küreselleşmesi hem de yerelleşmesi ile birlikte kullanılarak, toplumsal ilişkilerin yaygınlaşmasını ve farklı düzeylerde karmaşık bir yön almasını ifade etmektedir.

1.2.2. Dünyada Yaşanan Yerelleşme Süreci

Son yıllarda gittikçe popüler hale gelen yerelleşme terimi, demokratikleşme ve ekonomik büyümenin refahı nasıl arttırdığını açıklamak için gelişmiş birtakım kuruluşlar tarafından kullanılan başlıca kavramlar arasında yer almaktadır (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 59). İlk olarak Mezopotamya ve Mezo-Amerika’da kentlerin doğuşu ile yerel yönetimler arasından doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Avrupa’da yerel yönetimler, bir kent veya bölgenin merkezi yönetim ve kilise karşısında idari ve mali alanda özerklik elde ederek güçlenmesiyle gelişmiştir. Siyasal ve sosyo-ekonomik değişimlere göre uzun bir süreç izleyen bu gelişmeler literatürde genellikle yedi aşamada anlatılmaktadır (Eryılmaz, 2002: 6):

İlk aşama; temelleri, 13. yüzyıla dayanan ve 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar olan dönemde kentlerde görülen otonom gelişmelere, yerel ve kişisel hakların gelişimi süreci,

İkinci aşama; Fransız ihtilaliyle başlayan ve Napolyon’un imparatorluğu ile süren Batı Avrupa’nın birçok bölgesinde idari reformların yapılması süreci,

Üçüncü aşama; Alman federalizmini ve Habsburg İmparatorluğu’nun yapılanmasını etkileyen süreci,

Dördüncü aşama; 1918’den sonra Habsburg İmparatorluğu’nun yıkılması ve 1917’deki Rus devrimiyle başlayan süreci,

Beşinci aşama; 1945'ten sonra Orta ve Doğu Avrupa'da komünistlerin kontrolü ele geçirmesi ile ikili denetim sisteminin kurulması süreci,

Altıncı aşama; 1970 sonrası Batı Avrupa'da yerel yönetimlerin birleştirilerek ve yeniden örgütlenerek fonksiyonel bölgelerin kurulması ile başlayan süreci,

Yedinci aşama; komünizm sonrası Orta ve Doğu Avrupa'daki yeniden yapılanma sürecidir.

İnsanlık tarihi kadar eski bir geçmişe sahip yerel yönetimlerin yeniden güçlendirilmesi yönündeki taleplerin artmasında merkezi planlama ile kalkınmanın gerçekleşmemesinin önemli etkisi olmuştur. Birçok gelişen ülkede 1940-1950'lerde merkezi planlama ile kalkınmak için gerekli olan güçleri harekete geçirmenin zor olduğu görülerek, bu sorunun ekonomik, sosyal ve politik süreçlere halk katılımının artmasıyla daha kolay çözüleceği öne sürülmüştür. Bunun yolu da *yerelleşme* olarak gösterilmiştir.

Yerelleşme ile ilgili tartışmalar ilk olarak 1950'lerin sonu ve 1960'ların başında başlamış, 1980'lere gelindiğinde ise artan şekilde yaygınlaşmıştır. 1950'lerle başlayan süreç, yerelleşmenin ilk dalgası olarak ileri sürülmekte ve sömürge yapılarının yerine geçerek yerli yönetimleri ortaya çıkaran yeni bağımsız devletlerden ilham almıştır. Bu açıdan yerelleşme, merkezi idareler için popüler desteğin artması anlamına gelen politik bir kavram olarak ortaya çıkmıştır (Lindaman-Thurmaier, 2002: 916). Bu dönemde yerelleşme tartışmaları büyük ölçüde mekan ve ölçekte yaşanan dönüşümlerin sermaye birikim modelinin 1970'li yıllardan itibaren krize girmesinden kaynaklanmaktaydı. Bu krizi aşmak için ihtiyaç duyulan yeni kurumsal yapıda ulus devletten ziyade bölgesel ve yerel yönetimler ön plana çıktı. Sonuç olarak, 1970'lerde uluslararası ekonomik ve mali bunalımlar, hükümetlerin aşırı yüklenmesi gibi nedenlerle krize girmiş olup; merkezi yönetimin aşırı müdahaleci olması tartışılır hale gelmiştir. Böylelikle de yerelleşmenin ilk dalgası ortaya çıkmıştır (Nohutçu ve Coşkun, 2004: 69-70).

1970'lerin ortalarından 1980'lere kadar süren ikinci dalga yerelleşmenin, sağlık ve eğitim programları gibi temel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik programların uygulanması için daha etkili ve verimli bir yol olduğu önermesine dayanmaktadır. 1980'li yıllarda yaşanan en önemli gelişme, her türlü kaynak dağılımında var olan piyasa-devlet dengesinin değişmiş olması, neo-liberal görüşlerin gelişmesine yol açmıştır. Bu süreçte yaşanan teknolojik ve ideolojik değişim, piyasanın rolünü arttıran ve devletin rolünü azaltan politika değişimi ortaya çıkarmış ve kamu yönetiminde yeni bir vizyona öncülük ederek Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu anlayışta modern kamu kurumları, vatandaşları

birer müşteri olarak tanımlamakta ve kendilerini her şeyden önce müşteriler için birer hizmet sağlayıcı ve problem çözücü olarak görmektedir (Nohutçu-Coşkun, 2004: 69-70).

1980’den itibaren YKY yaklaşımı özel sektör yönetim araçlarının ve teşvik yapılarının üstünde durarak kamu sektörü reformu için yeni bir yaklaşım meydana getirmiştir. Yeni yaklaşımla uygulanan politikalar; toplumsal paylaşım düzeni, devletin ekonomiye müdahale şekli ve son olarak bütün ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması gibi değişiklikler ortaya çıkarmıştır (Haldenwang, 2010: 648). Bu süreçte yerleşmenin ideolojik olarak sürdürülmesi ve piyasa odaklı devlet için bir tercihe dayanması halinde, hizmet sunumu açısından yerel yönetimlerin mal ve hizmet sunumunda karşılaşılabileceği sorunların aşılması amacıyla güçlü bir yapıya sahip olması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Nitekim bu ihtiyaç da yerel yönetimleri mali açıdan güçlendirmeyi hedefleyen mali yetki devrini ve yerleşmenin üçüncü dalgasını ortaya çıkarmıştır. Bu süreçte ortaya çıkan önemli adımlardan biri de 1988 yılında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi düşüncesi ile yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır (Lindaman-Thurmaier, 2002: 916).

Halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan sosyal, siyasal ve idari birimler olarak yerel yönetimler, tarihi süreçte farklı görünümlemlerle farklı fonksiyonları yerine getirmişlerdir. Başlangıçta merkezi idarenin sıkı denetimi ve güdümünde bulunan yerel yönetimler zamanla gerçekleşen yerleşme aşamaları ile hem idari hem siyasal hem de mali anlamda özerkliklerini kazanmıştır. Bu süreçte ortaya çıkan yerleşme aşamalarını özetleyecek olursak; ilk aşama, merkezi yetkilerin yerel yönetimlere dağıtılması anlamına gelen idari yerleşmeyi; ikinci aşama ise idari yerleşmenin ötesinde mali yetki devrini de içeren ve yerel yönetimlerin geliştirilmesi stratejileri üzerine odaklanan bir yerleşmeyi ve son aşama da mali yetki devrini ve giderek küreselleşen ekonomilerde devletlerin daha fazla pazar odaklı olmalarına ihtiyaç olduğu argümanlarına odaklanmıştır. Sonuç olarak dünyada yaşanan yerleşme süreci “yerelleştirmek veya yerelleştirmemek” tartışmalarında “nasıl daha iyi yerelleştirilir? tartışmalarına doğru bir evrim süreci geçirmiştir.

1.2.3. Yerleşmenin Türleri

Yerleşme kavramını açıklarken yukarıda her ülkede farklı koşulların olması nedeniyle yerleşmenin her ülkede farklı bir şekilde planlanması ve gerçekleştirilmesinin gerektiğini belirtilmişti. Farklı ülke ve sistem uygulama incelemelerinde genel olarak yerleşme kavramının siyasi, idari, mali ve ekonomik olmak üzere dört türü üzerinde durulmaktadır. Bu başlık altında öncelikle yerleşmenin türlerini inceleyip sonrasında da bir tabloda değerlendirilecektir.

1.2.3.1. Politik Yerelleşme

Politik anlamda yerelleşme, kamu politikası oluşturulması sürecinde vatandaşları bilgilendirmek ve karar alma sürecine dahil etmek olarak ifade edilebilir. Siyasi yerelleşme savunucuları, demokratik yerel katılımı alan kararların, ulusal siyasi otoriteler tarafından alınan kararlara göre toplumdaki farklı çıkarlarla daha ilgili olacağını ve bu süreçte toplumun daha iyi bilgilendirileceğini ileri sürmektedirler (Rondinelli, 1999: 2). Bu anlamda demokrasinin beşiği olarak ifade edilen yerel yönetimlere karar alma gücü ve yetkisinin devri siyasi (politik) yerelleşmenin temel mantığını oluşturmaktadır.

Siyasi yerelleşme çoğu zaman anayasal ya da yasal reformları, yasama meclislerinin güçlendirilmesini, çoğulcu siyasi partilerin gelişmesini, etkili kamu çıkar gruplarının teşvik edilmesini ve yerel siyasi birimlerin oluşturulmasını gerektirir. Siyasi yerelleşme sivil yuvarlak masa, açık alan tartışmaları ve referandumlar artış göstererek yerel düzeyde önemli yeniliklere neden olmaktadır. Ancak siyasi yerelleşmenin ülke içinde katılımcılığı arttırmasına rağmen, ülke dışındaki uygulamalarının, farklı sonuçlar meydana getirebileceğine dikkat çekilmelidir. Bununla birlikte siyasi yerelleşmenin manipülasyona daha duyarlı olduğu da belirtilmelidir. Seçimle iş başına gelen yerel yetkililer tarafından tanınmış herhangi bir ayrıcalığın iptali halk isyanı ve korku uyandırabilmektedir (Litvack ve Seddon, 1999: 2).

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim birimlerinin onayına gerek kalmaksızın kararlarını kendi organlarınca almaları ve uygulayabilmeleri anlamına gelen siyasi yerelleşme, Mali yerelleşme ile tamamlanmazsa yerel yönetimlere yetki devri açısından farklı sonuçlar doğurabilir. Örneğin siyasi yerelleşme ile her ne kadar artan şekilde yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk verilse de bu mali yerelleşme ile tamamlanmazsa amacına ulaşmaz ve yerel yönetimleri görevlerini yerine getirebilmek için merkezi devlete daha fazla bağımlı hale getirir. Bu durumda merkezi hükümet yerele karşı güçlenmiş olur ve yerelleşme reformu amacına ulaşmamış olur (Savaşkan, 2017: 4).

Siyasi yerelleşme genellikle iki şekilde uygulanır. İlki, coğrafi, etnik veya dilsel açıdan farklı bir nüfus, yasama meclisi şeklinde ek özerklik kazandığında ortaya çıkabilir. Örneğin Fransa'nın 1992'de Korsika'ya doğrudan seçilmiş bir meclis kurma hakkı vermesi gibi. İkincisi ise ülke genelinde ikincil bir siyasi ilçe düzeyi yaratılması yoluyla olabilir. Örneğin, 1990'ların başlarında, Hırvatistan ve Çek Cumhuriyeti, sınırlı politika oluşturma özerkliğine sahip ulusal seçim bölgeleri oluşturmaları gibi. İkinci son beş yılda OECD ülkeleri parlamenter sistemlerinde daha yaygın olarak kullanılmıştır (Spina, 2013: 430).

1.2.3.2. İdari Yerelleşme

En basit tanımlama ile merkezden yerel seviyelere planlama, yönetim yetki ve sorumluluğunun devri olarak ifade edilmektedir. Daha geniş bir ifade ile genel anlamda planlama, finansman ve yönetim sorumluluklarının yerel birimlere transferi ya da yönetim düzeyleri arasında kamu hizmetleri için yetki ve sorumluluk dağıtımı şeklinde tanımlanmaktadır. İdari yerelleşmede yönetimin farklı seviyelerine sevk ve idare güç ve sorumluluğunun yeniden dağıtımının yolları aranmaktadır. Bu süreçte de yönetim, finansman ve planlama sorumluluğu idarenin üst seviyelerinden uzaklaştırılmakta ve daha alt seviyelerde yer alan kuruluşlara bırakılmaktadır. Bu açıdan merkezi idare ne kadar az kontrole sahipse, idari yerelleşme o kadar yüksektir anlamına gelmektedir (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 61).

İdari yerelleşme, yerelleşme üzerine kurulu kurumsal yapıyı ifade etmektedir. İdari yerelleşmenin temel bileşenleri; daha düşük seviyelerde hükümet, kurumlar ve saha ofislerinin varlığı, kamu hizmetlerinin ve işlevlerinin düşük seviyelerde sunulması, merkezi hükümet adına icra, yerel ve merkezi yönetime karşı sorumluluk çizgilerinin netleştirilmesi, etkili yerel yönetimler arası ilişkilerin sağlanması ve kurumsal kapasitelerin daha düşük seviyelerde geliştirilmesinden oluşmaktadır. İdeal olarak, bunlar siyasi yerelleşme altında listelenen reformları tamamlaması gerekmektedir. Özellikle en yoksul ülkelerde, bu bileşenlerin her biri önemli stratejik ve operasyonel zorluklar gerektirmektedir. Yerel düzeyde kapasite geliştirmenin zorluğu aşikârdır ve çok çeşitli aktörler buna katkıda bulunabilir. Yerelleşme süreçlerinin etkin işleyişi, büyük ölçüde hükümetler arası ilişkileri düzenleyen açık bir kurallar dizisinin müzakere edilmesine ve bunlara uyulmasına bağlıdır (European Commission, 2007: 38-39).

İdari yerelleşmenin en yaygın kullanılan kavramsallaştırması, “tip-işlev” çerçevesidir. Bu çerçeve idari yerelleşmenin alt türlerinin sınıflandırılması sağlanmaktadır. Bu tür sınıflandırmalar, bir devlet için mevcut idari yerelleşmenin derecesini sınıflandırmak için kullanılabilir. İdari yerelleşmenin ana formlarını; yetki genişliği (deconcentration), yetki devri (delegation) ve devölüsyon (devolution) olmak üzere üç gruba ayırmaktadır (Pineda, 2015: 6).

1.2.3.2.1. Yetki Genişliği (Deconcentration)

Yetki genişliği, idari yerelleşmenin “en düşük” seviyesi olarak değerlendirilmektedir. Rondinelli, merkezi hükümetin farklı seviyeleri arasındaki finansal ve yönetim sorumlulukları konularında, karar verme otoritesinin yeniden dağıtılması olarak tanımlamaktadır. Bu tür idari yerelleşmenin geçiş ve gelişmekte olan ülkelere en yaygın tür olarak karşımıza çıkmakta ve en sık üniter devletlerde görülmektedir. Bununla birlikte, bu kategoride, yerel girdi için

politikalar ve fırsatlar değişkenlik göstermektedir: yoğunlaşma yalnızca başkentteki merkezi hükümet yetkililerinden sorumlulukları bölgeler, iller veya ilçelerde çalışanlara yönlendirebilir veya merkezi hükümet bakanlıklarının denetimi ile güçlü bir saha yönetimi veya yerel yönetim kapasitesi yaratabilir (Rondinelli, 1999: 2-3).

Yetki genişliği ile merkezi yönetimin kendi alanındaki kurumlara bir politika sorumluluğunu dağıtması, yetkinin mekânsal ve coğrafi dağılımını değiştirmekte, ancak daha önemlisi yetki alan kurumun özerklik derecesini değiştirmektedir. Merkezi yönetim yetkilerin dağıtılmasını bürokrasinin hiyerarşik kanalları ile belirli düzenlemeler altında yaparak, yetki verdiği kurum üzerindeki otoritesini korumaktadır. Bu tür yerelleşme, orta derecede bir özerklik sağlamaktadır (Schneider, 2003: 38).

Uygulama genel olarak, merkezi hükümetin (bakanlıkların) sahada (il, ilçe, vs) bulunan memurlarına bakanlık veya ilgili kurumun merkezi tarafından belirlenen kurallar dahilinde yerel koşullara göre merkezi direktifleri, programları ve projeleri planlama artı uygulama konusunda bir takdir yetkisi vermeyi içerir. Örneğin, Sri Lanka'da “1980'den önce, yetki devri, devlet memurları tarafından oluşturulan bölge kalkınma konseyleri şeklini almıştır (Pineda, 2005: 7).

1.2.3.2.2. Yetki Devri (Delegation)

Merkezi otorite tarafından güç ve yetkinin yarı özerk kuruluşlara ve yönetim birimlerinin alt seviyelerine ödünç olarak verilmesidir. Yetki devri yoluyla yerel yönetimlere büyük ölçüde özerklik verildiğinden dünyada yerelleşmenin en önemli ve en çok kullanılan biçimlerinden biri olarak gösterilmektedir. Bu yerelleşme türünde merkezi yönetim tarafından devredilen görev, yetki ve sorumluluklar kontrol edilmemekte ancak merkezi yönetime karşı sorumluluklar devam etmektedir. Yani merkezi otorite görev ve sorumlulukları bir alt kuruluşa devretmekle birlikte mutlak otoriteyi yine kendi elinde bulundurmaktadır (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 10; Tatar, 1993: 140).

Kısaca, merkezi yönetim yapısı dışında ve sadece dolaylı olarak kontrol edilen yönetim sorumluluğunun transferini içermektedir. Bu, iş yükünün bir bakanlıktan diğerine veya bakanlıktan kendi alanına veya yerel yönetime kaydırılması anlamına gelebilir. Başka bir deyişle, başkentteki merkezi hükümet yetkililerinden sorumlulukları bölgeler, iller veya ilçelerde çalışanlara yönlendirebilir. Bu durumda hizmetler yalnızca merkezi hükümet bakanlıklarının gözetimi altında yapılır (Mollah, 2007: 3).

Daha kapsamlı bir yerelleşme türü olarak Delegasyon yoluyla, merkezi hükümetler karar alma ve kamu işlevlerinin yönetimi sorumluluğunu yarı özerk kuruluşlara

devretmektedir. Hükümetler, kamu işletmeleri veya şirketleri, konut otoriteleri, ulaşım otoriteleri, özel hizmet bölgeleri, yarı okul bölgeleri, bölgesel kalkınma şirketleri veya özel proje uygulama birimleri oluştururken sorumluluk verirler. Yetki devredilen bu kuruluşların karar vermede genellikle büyük takdir yetkisi vardır. Düzenli kamu hizmeti üzerindeki kısıtlamalardan muaf tutulabilirler (Rondinelli, 1999: 3). Bu yerelleşme türünde hükümetler yetki ve sorumlulukları, doğrudan devlet yönetiminin verimsizliğinden, artan maliyet kontrolünden hassas ve esnek bir örgüt kurmaktan kaçınmanın bir yolu olarak görebilmektedir. Yetkilerin devredildiği yönetim birimi verilen görevleri yürütmek için geniş bir takdir yetkisine sahiptir ancak esas sorumluluk yine merkezi yönetimde kalmaktadır.

1.2.3.2.3. Devolüsyon (Devolution)

Devolüsyon, merkezi yönetimden, büyük ölçüde ya da tamamen bağımsız ve bir dereceye kadar demokratik olan yerel yönetimlere kaynak, güç, görev ve yetki devri olarak tanımlanmaktadır. İdari yerelleşmenin en önemli şekli olarak devolüsyon, gerçek anlamda adem-i merkeziyet (yerel yönetim) olarak görülmektedir (Yılmaz vd., 2012: 19). Gelişmiş bir sistemde, yerel yönetimler otoriteyi kullandıkları ve içinde kamusal fonksiyonları yerine getirdikleri coğrafi sınırları açıkça ve yasal olarak kabul etmişlerdir (Rondinelli, 1999: 3).

Delegasyondan daha ileri bir yerelleşme türü olan devolüsyon, gelir toplama ve harcama yetkisine ve özerkliğe sahip ulus-altı birimlerin varlığına izin vererek, yerel yönetimlerin yasal statülerini açıkça tanımlamış ve bu birimleri gelir toplayabilen, gelirlerini arttırabilen ve harcaayabilen bir dizi fonksiyona sahip birimler haline getirmiştir. Bu tür yerelleşmede her ne kadar merkezi yönetime bağımlılık söz konusu olsa da merkezi yönetimden taşra ve yerel yönetimlere idari fonksiyonların yanı sıra yetki devri de gerçekleşmiştir (Mutlu, 2006: 35; Tatar, 1993: 140).

Cheema ve Rondinelli (1983), devolüsyonun en saf biçimini açıklamak için beş temel özellik belirtmiştir. Bunlar (Mollah, 2007: 4);

- Güç, merkezi hükümetin doğrudan kontrolü dışında, bağımsız olarak ve ayrı ayrı yönetilen özerk birimlere devredilir,
- Birimler kurumsal statüden yararlanır ve işlevini yerine getirmek için kendi kaynaklarını güvence altına almak için yetki ister,
- Birimler tanınmış bir coğrafi alan üzerinde kontrol sahibi olmalarını ister,
- Devolüsyon, yerel yönetim kurumlarının geliştirilmesi gereğini ifade eder.
- Merkezi ve yerel yönetim arasındaki karşılıklı yarar sağlayan ve koordine eden bir ilişki düzenlemesidir.

Özet olarak; yetki genişliği (dekontrasyon) bürokratik ve hiyerarşik bir ilişkiyi ifade ederken, yetki devri (Delegasyon) bir sözleşme ilişkisini, devolüsyon ise eşit mesafe ilişkisini veya mesafeli ilişkiyi (arm's-length relationship) içermektedir. Aynı zamanda özerklik miktarı da yetki genişliğinde en az iken, yetki devrinde biraz daha fazla ve son olarak devolüsyonda en çok olarak sıralanabilir.

1.2.3.3. Mali Yerelleşme

Yerel yönetimler ve özel kuruluşlar yerel işlevleri etkin bir şekilde yerine getirecekse, yerel olarak toplanan ya da merkezi hükümetten aktarılan harcamaların yanı sıra harcama kararları alma yetkisi olmalıdır. Bu açıdan mali sorumluluk, yerelleşmenin temel bir bileşenidir (Rondinelli, 1999: 3). Mali yerelleşme, merkezi yönetimden yerel yönetimlere veya başka kuruluşlara gelir toplama yetkisinin verildiği ya da delege edildiği, ihtiyaca göre merkezi kaynakların yerel otoritelere dağıtımını da içeren ve yerel otoritelere finansal kaynaklar üzerinde kanunla belirlenmiş sınırlar içerisinde kontrol yetkisi verilen değişimler mali yerelleşme olarak ifade edilmektedir (Keskin, 2008: 620-621).

Özellikle merkezi ve yerel düzeyde demokratik seçilmiş hükümete karşı önemli bir trend olması, yerel yönetimlerin daha fazla sorumluluk talep etmesi, yerel yönetimlerin daha düşük maliyetli ve daha kaliteli hizmet sunumu sağlayacağı düşüncesi ve hızlı kentleşme ve ekonomik kalkınma ile yerel yönetimlerin büyümesi gibi nedenler mali yerelleşmenin 1980'li yıllardan sonra daha fazla ilgi görmesinde etkili olmuştur. Günümüzde, gelişmekte olan pek çok ülkede, yerel yönetimler veya idari birimler vergi uygulamak için yasal yetkiye sahiptir ancak vergi tabanı çok düşük olduğu için yerel yönetimlerin ihtiyaç duydukları kaynakları tam olarak karşılayamamaktadır. Bu durum da yerel yönetimleri çeşitli sübvansiyonlar sağlamak için merkezi idareye bağımlı kılmaktadır (Rondinelli, 1993: 3).

Çok boyutlu bir kavram olarak mali yerelleşme, ekonomik ve politik açıdan farklı olarak algılanabilmektedir. Ekonomik açıdan, görevlerin ve gelirlerin yönetimler arasındaki dağılımı olarak ifade edilirken, politik açıdan gelir ve giderlerin dağılımı olarak değil, kamusal karar ve sorumluluklarının ve otoritenin güç merkezleri arasında dağılımı olarak ifade edilmektedir. Mali yerelleşme, aşağıdakiler de dahil olmak üzere birçok şekilde olabilir (Rondinelli, 1993: s3):

- Kullanıcı ücretleri yoluyla kendi kendini finanse etme veya maliyet kurtarma
- Kullanıcıların para ya da işgücü katkıları yoluyla hizmet ve altyapı sağlamaya katıldığı eşgüdüm veya çoğaltma

- Yerel gelirlerin mülk veya satış vergileri veya dolaylı masraflar yoluyla genişletilmesi
- Genel gelirlerin hükümetlerarası genel merkezi veya özel kullanımlar için merkezi hükümet tarafından toplanan vergilerden yerel yönetimlere transfer
- Borç garantileri ile belediye borçlanmasına ve ulusal veya yerel hükümet kaynaklarının seferber edilmesine izin verilmesi.

Politika yapıcılarının Mali yerelleşmenin planlanmadan önce olası etkilerini dikkatle değerlendirmeleri gerekmektedir. Politika yapıcılar iyi bir mali yerelleşme planlaması için; (i) ekonomik verimlilik, (ii) makroekonomik istikrar, (iii) gelir yeniden dağıtımı (bölgeler arası veya kişiler arası eşitlik) ve (iv) politik verimlilik gibi alanlarda konuları iyice değerlendirmeleri gerekmektedir. Aşağıda mali yerelleşme tasarlanırken göz önünde bulundurulması gereken çeşitli maddeler yer almaktadır (European Commission, 2007: 17-18).

- Sorumlulukların hükümet seviyeleri arasında paylaştırılması,
- Çeşitli vergilerin hükümet seviyeleri arasında paylaştırılması,
- Merkezi olmayan düzeyde planlama ve bütçeleme döngüsünün tanıtılması,
- Farklı devlet kademeleri arasında mali transfer sistemleri,
- Merkezi hükümet yerelleşme etkisinin değerlendirilmesi.

Özetle mali yerelleşme ile yerel yönetimlere fon ve gelir getiren güç ve özerklik olmak üzere iki hak devri söz konusudur. Sonuç olarak mali yerelleşme; merkezi yönetimden yerel yönetimlere politika, planlama, finansman ve yönetim sorumluluklarının devredilmesini ve merkezi yönetimden yerel yönetimlere mali yetkinin devredilmesini ifade eden bir kavramdır.

1.2.3.4. Ekonomik ya da Piyasa Açısından Yerelleşme

Piyasa yerelleşmesi ya da ekonomik yerelleşme, hükümetin kontrolündeki kamu sektöründen özel sektöre doğru bir sorumluluk akışı gerçekleştirilmesidir. Bu tür yerelleşme Merkezi yönetimden özel sektöre şeklinde olabileceği gibi yerel yönetimlerden özel sektöre şeklinde de olabilir. Piyasa yerelleşmesinin merkezinde yer alan piyasa mekanizması, hizmetlerin verimliliğini artırmanın yolu olarak talebe dayalı kaynak tahsisini ileri sürmektedir. Tüketicilerin talepleri ile uyumlu kaynak tahsisi yapılması ile gerçekleştirilmesinin en verimli hizmet sunumu olduğu düşünülmektedir (Edquist, 2005: 11).

Hükümet perpektifinden en önemli ekonomik yerelleşme formları özelleştirme ve deregülasyondur. Fonksiyonların devamı, hizmet kalitesinin artırılması için sorumluluğu kamudan özel sektöre aktarmaktadırlar. Öncesinde hükümetin tekelinde olan fonksiyonların iş

dünyası, topluluklar, kooperatifler, sivil toplum kuruluşları ve diğer hükümet dışı örgütler tarafından sürdürülmesine izin vermektedirler. Özelleştirme ve deregülasyona genellikle ekonomik liberalleşme ve piyasa geliştirme politikaları eşlik etmektedir (Rondinelli, 1999: 4).

1.2.3.4.1. Özelleştirme

Kapsam bakımından özelleştirme, ürün ve hizmetlerinin tamamen özel sektör tarafından sunulmasından kamu-özel işbirliğine kadar farklılık göstermektedir. Kamu-özel iş birliğinde taraflar hizmet ya da alt yapı sağlamak için iş birliği yapmaktadır. Özellikle alt yapı alanında birçok kamu-özel iş birliği formu bulunmaktadır. Ayrıca özelleştirme hükümetin borçlanma riskine girmemesi için sermaye piyasası aracılığı ile kamu sektörü programlarına finans sağlamayı da içermektedir (Rondinelli, 1999: 4).

Özelleştirme, malların ve hizmetlerin tedarik edilmesinin tamamen piyasanın serbest çalışmasına bırakılmasından hükümetin ve özel sektörün hizmet ya da altyapı sağlamak için işbirliği yaptığı "kamu-özel ortaklıklarına" kadar değişebilir. Özelleştirme; özel işletmelerin daha önce hükümet tarafından tekelleştirilen işlevleri yerine getirmelerine izin vermeyi, kamu hizmetlerinin veya tesislerinin ticari işletmelere sağlanmasını veya yönetilmesini içerebilir. Ayrıca kamu sektörü programlarını sermaye piyasası yoluyla finanse etmek ve özel kuruluşların katılımını sağlamayı ve devlete ait işletmelerin elden çıkarılması yoluyla kamudan özel sektöre hizmet sağlama sorumluluğunu devretmeyi de içerebilir.

1.2.3.4.2. Deregülasyon

Deregülasyon, hizmet sunumuna özel katılım konusundaki yasal kısıtlamaların azaltılması veya geçmişte hükümet tarafından ya da düzenlenmiş tekeller tarafından sağlanan hizmetler için özel tedarikçiler arasında rekabet edilmesini ifade eden yerelleşme türüdür. Geçtiğimiz yıllarda özelleştirme ve serbestleştirme, gelişmekte olan ülkelerdeki hükümetlere daha cazip bir alternatif haline gelmiştir (Litvack ve Seddon, 1999: 2).

Yerelleşme başlığı altında anlatılanları kısaca özetleyecek olursak *ekonomik yerelleşme* ekonomik kararların bölgeselliği ile ilgili bir kavram olarak tam rekabet piyasası içinde tanımlanmakta; “*Politik yerelleşme*” karar alıcıların yerel yönetimlere siyasi yetki vermesi anlamına gelmekte; “*idari yerelleşme*” ise yerel düzeyde karar verme gücüne sahip olan veya olmayan ancak merkezi yönetimin ofisleri niteliğinde olan yerel yönetimlerin olması gerektiğini ifade eden bir kavramdır.

Tablo 1.7. Yerelleşmenin Türleri ve Özellikleri

Yerelleşme Türü	Alt Tür	Özellikleri
Siyasi Yerelleşme		Demokrasinin beşiği olarak ifade edilen yerel yönetimlere karar alma gücü ve yetkisinin devri
		Kamu politikası oluşturulması sürecinde vatandaşları bilgilendirmek ve karar alma sürecine dahil etme
		İki şekilde uygulanabilir; (1) Demokratik özerklik sağlanarak, (2) ilçe düzeyi yaratılarak.
		Katılımcılığı artırır, Manipülasyona duyarlıdır.
İdari Yerelleşme	Yetki Genişliği	İdari ve Bürokratik yerinden yönetim,
		Merkezi hükümetin farklı seviyeleri arasındaki finansal ve yönetim sorumluluklar hakkında karar verme otoritesinin yeniden dağıtılması
		İdari yerelleşmenin en zayıf biçimi,
	Yetki Devri	Merkezi otorite tarafından güç ve yetkinin yarı özerk kuruluşlara ve yönetim birimlerinin alt seviyelerine ödünç olarak verilmesi
İdari Yerelleşme	Devölüsyon	Yerelleşmenin en sık kullanılan biçimi,
		Yetkilerin devredildiği yönetim birimi verilen görevleri yürütmek için geniş bir takdir yetkisine sahiptir.
		Merkezi yönetimden, büyük ölçüde ya da tamamen bağımsız yerel yönetimlere kaynak ve güç görev ve yetki devri,
		Merkezi ve yerel yönetim arasındaki karşılıklı, karşılıklı yarar sağlayan ve koordine eden bir ilişki düzenlemesi,
Mali Yerelleşme		Güç, merkezi hükümetin doğrudan kontrolü dışında, bağımsız olarak ve ayrı ayrı yönetilen özerk birimlere devredilir.
		Merkezi yönetimden yerel yönetimlere veya başka kuruluşlara gelir toplama yetkisinin verilmesi ve ihtiyaca göre merkezi kaynakların yerel otoritelere dağıtımı,
		Yerel yönetimlerin öz kaynaklarının artırılması,
		Yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin güçlendirilmesi,
Ekonomik Yerelleşme	Özelleştirme	Özel işletmelerin daha önce hükümet tarafından tekelleştirilen işlevleri yerine getirmelerine izin vermek
		Kamu hizmetlerinin veya tesislerinin ticari işletmelere sağlanması veya yönetilmesi,
		Devlete ait işletmelerin elden çıkarılması yoluyla kamudan özel sektöre hizmet sağlama sorumluluğunu devretmek.
	Deregülasyon	Hizmet sunumuna özel katılım konusundaki yasal kısıtlamaların azaltılması
		Geçmişte hükümet tarafından ya da düzenlenmiş tekeller tarafından sağlanan hizmetler için özel tedarikçiler arasında rekabet edilmesini ifade eder.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yerelleşme başlığı altında anlatılanları kısaca özetleyecek olursak ekonomik yerelleşme ekonomik kararların bölgeselliği ile ilgili bir kavram olarak tam rekabet piyasası içinde tanımlanmaktadır. Politik yerelleşme, karar alıcıların yerel yönetimlere siyasi yetki vermesi anlamına gelmektedir. İdari yerelleşme ise yerel düzeyde karar verme gücüne sahip olan veya olmayan ancak merkezi yönetimin ofisleri niteliğinde olan yerel yönetimlerin olması gerektiğini ifade eden bir kavramdır.

1.2.4. Yerelleşmenin Avantaj ve Dezavantajları

1980’li yıllardan beri dünyanın birçok ülkesinde kamu yönetimi reformlarını etkileyen yerelleşme eğilimi giderek artmakla birlikte, yerelleşmenin faydalı olup olmadığı ile ilgili farklı görüşler bulunmaktadır. Çalışmanın bu kısmında yerelleşmenin olumlu ve olumsuz yönleri ele alınacaktır. Literatürde yerelleşmenin olası birçok olumlu ve olumsuz yönleri incelenmiştir. Gelişmiş ülkeler ve ulus-üstü kuruluşlar yerelleşme tavsiyelerini sunarken yerelleşmenin aşağıda yer alan olumlu yönlerini ileri sürmektedirler.

Yerelleşmenin olumlu yönleri arasında kamusal hizmetlerin sunumu açısından, vatandaşların ihtiyaçları ve sorunları hakkında daha iyi bilgi sahibi olunması ve böylelikle ihtiyaca yönelik uygun adımların atılmasına yardımcı olacağı belirtilmektedir. Bu durumun da yerel sürdürülebilir kalkınmayı kolaylaştıracağı, kaynakların daha iyi değerlendirilebileceği, yerelde bulunan sorunların çözümünde önemli mesafelerin kat edilebileceği, yerel düzeyde maliyetlerin azaltılmasına yardımcı olarak ekonomik tasarruf sağlayabileceği, yönetimin karar verme sürecinde daha esnek, yenilikçi ve yaratıcı hale gelmesine yardımcı olacağı, vatandaşların hak ettiği mal ve hizmetlerin en az maliyetle, yeterli sayı ve nitelikte üretilmesini sağlayarak ulusal yatırımların etkinleşmesine yardımcı olacağı belirtilmektedir (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 73).

Yerelleşmenin bir diğer olumlu yönü merkezi idarenin iş yükünü azaltmasıdır. Bu açıdan; merkezin rutin işlerden uzaklaşarak daha kalıcı plan, program ve politikalarla uğraşmasına, yerel yönetim ve merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının işbirliği ile yönetim kapasitelerinin gelişmesine ve uzak bölgelerde iletişim, haberleşme, hava koşulları gibi özellikler nedeniyle ertelenen problemlerin daha hızlı bir şekilde çözümüne yardımcı olur. Aynı zamanda merkezi idarenin vatandaşlara daha da yakınlaşmasını sağlamaktadır (Akman, 2018: 117).

Yerelleşmenin demokratik açıdan da önemli katkıları bulunmaktadır. Bu açıdan yerelleşme; yönetime katılımı arttırdığı için demokrasiyi geliştirmekte, demokratik gelişimlerin önünü açmakta, yerel idarenin sunduğu hizmetlerin maliyetine vatandaşların doğrudan katılımını sağlamak ve daha fazla sosyal uyum ve istikrar sağlayarak vatandaşların ortak çıkarlar etrafında uzlaşmalarını teşvik etmektedir. Ayrıca katılımcı bir yerelleşme ile kamu yönetiminin hesap verebilirlik, şeffaflık, açıklık ve kamu işlerinin yürütülmesinde yüksek etik standartların benimsenmesi için baskı oluşmakta ve toplumda çoğulculuk ve dinamizm artmaktadır. Her ne kadar üzerinde çeşitli görüşler olsa da yerelleşmenin yolsuzlukla mücadele açısından önemli katkılarının bulunduğu da birçok yazar tarafından belirtilmektedir (Özmüş, 2005: 5).

Literatürde yerelleşmenin birçok olası faydası ele alınmakla birlikte politik, ekonomik çatışmaları ve riskleri beraberinde getirdiği de ileri sürülmektedir. Yerelleşmenin olumsuz yönlerinin başında merkezi idarenin kontrol ve koordinasyon yeteneğini tabii olarak azaltacağı, bölgeler arası eşitsizliklerin artmasına neden olabileceği, yerel çıkar ve baskı gruplarının müdahalesi durumunda sunulan mal ve hizmetlerin etkinsizliğine neden olabileceği ve yolsuzluklara zemin hazırlayabileceği belirtilmektedir. Bunların yanı sıra; siyasi kayırmacılık, akraba ve eş-dost kayırmacılıklarını arttırabileceği, hizmet sunumunda ülke çapında eşitlik ve kalite imkânı bozulabileceği ve en önemlisi bazı durumlarda ülkenin bütünlüğünü ve birliğini tehdit edici partizanca tutumların artmasına neden olabileceği sayılmaktadır (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 73).

Yukarıda sayılan olumsuzlukların bir kısmı yerelleşmenin uygulanacağı ülkenin yönetsel kültürü ile ilgili iken; önemli bir kısmı da yerelleştirme stratejisinin nasıl uygulandığına bağlıdır. Bu nedenle yerelleşme çalışmalarında başarıya ulaşabilmek için bazı unsurları dikkatlice ele almak gerekmektedir.

1.2.5. Yerelleşme Stratejisinin Temel Unsurları

Yerelleşmenin; idari, siyasi, mali ve ekonomik işlev ve ilişkilerin karışımı olarak karmaşık bir yapısı bulunmaktadır. Başarılı bir yerelleşme uygulanabilmesinin birçok zorluğu bulunmasına rağmen yukarıda belirtildiği gibi iyi bir uygulamada birçok faydası bulunmaktadır. Bu nedenle yerelleşme sisteminin tasarımına idari, siyasi mali ve ekonomik üç işlevin de dâhil edilerek düzgün bir şekilde uygulandığında kamu harcamalarının etkililiği ve hesap verebilirliği arttırılarak önemli ekonomik ve siyasi faydalar sağlanabilmektedir (Tanzi, 1995: 314).

Ayrangöl ve Tekdere, iyi bir yerelleşme sisteminin tasarlanabilmesi için başarı koşullarını aşağıdaki gibi sıralamıştır (Ayrangöl ve Tekdere, 2016: 73):

- Başarılı bir yerelleşme stratejisi için ilk olarak hizmet üretim-tüketim zinciri içerisindeki birimler arasında hesap verebilirlik ilişkisi kurulmalıdır.
- Yerelleştirilmek istenen hizmet alanlarının sorun ve ihtiyaçları iyi belirlenmelidir.
- Hizmetin devredileceği alt düzey yönetim birimlerinin yönetsel ve teknik kapasitesinin güçlü olmasına dikkat edilmelidir.
- Altyapı, araç-gereç ve personel ihtiyacının karşılanması amacıyla hizmetin devredildiği yönetim örgütlerine yeterli yetki aktarılmalıdır.
- Hükümet ve ana muhalefet partilerinin liderleri diğer örgütlerin planlama ve yönetime katılmalarını kabul etmelidir.

- Merkezdeki kamu görevlilerinin güç ve yetkilerini devretmeleri ve yerel yönetimlerle ilgili planları desteklemeleri konusunda davranış biçimlerini değiştirmesi sağlanmalıdır.
- İdarede çeşitli düzeyler arasındaki memurların ilişkileri konusunda sınırlar belirlenerek, işlevsel paylaşım yapılmalıdır.
- Organizasyon ve yönetim yapılarındaki değişiklikler açıkça tanımlanmalıdır. Yönetimler arası sorumlulukların dağıtımı, kurumsal ve yasal çerçeve iyi belirlenmelidir.
- Etkili katılım için hükümet görevlileri ile vatandaşlar arasında ortak bir anlayış yaratılmalıdır.
- Halkın katılımı açısından yerel birimler kendi önceliklerini belirtmelidir.
- Yerel yöneticiler, fonksiyonlarını, sorumluluklarını ve karar verme konusunda etkinliklerini arttırabilmek için üst makamlarla temas halinde olmalıdırlar.

Yerelleşmenin faydalarını ortaya çıkaran bir mali sistemin mali kurumlar, politik sistemler ve idari yapıları karmaşık bir ilişki içerdiği için yerelleşmenin nasıl tasarlanacağı büyük bir sorundur. Başarılı bir yerelleşme için izlenecek yol, belirli bir tarihe, uygulanacak toplumun kültürüne bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir. Sharma yerelleşme tasarımının başarısı için tespit ettiği yedi önemli bileşeni: harcama gelirden önce gelmeli, bilinçli kamuoyu bulunmalı, yerel öncelikleri bilinir kılmak için var olan mekanizmalar uygulanmalı, insanların katılımı için güvenilir teşvikler bulunmalı, yerel önceliklere bağlılık olmalı, ulus-altı yönetimlerin mali sorumluluğu koruması için uygun destekler sağlanmalı ve siyasi hedefleri desteklemek için yerelleşme araçları tasarımı yapılmalıdır şeklinde sıralamıştır (Sharma, 2005: 39).

Yerelleşme kavramını daha kapsamlı bir şekilde inceleyen Hankla (2013), merkezi yönetimden yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilerek nasıl daha iyi birimlerin oluşacağı teori ve deneyimlerinden yola çıkarak dokuz önemli noktaya işaret etmektedir. Yazar çalışmasında, pratik dersler çıkarmaya odaklanan ve kendi vatandaşları için yerelleşmeyi düşünen karar vericiler için merkez-yerel ilişkileri hakkında bilinenleri sentezlemeyi ve yeniden düzenlemeyi hedeflemektedir. Bu dersler şunlardır:

- Yerel yönetimlere özel ve önemli sorumluluklar devredilmeli,
- Yerel yönetimler kendi sorumluluklarını yerine getirebilmek için yeterli harcama özgürlüğüne ve idari kapasiteye sahip olmalı,

- Yerel yönetimler vergilendirme yeteneğine sahip olmalı veya sürekli ve koşulsuz transferleri almalı
- Yerel yönetimler demokratik olarak oluşturulmalı,
- Yerel siyasi kurumlar kamu mallarının ve hizmetlerinin sağlanmasını teşvik etmek için tasarlanmış olmalı,
- Merkezi yönetim bölgesel eşitliği sağlamak için transferler kullanmalı,
- Merkezi yönetim temel ulusal hedefleri desteklemek ve kamu mallarının sağlanmasını teşvik etmek için uygun bağış yöntemlerini kullanmalı,
- Ulusal birliği en üst düzeye çıkarmak ve azınlıkları korumak için ulus-altı siyasi kurumlar tasarlamalı ve
- Merkezi yönetimi makroekonomik istikrarı korumalıdır

1.2.6. Uluslararası ve Ulus-üstü Kuruluşların Yerelleşmeye Bakış Açıları

1980’li yıllardan beri Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası (DB), Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve AB gibi uluslararası ve ulus-üstü kuruluşlar kamusal hizmetlerin etkinliği ve verimliliği için kamu yönetiminde yerelleşme reformlarını teşvik etmektedir.

Küreselleşme ile yaşanan değişim süreçlerinin uluslararası boyutta gerçekleşmekte olduğu ve “küreselleşmeci yeni liberal piyasacı” ideolojinin hâkim olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, ulus devletler yetki, görev ve sorumluluklarının bazılarını ulus-altı birimlere devrederken bazıları ulus-üstü ve uluslararası güçlere devretmektedir. Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası finansal ve ekonomik örgütler ve Avrupa Birliği gibi siyasi ve idari ulus-üstü örgütler, küresel çok uluslu şirketler, yerel ve bölgesel yönetimler ve ulus aşırı sivil toplum örgütleri ulus devletin gücünün aşınmasına neden olmuş ve birer güç merkezi haline gelmiştir (Gül vd., 2014: 6-7). Çalışmanın bu kısmında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi uluslararası ve ulus-ötesi kuruluşların yerelleşme ile ilişkileri kısaca ele alınacaktır.

1.2.6.1. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Yerelleşme

14 Aralık 1960 tarihinde imzalanan Paris Sözleşmesi’ne dayanılarak, 1961’de kurulan “*Organisation for Economic Co-operation and Development*” (OECD), merkezi Fransa’nın başkenti Paris’te bulunan, Avrupa’nın Marshall Planı çerçevesinde yeniden yapılandırılması amacıyla 1948 yılında kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü’nün (OEEC) mirasçısıdır.

Türkiye'nin de içinde bulunduğu 34 ülkeden oluşmakta olup, en geniş ve en güvenilir karşılaştırmalı istatistik, ekonomik, sosyal veri ve analiz kaynaklarından biridir. Bu açıdan OECD, üye ülkelere politika deneyimlerini karşılaştırabilecekleri, ortak sorunlarına çözüm arayabilecekleri bir platform sağlamaktadır. Böylelikle üye devletler en iyi mevzuat ve iyi uygulama yöntemlerini belirleyebilecekleri, ulusal ve uluslararası politikalarda eşgüdüm sağlayabilecekleri bilgilere kolayca erişim sağlayabilmektedir. Aynı zamanda çok boyutlu bir yaklaşıma sahip olan OECD'nin veri tabanları ekonomik göstergeler, kamu maliyesi, ticaret, yatırım, enerji, tarım, çevre, sağlık, işgücü, istihdam ve göç gibi birçok farklı alanı ve bunların yatay etkileşimini kapsamaktadır (<http://www.oecd.org/turkey/42122130.pdf>, erişim tarihi: 16.04.2018).

OECD yerelleşme ile yeniden yapılanma politikasını destekleyerek, dünyada bu konuda yapılan çalışmalara öncülük etmektedir. Bu anlamda OECD'ye üye olsun ya da olmasın birçok ülke OECD çalışmalarını takip etmekte ve verilerini kullanmaktadır. OECD, 1997 yılından itibaren birçok ülkedeki düzenleyici politikaları değerlendirmektedir. Örneğin ülkemize ilişkin reform alanları olarak; yerelleşme, mali denetim, hesap verebilirlik, halk denetçiliği kurumunun oluşturulması, yoksullukla mücadele, vergi, yargı reformu, kamu personel reformu ve merkezi-yerel yönetim görev ve kaynak bölüşümüne yer vermektedir (Gül vd., 2014: 7).

OECD, Düzenleyici Reform Programı altında hazırlanan ülke raporlarından oluşan bir çalışmada; 1997 yılından itibaren 16 ülkedeki düzenleyici politikaları değerlendirilmiş; hükümetlere, düzenleyici politikaların kalitesini artırmada konusunda yardımcı olmak amacıyla yerelleşme tavsiyelerinin yer aldığı raporlar yayımlamıştır. Kamu yönetimi reformlarında yerleşmenin gerekliliğini vurgulayan örnek çalışmalardan birini 2001 yılında yapılan “Yönetimler Arası Mali Tasarım” ve 2004 yılında yapılan “Yönetimler arası Mali İlişkiler Ağı” raporları oluşturmaktadır.

1.2.6.2. Dünya Bankası (DB)ve Yerelleşme

189 üye ülkesi ve 130'dan fazla lokasyondaki ofisleriyle Dünya Bankası, yoksulluğu azaltan ve gelişmekte olan ülkelere ortak refah yaratan sürdürülebilir çözümler için çalışan beş kurumdan oluşan benzersiz bir küresel ortaklıktır. Yerleşmenin kalkınma stratejisinin önemli bir bileşeni olduğunu ifade eden Dünya Bankası, yayınlamış olduğu birçok rapor ve makaleler aracılığıyla birçok gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeyi mali yerleşmeye teşvik etmektedir (Bahl, 1999: 60).

Dünya Bankası'na göre yerelleşme, “merkezi yönetimin bazı yetki ve sorumluluklarının taşra birimlerine ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk kamu kurumlarına veya özel sektöre devredilmesini ifade eden” çok yönlü bir kavramdır. Dünya Bankası tarafından yayınlanan ve birçok yazarın da katkısı ile Litvack ve Seddon editörlüğünde hazırlanan, “Yerelleşme Bilgilendirme Notları” isimli kitapta; idari, siyasi, mali ve ekonomik yerelleşme kavramlarına yer verilmiş ve yeniden yapılanma çalışmalarının tasarımı için atılması gereken adımlar konusunda ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir (Litvack-Seddon, 2009: 4). “21. Yüzyıla Giriş” başlıklı bir diğer Dünya Bankası Raporu'nda ise yerelleşme, 21. yüzyılın en önemli trendlerinden biri olarak gösterilmektedir.

Yerelleşmeyi, merkezi hükümet işlevlerinin yetki ve sorumluluğunu yerel yönetimler, sivil toplum ve özel sektör de dahil olmak üzere (*sub-national*) ulus-altı kurum ve kuruluşlara devretmek olarak açıklayan Dünya Bankası, yerelleşmenin gerekçesi olarak; ekonomik verimlilik, kamu hesap verebilirliği ve yetkilendirmeyi göstermektedir. Bu anlamda yerelleşmenin avantajı; vatandaşlara yaşamlarını etkileyen kararları etkilemek için daha fazla ses ve seçenek sunmaktır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin topluluklara dinamik olarak cevap vermesini ve yerel ihtiyaç ve tercihleri yerel kamu harcama modelleriyle eşleştirerek tahsisat verimliliğini sağlar (Dünya Bankası, 2013).

1.2.6.3. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Yerelleşme

Uluslararası finansal istikrarı ve parasal işbirliğini teşvik etmek, uluslararası ticareti kolaylaştırmak, istihdamı ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi desteklemek ve küresel yoksulluğu azaltmaya yardımcı olmak amacıyla kurulan Uluslararası Para Fonu “*International Monetary Fund*” (IMF), Temmuz 1944'te ABD'nin New Hampshire kentindeki Birleşmiş Milletler Bretton Woods Konferansı'nda tasarlanmış; 44 ülkenin katılımı ile kurulmuş ve günümüzde 200'e yakın üyeye ulaşmıştır. Birçok ülkeye borç vermesiyle bilinen IMF, yerelleşme politikalarını desteklemekte ve hazırladığı raporlar ile birçok ülkeye tavsiyede bulunması ile yerelleşme eğilimlerinin artmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Birçok ülkenin gelirleri ve harcamaları hakkında bilgi edinmek ve mali yerelleşmenin ölçümü için yapılan ampirik çalışmaların çoğuna IMF tarafından dünya genelinde hazırlanmış raporlarda yer alan Devlet Mali İstatistikleri Yıllığı “*Government Finance Statics*” verileri kullanılmaktadır. 1972'den beri elde edilen veriler ile ülkelerin yerelleşme düzeyi ortaya konularak, ülkeler arasında karşılaştırma yapılması sağlanmaktadır (Bodman ve Hodge, 2010: 380).

1.2.6.4. Birleşmiş Milletler ve Yerelleşme

Birleşmiş Milletler özellikle 1998'den beri yerelleşme konusunda önemli çalışmalar yayımlayarak yerelleşme politikalarını desteklemekte ve teşvik etmektedir. Yerelleşmeyi ya da yerelleşmiş yönetimi “*otoritenin yeniden yapılandırılması veya yeniden düzenlenmesi*” olarak tanımlayan BM, “insanların kapasitelerini geliştirmede yardımcı olan insanların ekonomik, sosyal ve siyasal kararlara katılma olanaklarını arttıran ve hükümetin duyarlılık, şeffaflık ve sorumluluğunun geliştirilmesine katkı sağlayan anahtar bir kavram olarak açıklamaktadır. Ayrıca yerelleşmeyi veya yerelleşen yönetimi; daha açık, duyarlı ve etkili bir yerel yönetim yaratmanın ve topluluk düzeyinde karar almada temsili sistemleri geliştirmenin bir yolu olabileceğini ileri sürmektedir. Yine aynı raporda BM, yerelleşmenin çeşitli tanımlarını yaparken aynı zamanda yerelleşmenin, merkezileşmenin bir alternatifi ya da sadece bir kamu yönetimi reformu olmadığını belirtmiştir (UNDP, 2004: 4).

BM tarafından “*Yerelleşme: Tanımları ve Örnekleri*” isimli çalışmada, dünyadaki bazı ülkelerin yerel yönetimlerinin reform programlarının yeniden düzenlenmesi ve uygulanması incelenmiş ve bu deneyimlerden yerelleşme yaklaşımları hakkında birçok dersler çıkarılabileceği belirtilmiştir. BM'nin yerelleşmeye bakışını da ortaya koyan bu çalışmada, yerel yönetim reformlarının yerelleşmeye uyumlu olarak yapılması gerektiği vurgulanmaktadır (UNDP, 1999: 2).

BM, 2004 yılında yayınladığı “*Yerel Kalkınma İçin Yerelleşme*” isimli raporunda; dikkatlice planlanmış, etkin bir şekilde uygulanmış ve uygun şekilde yönetilen yerelleştirilmiş yönetimin, yerel düzeyde halkın refahında önemli bir iyileşmeye yol açabileceği ve bunun kümülatif etkisinin daha fazla insani gelişmeye yol açabileceği ileri sürülmekle birlikte yerelleştirmenin her yerde deva veya hızlı bir çözüm olmadığı da belirtilmektedir (UNDP, 2004: 2).

1.2.6.5. Avrupa Konseyi ve Yerelleşme

Mayıs 1949'da Belçika, Hollanda, İngiltere, Danimarka, Fransa, Lüksemburg, Norveç, İsveç, İtalya ve İrlanda'dan oluşan on Avrupa ülkesi tarafından kurulan Avrupa Konseyi'nin temel amacı; ortak mirasları olan ülkü ve ilkeleri korumak, gerçekleştirmek, ekonomik ve sosyal ilerlemelerini kolaylaştırmak üzere üyeleri arasında daha güçlü bir birliğe ulaşmaktır. Hükümetlerarası bir birlik olan Avrupa Konseyi'nin hedefleri arasında insan hakları, çoğulcu demokrasi ve kanuni düzeni korumak üzere siyasal ve anayasal alanlarda reformları destekleyerek üyeler arasında demokratik istikrarın pekişmesine yardımcı olmak yer almaktadır (Şinik, 2007: 36).

Kurulduğu günden bu güne Avrupa Konseyi, yerel bölgesel yönetimler ilgili önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bu anlamda Avrupa Konseyi'nin yerel bölgesel yönetimlerle ilgili almış olduğu kararlar ve yapmış olduğu çalışmalar ve anlaşmalar, Konsey'in yerelleşme konusuna bakış açısına ulaşmamız açısından önem arz etmektedir. Nitekim Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi'nin yanında, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi gibi bir organa sahip olması da bu Konsey'in yerel ve bölgesel yönetimler ile yerelleşmeye gösterdiği ilginin bir kanıtıdır.

Avrupa Konseyi içerisinde yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Ocak 1957'de "danışma" anlamda ilk kez bir araya gelmiş ve Ocak 1960'da gerçekleştirdiği toplantısında kuruluş, esas ve yetkilerini belirleyen Anayasa'yı kabul ederek Bakanlar Komitesi'nin de onayıyla 1961'den bu yana daimi bir statü kazanmıştır. 1975'den beri yılda bir kez toplanan Kongre 1994'e kadar "Daimi Konferans"; bu tarihte Bakanlar Komitesi'nin almış olduğu bir kararla da Kongre'ye dönüşmüştür. Günümüzdeki yapısına ise 2000 yılında çıkarılan kuruluş tüzüğüyle ulaşmıştır. Kongre'nin ayrıca Kültür ve Eğitim Komitesi, Kurumsal Komite, Sürdürülebilir Kalkınma Komitesi ve Sosyal Dayanışma Komitesi olmak üzere dört resmi komitesi bulunmaktadır.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, yerel ve bölgesel idarelerin, Avrupa bütünleşmesi ve birlik yolunda ilerlemesi idealinin gerçekleşmesine destek vermek ve bu hedeflerle Avrupa Konseyi'nin çalışmalarına katılmalarına yardımcı olur. Bu amaçla da Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, yerel ve bölgesel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmeyi hedeflemektedir. Kongre, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin yerel ve bölgesel yönetim sistemler ve yerel demokrasi hakkında düzenli olarak raporlar hazırlamaktadır. Bu şekilde de Kongre, üye/aday ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin özerkliklerinin arttırılmasına dair tavsiyeler sunmakta ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ilkelerinin uygulanmasını takip etmektedir.

1.2.6.5.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Yerel özerklik kavramı, yerel yönetimin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin denetiminden bağımsız hareket edebilme yeteneği, merkezi yönetime ihtiyaç duymadan kendini yönetme kapasitesi ve kendi organlarıyla halkın ihtiyaç duyduğu hizmeti sunabilmesi ve buna imkân verecek kaynaklara da sahip olabilme yeterliliği ile açıklanabilir. Temel olarak yerel özerkliğin iki yönü bulunmaktadır. İlki, yerel yönetimlerin merkezi idare ile olan ilişkilerinde kanunlarla belirlenmiş sınırlar içerisinde bağımsız hareket edebilmeleridir. İkincisi ise, yerel yönetimlerde, seçilmiş organların, halkı, gereği gibi temsil

edebilmelerini ve temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını ifade etmektedir.

Merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmaların sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimi olarak özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Gelişmiş ülkelerde bu hak genellikle anayasalarca güvence altına alınmıştır. Özerk yerel yönetimlerin, ekonomik ve toplumsal gelişmeye oldukça büyük katkıları bulunmaktadır. Bu da halkın emek, kaynak ve düşünce gücünü, yerel-bölgesel ve ulusal kalkınma çabalarına yansıtması ile mümkün olur. Bu anlamda yerel özerklik, katılım yoluyla halkın yaratıcılığı ve ekonomik gücünden yararlanarak, toplumsal üretkenliği ve verimi artıran bir süreç olarak görülmektedir.

Çalışmanın önceki bölümlerinde bahsedildiği gibi Avrupa bütünleşmesinin temel dinamiği olarak görülen yerel yönetimlerin özerk statüye sahip olmaları demokratik ilkelerin paylaşıldığı ve titizlikle sahip çıkmaya çalışıldığı demokratik ve çağdaş değerlerin başında gelmektedir. Yerel yönetimleri halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk kılmak, ulus-devleti parçalayıcı değil, bütünleşmeyi kolaylaştırıcı bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, Avrupa ülkelerinde bölgesel dengesizliklerin azaltılması, yerel-bölgesel kalkınma ve yerel kimliklerin merkezi hükümet karşısında kendilerini temsil edebilmeleri gibi önemli fonksiyonlar yerel yönetimlerin temel görevleri arasında yer almaktadır. Farklı yönetim sistemlerini bir arada barındıran Avrupa'da, uygulamada yerel yönetimlerin rolü ve işlevleri farklılaşabilmekle birlikte genel kanaat âdem-i merkeziyetçiliğin ve yerel özerkliğin yaygınlaştırılması gerektiği yönündedir. Bu anlamda yerel özerklik, entegrasyona doğru hızla yol alan Avrupa Toplulukları tarafından yönetilebilir ve sürdürülebilir bir yapının var olabilmesi açısından önem arz etmektedir (Ökmen, 2006: 55-57).

Yerel yönetimlerin görev alanları konusunda, yerel halkın mahalli müşterek nitelikteki işlerinin yerel yönetimlerce görülmesine büyük önem vermektedir. Bu anlamda yasalarla başka yönetimlere bırakılmamış olan her hizmetten yerel yönetimlerin sorumluluğunda olması, Konsey'ce, yerel demokrasinin vazgeçilmez bir kuralı sayılmaktadır. Nitekim bu durum Maastricht Antlaşması'nda hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi olarak yer almış ve AB hukukunun bir parçası haline getirilmiş ve bağlayıcı bir nitelik kazandırmıştır. Bu ilkeye göre, kamu hizmetleri vatandaşa en yakın olan yönetsel birim tarafından yerine getirilmelidir. Kamu hizmetinin sunulmasında, önceliği alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakmayı öngören bu ilke, yalnız yeterli kaynaklar sağlamayı öngörür bir şekilde değil aynı zamanda,

merkezi yönetimin vesayetini en aza indirici bir yapı getirerek de yerel özerkliğe katkı sağlamaktadır (Parlak, 2014: 14).

1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile hizmette yerellik ilkesinin AB mevzuatına girmesinde AYYÖŞ etkili olmuştur. Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yıllarda çalışmalarına başlanmış olup 1985 yılında imzaya sunulmuş olan AYYÖŞ'te bu ilke yerelleşmenin ve demokratikleşmenin esası olarak kabul edilmiş teminat altına alınmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın oluşmasına yönelik çabalar II. Dünya Savaşı'nın ardından ortaya çıkmıştır. 18 Ekim 1953'de Avrupa Komünler Meclisi Versaille'da toplanmış ve toplantıda Avrupa Komünal Özgürlükler Şartı kabul edilmiştir. 14 Ocak 1957 yılında yapılan toplantıda Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı, yerel özerkliğin gelişimi, savunulması, komün ve bölgesel özgürlüklerin anayasal bir düzlemde düzenlenmesi konularında karar almıştır. Ayrıca bu idarelerin özgürlükler konusunda bağımsız yargı yoluna gitme hakkının sağlanması temelinde görüşmeler yapılmıştır (Şengül, 2014: 17).

20-21 Kasım 1975'te Paris'te ilk kez yapılan Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında Avrupa Komisyonu üye ülkelerinin yerel yönetimlerinden sorumlu bakanların katılımıyla, yerel yönetimlerle ilgili sorunlar değerlendirmeye alınmıştır. Ardından 25-27 Kasım 1976 tarihinde Atina'da toplanan ikinci konferans, yerel yönetimlerin mali sorunları ve özerkliği arasındaki ilişki üzerinde durulmuş ve bu ilişkinin yerel yönetimler lehine geliştirilmesi yönünde karar alınmıştır. Yerel yönetimlerin içerisinde bulundukları sorunların çözümü amacıyla önerilen idari ve mali özerkliklerle ilgili konuların görüşüldüğü 7-8 Eylül 1978'de Stokholm'de yapılan üçüncü konferans ve 21-23 Mayıs 1980 Madrid'te yapılan dördüncü konferansta aynı kararlar üzerinde durulmuştur. İncelenen konu ve alınan kararlar 5-7 Ekim 1982'de Lugano Konferansında uzman bakanlarca derinlemesine incelenip bir sözleşme taslağı oluşturulması gerektiği kanaatine varılarak bir sonraki konferansa getirilmesi için Avrupa Bakanlar Komitesi'ne tavsiye edilmiştir (Arıkan-Eliçin: 2004: 43).

Komite bünyesinde oluşturulan bir uzmanlar kurulunca incelenen taslak metin son şeklini alarak 8-10 Kasım 1984'te Roma'da Altıncı Mahalli İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında sunulmuştur (Pırılı, 1989: 60). Bakanlar Komitesi'nin Haziran 1985 toplantısında benimsenerek 15 Ekim 1985'de üye ülkelerin imzasına açılan AYYÖŞ, gerekli şartlar sağlandıktan sonra 1 Eylül 1988'de yürürlüğe girmiştir (Keleş ve Mengi, 2002: 6-7).

3 bölüm ve 18 maddeden oluşan AYYÖŞ'ün önsözünde yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temel yapısından biri olduğu belirtilmektedir. Yerinden yönetime ve demokratik ilkelere dayanan bir Avrupa kurulmasında, yerel yönetimlerin özerkliğinin

korunması ve aynı zamanda da güçlendirilmesinin öneminden bahsedilmektedir. Şartın ilk bölümünde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almaktadır. Şartın 2. maddesinde özerk yerel yönetimler ilkesi ele alınmış, özerk yerel yönetimin anayasal ya da yasal bir temele oturtulması gereği önemle vurgulanmaktadır. Aynı bölümde yerinden yönetim kavramı tanıtılmakta ve yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılacak ölçütler belirtilmektedir. Şart'ın bu bölümünde, yerel yönetimlerin; sınırlarının korunması, görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için uygun idari örgütlenme ve kaynakların sağlanması, idari denetimi, mali kaynakları, birlik kurma ve birliklere katılma hakları konularında düzenlemeler yer almaktadır. Genel olarak değerlendirildiğinde Şart'ta yer alan temel ilkeleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumlulukla donatılarak vatandaşa etkin hizmet verebilmesini sağlamak,
- Yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurmaları engellenmemeli
- Karar organlarının seçimle gelmiş olması,
- Görevlerini yerine getirirken merkezi idarenin etkisi minimize edilmeli,
- Denetimler önleyici değil kanunilik ilkesine dayandırılmalı,
- Görevleri ile orantılı gelir ve bu gelirin özerk yapılarını kısıtlamamalıdır.

Özerk yerel yönetimin kapsamı, Şartın 4. maddesinde belirlenmiştir. Maddeye göre; (a) yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirleneceği, (b) genel yetkili oldukları alanlarda tam takdir hakkına sahip olacakları, (c) kamu sorumlulukları, görevin yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurularak genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağı, (d) yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasır olması ve ancak kanunla sınırlandırılabilmesi, (e) yerel makamların başka bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, koşullara uygun olarak takdir hakkı tanınması ve (f) yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacağı belirtilmektedir.

Şartın yükümlülükler başlığı altında şartı imzalayan ülkelerin I. bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi (Madde 2, Madde 3, paragraf 1 ve 2, Madde 4, paragraf 1,2 ve 4, Madde 5, Madde 7, paragraf 1, Madde 8, paragraf 2, Madde 9, paragraf 1,2 ve 3, Madde 10, paragraf 1, Madde 11) arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edeceği belirtilir. Bununla birlikte taraflar bazı maddelere de çekince koyabilmektedir. AYYÖŞ'ü imzalayan ülkeler ve çekince koydukları maddeler şöyledir.

Tablo 1.8. AYYÖŞ'e Taraf Ülkeler ve Çekince Koydukları Maddeler

Taraf Ülke	İmza Tarihi	Yürürlük Tarihi	Çekince Koyduğu Maddeler
Almanya	15/10/1985	1/9/1988	Çekince koymamış; sadece 9/3 fıkra Rhineland-Palatine eyaletinde uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.
Andora			9/2, 9/5, 9/8,
Arnavutluk	27/5/1998	1/8/2000	
Avusturya	15/10/1985	1/9/1988	4/2, 4/3, 4/5, 7/2, 8/2, 11
Azerbaycan	21/12/2001	1/8/2002	4/3, 7/2, 9/5, 9/6
Belçika	15/10/1985		3/2, 8/2, 9/2, 9/6, 9/7
Bulgaristan	3/10/1994	1/9/1995	-
Çek Cumhuriyeti	28/5/1998	1/9/1999	4/5, 6/2, 7/2, 9/3, 9/5, 9/6
Danimarka	15/10/1985	1/9/1988	-
Ermenistan	11/5/2001	1/5/2002	5, 6, 7/2, 10/3
Estonya	4/11/1993	1/4/1995	-
Fransa	15/10/1985	17/01/2007	7/2
Finlandiya	14/6/1990	1/10/1991	
Gürcistan	29/5/2002		4/6, 5, 6/2, 9/6, 10/2, 10/3
Hırvatistan	11/10/1997	1/2/1998	-
Hollanda	7/1/1988	1/7/1991	7/2, 8/2, 9/5, 11
İngiltere	3/6/1997	1/8/1998	-
İrlanda	7/10/1997	1/9/2002	-
İspanya	15/10/1985	1/3/1989	3/2 (Doğrudan oy kullanma halinde geçerli olmayacaktır.)
İsveç	4/10/1988	1/12/1989	-
İsviçre	21/1/2004		4/3, 4/5, 6/2, 7/2, 8/2, 8/3
İtalya	15/10/1985	1/9/1990	-
Karadağ			4/3, 4/5, 6/2, 7/2, 8/2, 8/3
Letonya	5/12/1996	1/4/1997	9/8
Likhtenştayn	15/10/1985	1/9/1988	3/2, 6/2, 7/2 9/3, 9/4, 9/8, 10/2, 10/3
Macaristan	6/4/1992	1/7/1994	
Malta	13/7/1993	1/1/1994	9/3
Monako			3/1, 4/3, 7/2, 8/3, 9/1, 9/2, 9/3, 9/4, 9/8, 10/2
Polonya	19/2/1993	1/3/1994	-
Romanya	4/10/1994	1/5/1998	7/2
San Marino			9/3, 9/8
Sırbistan			4/3, 4/8, 7/2, 8/3
Slovakya	23/2/1999	1/6/2000	-
Slovenya	11/10/1994	1/3/1997	-
Türkiye	21/11/1988	1/4/1993	4/4, 4/, 6/1, 7/3, 8/3, 9/4, 9/6, 9/7, 10/2, 10/3, 11
Yunanistan	15/10/1985	1/1/1990	5, 7/2, 8/2, 10/2

Kaynak: Yazar tarafından çeşitli kaynaklardan derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 1.8.'de görüldüğü üzere başta Avrupa Birliği'nin kurucu ülkeleri olmak üzere şartı onaylayan ülkelerin büyük bir çoğunluğu, Şart'ın çeşitli maddelerine çekince koyarak imzalamışlardır. Tablo içerisinde kalın puntolarla işaret edilen, tez çalışması kapsamında incelenen Fransa, 15 Ekim 1985'te Şartın 7. Maddesinin 2. fıkrasına çekince koyarak imzalamıştır. Çalışmada incelenen bir diğer ülke olan Polonya ise Şart'ı 19 Şubat 1993'te imzalamış ve 01 Mart 1994'te yürürlüğe koymuştur. Türkiye ise şartı 21 Aralık 1988'de imzalamış; 1 Nisan 1993'te yürürlüğe koymuştur. Ülkemizin çekince koyduğu maddelerin büyük bir çoğunluğu 2000'li yılların başında gerçekleştirilen 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri gibi kanunlarla

fiilen hayata geçirilmiş olsalar da halen Avrupa Komisyonu'na bildirilmediği için çekinceler devam etmektedir. Bu konu ile ilgili ilerleyen bölümlerde detaylı bilgi verilecektir.

1.2.6.5.2. Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi 1970'li yıllardan beri bölgesel yönetimlerin özerkliği konusuna ilgi duymaktadır. 1990'lı yıllara kadar yoğunlaşarak artan ilgi sonucu Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, taslak üzerinde çalışmaya başlamış ve Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı (The draft European Charter of Regional Self-Government) taslağı, Haziran 1997 tarihinde Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından kabul edilmiş; Kasım 1997'de ise Parlamenterler Meclisi tarafından kabul edilerek, Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanması benimsemiştir. Ancak Şart ile ilgili ilerleyen yıllarda da çeşitli toplantılar düzenlenmesine rağmen hala taslak halinde olup kabul edilmemiştir. AYYÖŞ ile elde edilen kazanımların zarar görmemesi konusundaki hassasiyet göstermiş ve yerindenlik ilkesi tekrar tekrar vurgulanmıştır. Bu anlamda Şart, yerellik ilkesine saygılı bir şekilde bölgeselleşmeyi savunmaktadır.

1.2.6.5.3. Avrupa Kentsel Şartı

Avrupa Konseyi'nin "Kentsel Rönesans için Avrupa Kampanyası (European Campaign for Urban Renaissance)" konusundaki faaliyetlerinin sonucunda oluşturulan Avrupa Kentsel Şartı (The European Urban Charter), Konsey tarafından 1992 yılında Strazburg'ta kabul edilmiştir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın organize ettiği kongre ve konferansların çıktısı olarak oluşturulan yayınlar Şartın oluşturulmasına dayanak oluşturmuştur.

Şart'ın hazırlanmasının temel amacı, Konsey'in genel hedefleri doğrultusunda demokrasi, insan hak ve onurunun korunması için mahalli idarelere rehber olması düşüncesidir. Üye ülkeler düzeyinde ortak kent politikaları oluşturmak amacıyla rehber bir kitap olarak tasarlanan Avrupa Kentsel Şartı; 20 maddelik bir deklarasyon ve 13 maddelik ilkedен oluşmaktadır. Şartın ağılık vermiş olduğu temel konular ise; "kentsel kalkınma ve kent halkının katılımına teşvik edilmesi, kentin fiziksel çevresinin iyileştirilmesi; hâlihazırdaki yapı stokunun rehabilitasyonu; kültürel ve sosyal imkânların oluşturulması" olarak sıralandırılabilir.

Şart, kentlerde çevre ve doğanın korunması konusunda yerel yönetimlere önemli sorumluluklar yüklemiştir. Ayrıca kentlerin sosyal ve ekonomik gelişimini sağlayacak idarelerin ancak yerel yönetimler olduğu ifade edilmektedir. İnsan odaklı ve yüzü kentliye

dönük olan Şart yerel yönetimlerin, hemşerilerin sağlıklı girişim ve katılımını özendirmelerini istemektedir. Avrupa Kentsel Şartı daha çok kentsel gündelik yaşamı geliştirmeye ve kent kültürünü düzenlemeye yöneliktir.

1.2.6.5.4. Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi

Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, Avrupa Konseyi üyesi devletler tarafından 1980 yılında Madrid’de imzalanmıştır. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi’ne göre, bu Sözleşmenin temel ilkeleri, Konsey üye devletleri arasındaki komşuluk ilişkilerini geliştirecek ve yerel-bölgesel yönetimler arasındaki sorumlulukların paylaşımını ve sınırötesi iş birliğini düzenleyen yeni bir uluslararası hukuk doktrini niteliğindedir.

Sözleşme’nin giriş bölümünde, Avrupa Konseyi’nin amacına ulaşırken yerel-bölgesel toplulukların veya idarelerin katılımının sağlanacağı ve yerel yönetimler arasında, bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, kamu kurum ve hizmetlerinin geliştirilmesi, çevrenin korunması ve acil durumlarda yardım gibi konulardaki işbirliğinin potansiyel önemi vurgulanarak sözleşme maddeleri hükme bağlanmıştır. Özetle Sözleşme, akit tarafların yerel toplulukları ya da yönetimleri arasındaki işbirliğini kolaylaştırmayı, teşvik etmeyi ve geliştirilmesini hükme bağlamıştır (Commission of The European Communities, 1980).

1.2.6.5.5. Yerel Demokrasi Programı (LODE)

Yerel demokrasi Ajanslarının oluşturulması, 1993 yılında, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı tarafından 251 sayılı kararında yerel düzeyde demokratik sürecin sürdürülmesini ve/veya geliştirilmesini teşvik etmek için önerilen önlemlerden biridir. Yerel demokrasi Ajanslarının oluşturulması, Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerdeki belediyeler tarafından yürütülen insani yardım ve ikili ilişkilerde daha ileri bir aşama olarak görülebilir. Aynı şekilde Ajansların kurulumu, insan haklarının savunulmasına, çoğulcu demokrasiye, özellikle yerel özerkliğe, hukuk devletine, ilgili tüm yerel makamların çoğulcu, çok kültürlü ve hoşgörülü bir topluma sıkı bir bağlılık gerektirecektir. Programın temel amaçları (Avrupa Komisyonu, 1998a: 6-7);

- Yaşam koşullarının iyileştirilmesine katkıda bulunmak;
- Belediyeler arası işbirliği yoluyla geliştirilen karşılıklı tanışma ve anlayış yoluyla barış içinde bir arada yaşama ve sivil toplumun gelişmesini teşvik etmek;

- Mevcut olduğu yerde demokratik süreci güçlendirmek ve kültürlerarası faaliyetler, insan hakları ve barış eğitimi yoluyla (Avrupa Konseyi tarafından tasarlanan şemaya uygun olarak) güven artırıcı önlemler almak;
- Şiddet içermeyen çözümler uygulayarak ırkçılık, hoşgörüsüzlük ve yabancı düşmanlığı ile mücadele etmek;
- Kendini çoğulcu bir topluma adanmak ve çok kültürlü bir toplumu korumak;
- Tarafsız ve çoğulcu bilgilerin gelişimini teşvik etmek;
- Mikro ekonomik projeleri, kalkınma ve yeniden inşa yardımlarını teşvik etmek;
- Diyalog ve arabuluculuğu teşvik etmektir.

1.2.6.6. Avrupa Birliği ve Yerelleşme

Avrupa halklarını ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda birbirleriyle kaynaştırarak, Avrupa devletlerini ve vatandaşlarını bir araya getiren ulusüstü bir yapılanma olan AB, 1992 Maastricht Antlaşması ile kurulmuştur. AB’de Avrupa Konseyi gibi yerel yönetimler ve kamu hizmetlerinin yerelleşmesi alanında önemli kararlara imza atmıştır.

AB, üye ve aday ülkelerdeki kamu yönetimi sisteminin, merkeziyetçilik yerine adem-i merkeziyetçiliğin hâkim kılındığı ve katılımcılığın esas alındığı, yerellik, şeffaflık ve açıklık, performans yönetimi, hesap verebilirlik, çok öznellik, yatay ve düz ve/veya ağsal örgütlenmenin olduğu, verimlilik, zamanlılığın gözetildiği bir sistem olarak yapılandırılmasını öngörmektedir. Bu anlamda Birlik, ülkesel egemenlik anlayışını değiştirerek, yeni bölgesel yaklaşımların ekonomik karşılıklı bağımlılığını ve evrensel insan hakları ilkesini barışçıl bir şekilde dönüştürerek yeni bir düzen oluşturmuştur (Esen vd. 2017: 926).

AB’ye göre yerelleşme, merkezi yönetimden seçilmiş ulus-altı (yerel bölgesel) yönetimlere güç, yetki ve kaynak transferini gerektiren bir süreçtir. Bu süreç, yerelleşmenin siyasi, idari, mali ve ekonomik olmak üzere dört boyutunu da birbiriyle bağlantılı olmasını gerektirmektedir. Siyasi ya da mali/ekonomik yetkilerle donatılmamış bir idari yerelleşme, yerel yönetimleri çeşitli açılardan merkezi idareye bağımlı kılmakta ve bu durum da yerelleşme çalışmalarını anlamsız kılmaktadır. AB’ye göre merkezi yönetimin, güç ve kaynaklarını hangi yerel yönetim birimi vatandaşa daha yakınsa ve vatandaşa daha kolay hizmet sağlanacaksa o yerel yönetim birimine devretmesi yerelleşme olarak belirtilmektedir. Yerelleşme, etkin bir şekilde yönetildiği, açık ve geniş bir siyasi irade tarafından desteklendiği zaman demokratikleşme, uzlaşma, toplumsal bütünleşme, yoksulluğun azaltılması, sürdürülebilir insani kalkınma ve iyi yönetişimin teşvik edilmesi, kültürel

çeşitliliği korumak ve teşvik etmek için önemli bir araç halini alır (European Commission, 2009: 1).

Üye ve aday ülkelerin siyasal istemlerini de etkileyen Avrupa Bütünleşme süreci, ulus devletlerin sınırlarını bulanık hale getirmiştir. Böylelikle üye devletlerin politika yapım sürecinde, ulus üstü yapı olarak AB'nin politikaları da önemli hale gelmiştir. Üye aday devletlerin kamu yönetimi reformlarının yapılmasında ve bu reformların gündeminde yerleşmenin büyük bir yer kaplamasında Birlik tarafından yapılan teşvikler önemlidir. 2001 yılında AB tarafından hazırlanan “*European Governance*” isimli kamu yönetiminde reform ve yerleşmenin önemi konusunda bir stratejik plan, yerleşme adına yapılacak olan tüm düzenlemelerde şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum gibi beş temel kriterin esas alınması gerektiği belirtilmiştir (Demirkaya, 2008: 34-37).

AB’de gerçek bir dinamizm, yaratıcılık ve demokratik meşruiyet gerçekleştirmenin yolu çok katlı yönetim seviyelerinde var olan potansiyeli özgür bırakmaktan geçmektedir. Aynı zamanda Avrupa’da güçlü bir birlik oluşturma yolu katı merkezileşmiş bir yönetim değil bilakis yerleşmenin hakkıyla gerçekleştirilebildiği ve politik gücün yönetimin çeşitli katmanları arasında paylaştırıldığı bir sistem oluşturmaktan geçmektedir. Bu noktada önceki kısımlarda da anlatılan çok düzlemli yönetim sistemi devreye girmektedir. ÇDY, yerel bölgesel yönetimlere büyük önem vermekte ve bütünleşme sürecinin temel dinamiği olarak görülmektedir. Avrupa Birliği’nin özellikle yerellik ve yönetim gibi ilkeler çerçevesinde ulus üstü bir yönetsel paradigma olarak Avrupa Yönetsel Alanını oluşturmak istemesi üye ve aday ülkelerin yönetim sistemlerini etkilemekte ve bu etkiyi üye ve aday ülkelerin yerel yönetimleri de hissetmektedir. Sonuç olarak bütünleşme sürecinde üye/aday devletlerin merkezi idareleri ile yerel-bölgesel yönetimleri arasındaki ilişki yeniden tanımlanmaktadır.

Çalışmanın bu kısmında Avrupa bütünleşmesi sürecinde Birlik, üye/aday devletlerin merkezi idareleri ve yerel bölgesel yönetimleri arasındaki ilişki ele alınacak, Birliğin temel metinleri analiz edilerek ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır.

1.2.6.6.1. AB’nin Yerelleşme ile İlgili Çalışmaları

Avrupa’da 1951’de AKÇT ile başlayan bütünleşme süreci, 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşması ile önemli bir dönüm noktasına gelmiş ve Antlaşma ile siyasi bütünleşme konusunda önemli bir adım atılarak Avrupa Birliği’ kurulmuştur. “*AB Antlaşması*” olarak anılan bu antlaşma ile AB, hizmette yerellik (*subsidiarity*) ilkesini genel ilke olarak kabul etmiştir. Bu ilkenin en önemli işlevi AB ülkelerinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının korunması ve yerleşme yoluyla arttırılmasını sağlamaktır. AB’yi

oluşturan anayasal ilkeler arasındaki ilke, merkezi idare karşısında yerel yönetimleri anayasal anlamda güçlendirerek AB içinde yerel özerkliğin garantisi olmuştur.

Hizmette yerellik ilkesi, toplumdaki grupların kendi sorumluluklarını üstlenmeleri anlayışı içerisinde devlet müdahalesi olmaksızın kendi işlerini düzenleyebilmeleri anlamına gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında hizmette yerellik ilkesi çok düzlemli yönetim yaklaşımının temel dinamiklerinden birini oluşturmaktadır. Avrupa bütünleşmesinin temel dinamiği olarak görülen yerel yönetimlerin özerk statüye sahip olmaları demokratik ilkelerin paylaşıldığı ve titizlikle sahip çıkmaya çalışıldığı demokratik ve çağdaş değerlerin başında gelmektedir. Yerel yönetimleri halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk kılmak, ulus-devleti parçalayıcı değil, bütünleşmeyi kolaylaştırıcı bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Maastricht Antlaşması, Birliğin danışma organlarından biri olan Bölgeler Komitesi'nin kurulmasına olanak sağlamıştır. Özerk bir organ olarak Komite'nin kurulması, Avrupa bütünleşme sürecinde yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin önemli ve anlamlı bir unsur olduğunun kanıtıdır. Ortak danışma komiteleri ve çalışma grupları kurarak, yeni üye devletlerin AB entegrasyonuna ve Birlik düzeyinde yerel ve bölgesel yönetimlerle siyasi diyalogu güçlendirmeye önemli katkılar sunan Komite, yerel ve bölgesel yönetimlerle dolaysız ilişkiler oluşturmaya olanak sağlamaktadır (Tek, 2004). Bölgeler komitesi Birlik içerisinde yerelleşme ve bölgeselleşme açısından dolayısıyla da çok düzlemli yönetim sistemi açısından önemli bir yere sahiptir. Bu açıdan Komite'nin yerelleşme konusuna katkılar ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

AB'nin siyasi iradesinin temsilcisi olan Avrupa Parlamentosu, geleceğin Avrupası açısından yerel bölgesel yönetimlerin öneminin farkında olarak 1994 ve 1996 yıllarında iki ayrı konferansın toplanmasına liderlik etmiştir. 1994 yılında "Halka Yakın, Demokrasi ve Dayanım İlkelerine Dayalı Bir Avrupa Birliği İçin Yerel Yönetimler" isimli konferansta, Birlik düzeyinde var olan demokrasi açığının, Birliğin kurumsal yapısına olumsuz etki ettiği belirtilmiş ve konferansın sonuç bildirgesinde; hizmette yerellik ilkesi, yerel özerklik, Avrupa yurttaşlığı, yerel seçimler ve farklı katılım yöntemleri, insan haklarına saygı, yerel kalkınma programlarının uygulamasında Topluluğun siyasal ve akçal müdahalesi, kentsel sorunlar ve yerel kalkınma için Topluluğun sahip olduğu araçlar, yerel yönetimlerin kentsel planlamadaki rolü, Avrupa Topluluk üyesi ve diğer Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler arasında işbirliği, ve çevrenin korunması ve Topluluğun kentler arası ilişkiler için kullandığı plan ve yöntemler olmak üzere 9 ilkesel karar benimsenmiştir (Keleş, 1999: 27).

Birliğin liderlik ettiği “Avrupa Birliği’nde Bölgesel ve Yerel Yönetimler ve Avrupa Parlamentosu Konferansı” isimli 1994 yılındaki konferansın sonuç bildirgesinde de; ekonomik ve toplumsal uyumun sağlanması için yerel yönetimlerle ilişkilerin geliştirilmesi, Birliğin demokratik meşruluğunun sağlanması için, daha demokratik, halka yakın ve Birlik içerisinde dayanışma sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin katkı yapmaları görüşlerine yer verilmiştir (Keleş, 1999: 29.).

2001 yılında oluşturulan Beyaz Kitap, AB üye/aday ülkelerin yönetim sistemleri için iyi yönetişim (*Good Governance*) ilkelerini önermekte aynı zamanda da Birlik organlarının karar alma süreçleri ve işleyişlerinde açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve kolay anlaşılabilirlikten oluşan beş temel ilkeyi hayata geçirmektedir. Bu ilkelerin uygulanması yerellik ve orantılılık ilkelerinin de önemini arttırmaktadır.

Komisyon, Birliğin karşı karşıya olduğu sorunların çözümünde ve ortaya çıkan fırsatların değerlendirilebilmesi için vatandaştan kopuk ve karmaşık olan Birlik yapı ve işleyişinin daha görülebilir ve ulaşılabilir olması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu nedenle yukarıdan aşağı (*top down*) olan politika yapım sürecinin, yönetsel düzeylerin çeşitli katmanlarının da dahil olduğu dairesel bir modelde gerçekleştirilmesi gerektiğine inanmaktadır. Bu modelin hayata geçirilebilmesi için de seçilmiş yani temsil gücüne sahip ve halkla etkileşim halinde olan özerk yerel bölgesel yönetimlerin AB politika yapım süreçlerine dahil edilmeleri gerekmektedir. Nitekim raporda iyi yönetişimin gerçekleştirilebilmesi için ulus devletler ve yerel – bölgesel yönetimlerin AB organları ile daha güçlü etkileşim içerisinde olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu amaçla da politika yapım süreçlerinin başlangıcında Komisyon’un 2002 yılından itibaren yerel – bölgesel yönetimlerin ulusal ve Avrupa çapında temsilcisi olan birlik ve kuruluşlarla daha sistematik bir diyalog kuracağı belirtilmiştir. Buna karşın ilgili birlik ve kuruluşların da uluslararası işbirliği için ilgili düzenlemeleri inceleyeceği ve öneriler sunacağı belirtilmiştir (Commission of The European Communities, 2001: 10–12).

Fransa ve Hollanda’da gerçekleştirilen referandumlarla onaylanma süreci başarısız olan 2004 Anayasa taslağı, yerel bölgesel yönetimlerin politika yapım sürecinde rollerini güçlendirmek suretiyle yerelleşme konusunda önemli kazanımlar planlamıştır. İlk olarak madde I-5’te belirtilen; Birliğin, yerel ve bölgesel yönetimlerini de kapsayacak şekilde üyelerinin ulusal kimliklerine, siyasal ve anayasal yapılarına saygı göstermek zorunda olmasıdır. İkincisi ise (madde I-11) Birliğin, bir hedefinin üye ülkelerin merkezi idareleri ya da yerel ve bölgesel yönetimleri tarafından daha iyi şekilde gerçekleştirilmesi durumunda

eyleme geçmemesidir. Son olarak da madde I-46' da kararların olabildiğince açık ve vatandaşın yakın yönetsel organlar tarafından alınacağıdır.

2004 Anayasa taslağının yerelleşme konusundaki bir diğer önemi de taslağın I-11. Maddesine eklenen Yerellik ilkesinin uygulanmasına dair protokolden kaynaklanmaktadır. I-11'de yer alan Yerellik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol "*Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*"ün kazanımlarını kısaca aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- Yerellik ve orantılılık ilkelerine her kurum sürekli olarak saygı gösterecektir.
- Yasal düzenlemeleri gerçekleştirmeden önce Komisyon'un istişarelerde bulunacağı ve uygun durumda bu istişareleri yerel-bölgesel idarelerle de yapacaktır.
- Avrupa yasa teklifleri yerindenlik ve orantılılık ilkeleri açısından gerektendirilecektir.
- Ulusal parlamentolar, yerellik ilkesine karşı gördüğü yasal düzenlemeler hakkında Adalet Divanı'na başvurabilmektedir.
- Ulusal parlamentolar, yerellik ilkesine karşı gördüğü yasal düzenlemeler hakkında görüşlerini gerekçelendirerek Bakanlar Konseyine, Avrupa Parlamentosu ve Komisyona iletecektir.

2004 Anayasa taslağının önü Fransa ve Hollanda referandumlarının ardından tıkanmış, ardından 2007 yılında hazırlanan Lizbon (Reform) Antlaşması imzalanmıştır. Kasım 2009 itibarıyla tüm AB ülkeleri tarafından onaylanan Antlaşma, 2004 Anayasa taslağında yerelleşme konusunda planlanan pek çok düzenlemeyi içermektedir.

Çok düzlemli yönetim yaklaşımı içerisinde Avrupa Birliği, ulus devlet ve yerel – bölgesel yönetimler olmak üzere üç düzlemli bir yönetim sistemi planlamaktadır. Bu noktada, doğrudan birbirleriyle iletişim sağlamak ve bağlantı kurmak amacıyla üçüncü aktör olan ulus devletleri aradan çıkarmak ve yerel ve bölgesel yönetimlerin, Brüksel'de bilgi ve bağlantı ofisleri oluşturmak, Birlik politikalarını doğrudan etkileme çabaları ile yerel ve bölgesel yönetimlerin sınır ötesi işbirliğini yapmalarının özendirilmesi, bizi bu sonuca götürmektedir. Çalışmanın bu kısmında Bölgeler Komitesi metinlerinde yerelleşmenin izi sürülecektir.

1.2.6.6.2. Bölgeler Komitesi ve Yerelleşme

Yukarıda bahsedildiği üzere Maastricht Antlaşması Bölgeler Komitesi'ni kurmuştur. Ancak Maastricht Antlaşması'na gelene kadarki süreçte Topluluğa yeni üyelerin katılımı dolayısıyla ortaya çıkan bölgesel farklılıklar nedeniyle Birlik düzeyinde bir düzenleme

yapılması gereği duyulmuştur. Bu amaçla bölgesel gelişmişlik farklılıklarını en aza indirmek amacıyla 1975 yılından itibaren çeşitli yapısal fonlar oluşturulmuştur. Ancak ODAÜ'nin yoğunlukta olduğu 5. genişleme dalgası ile karşı karşıya olması ve bölgesel farklılıkların aşırı derecede artacak olması yeni fonların oluşturulmasını ve 1992 Maastricht Antlaşması ile Bölgeler Komitesi gibi bir üst kuruluşun kurulmasını gerekli kılmıştır.

Özerk bir danışma organı olarak Bölgeler Komitesi, Birlik politikaları ve yasal belgeleri hakkında raporlar hazırlamakta ve Komisyona görüş bildirmektedir. Birliğin, Avrupa bütünleşmesi sürecinde yerel bölgesel yönetimlere verdiği önemin en önemli kanıtı olan Komite, hazırladığı birçok rapor ve belgede yerleşmenin ve AB yönetsel alanının nesnesi olan çok düzlemli yönetişimin ilkeleri önemle vurgulanmaktadır (Tek, 2004).

Bölgeler Komitesi düzenli olarak yayınladığı raporlarda, birçok alanda Birlik politikasının ve AB müktesebatının uygulanmasında yerel ve bölgesel yönetimlerin önem arz ettiklerini ve AB politikasının uygulanmasından kaynaklanan sorumlulukları olduğunu belirtmektedir. Eğitim, sağlık, istihdam, kamu ihaleleri, sosyal politika, çevre, tüketici hakları, bölgesel gelişme gibi birçok politika alanlarında yerel – bölgesel idareler, AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanmasından sorumludur. Aday ve yeni üyelerin entegrasyon süreçlerinin başarılı bir şekilde ilerlemesi için yerel bölgesel idareler büyük sorumluluk düşmektedir. Bu sebeple üye olacak ülkelerin yerel bölgesel yönetimlerinin, Birliğin yükleyeceği sorumlulukları üstlenebilecek kapasitede olması gerekmektedir. Bu açıdan yerel bölgesel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması önem taşımaktadır (CoR, 2000: 20–28).

Yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması konusunda ulus devletlerin merkezi idarelerine önemli görevler düşmektedir. Katılım müzakereleri sırasında yerel bölgesel idarelerin sorumlulukları oldukları konularda üzerine düşen görevleri yerine getirebilmeleri için, merkezi hükümetler tarafından detaylı bir şekilde bilgilendirilmeli, yerel ve bölgesel idarelere ve birliklerine yeterli mali kaynak ayrılmalıdır. Ayrıca kendilerini ilgilendiren konularda yerel bölgesel yönetimlere danışılmalı ve alanlarına giren konulardaki müzakerelerin sonuçları hakkında bilgilendirme yapılmalı ve bu idarelerin diğer ülkelerin birimleri ile resmi ilişkiler kurması kolaylaştırılmalı ve teşvik edilmelidir (CoR, 2000: 20–28).

Ayrıca üyelik aday ülkelerin merkezi hükümetleri, yerel ve bölgesel idarelerin rol ve sorumluluklarını tanımalı ve desteklemelidir. Müktesebatının başarılı bir şekilde uygulanması, merkezi yönetim ile yerel-bölgesel idarelerin arasındaki etkin bilgi akışının sağlanmasına ve ilişkilerin iyi işlemesine bağlıdır. Birlik fonlarından, etkin bir şekilde yararlanılması için, yerel düzeyde gerçekleştirilecek (proje hazırlama ve uygulama) eğitimin ve ulus-ötesi

projelerin oluşturulmasına odaklanılması sağlanmalıdır. Aday ülkeler, AYYÖŞ çerçevesinde yerelleştirmeye önem vermelidir (CoR, 2002).

Geçtiğimiz yıllarda gerçekleşen ekonomik krizler ve İngiltere'nin Brexit sürecinin etkisiyle Avrupa Birliği'ne duyulan güvenin azalması, daha doğrusu Birliğin geleceği tartışma konusu haline gelmiştir. Nitekim 2018 yılında Avrupa Birliği'ne Yeniden Güven Duymak (*Reflecting on Europe: the voice of local and regional authorities to rebuild trust in the European Union*) isimli çalışmada; daha fazla yerelleşmenin ve daha iyi bir güç bölümünün, iyi yönetişimin temel unsurları olduğunu düşündüğünden, vatandaşların doğrudan katılımına ve katılımına izin verdikleri için şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve politika yapmanın kalitesini artırdıklarını vurgulamaktadır. BM sürdürülebilir kalkınma hedeflerine yerel ve bölgesel hükümetlerle işbirliği ve koordinasyon olmadan ulaşılamayacağını ileri sürmektedir bu amaçla AB kurumlarının bu yönde yerel ve bölgesel çabaları ve girişimleri destekleme ihtiyacını vurgulamaktadır (CoR, 2018).

Yukarıdaki örneklerde görüleceği gibi Bölgeler Komitesi, düzenli olarak gerçekleştirdiği parlamenterler toplantılarında üye ülkelerin yerel bölgesel yönetimleri ile ilgili araştırmalar gerçekleştirmekte, raporlar hazırlamakta ve üye ülkelerin hükümetlerine tavsiyelerde bulunmaktadır. Bunların yanında Avrupa Birliği'nin yerelleşme ve yerel yönetimler ile iletişim sağlamak için bir diğer kanalı da ulus ötesi ağlar ve birliklerdir.

1.2.6.6.3. Ulusüstü Ağlar/Birlikler

Yerel yönetimlerin AB düzeyinde temsil edilmesi konusunda önemli bir kanal olan ulus ötesi ağlar ve birlikler, özellikle geçtiğimiz çeyrek asırda çoğalmıştır. Örnek verilecek olursa; Avrupa Kentleri [Eurocities], Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi [CEMR- Council of Municipal and Regional Authorities of Europe], Teknolojik Gelişim Bölgeleri [RETI - the Regions of Technological Innovation], Avrupa Bölgeler Asamblesi [AER- Assembly of European Regions] ve Sınır Bölgeleri Birliği bunlardan başlıcalarını oluşturmaktadır. Çalışmanın bu kısmında, asıl konudan uzaklaşmamak amacıyla, bu ulus ötesi ağlardan aktif rol oynayan Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi ve Avrupa Bölgeler Asamblesi'ne kısaca değinilecektir.

Yerelleşme ve yerel yönetimler konusunda AB düzeyinde en fazla rol oynayan ve uzun bir geçmişe sahip olan Birlik, bir grup belediye başkanı tarafından, 1951 yılında Geneva'da kurulan Avrupa Belediyeler Konseyi (CEM)'dir. 1984 yılında ismini Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi (CEMR) olarak değiştiren Konsey, Avrupa'da en fazla yerel ve bölgesel yönetimlerin temsil edildiği bir birliktir. Konsey'in temel amacı

yerel ve bölgesel özerklik ve demokrasiye dayalı birleşik ve güçlü Avrupa olup; başta kamu hizmetleri, bölgesel politika, çevre ve ulaşım olmak üzere geniş bir çalışma alanı bulunmaktadır. CEMR'in beş önemli faaliyeti vardır. Bunlar; Avrupa Birliği'nin, yasama sürecini etkilemek, Avrupa'nın geleceğini şekillendirmek, bilgi ve tecrübenin karşılıklı değiştirilmesi, kardeş şehir uygulamalarının desteklenmesi ve tüm dünyada yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesidir (CCRE-CEMR, CEMR, 2005: 2-3).

CEMR'de sadece AB üye ülkelerin temsilcileri bulunmamakta aynı zamanda İsviçre, İzlanda, Norveç, Ukrayna ve Makedonya gibi Birlik üyesi olmayan ülkelerin yerel ve bölgesel yönetim temsilcileri de bulunmaktadır. Bu anlamda üyeleri bakımından AB sınırlarının dışına taşmıştır.

Yerleşme ve yerel yönetimler konusunda AB düzeyinde faaliyet gösteren bir diğer önemli ulus üstü birlik de 1985 yılında dokuz bölgelerarası birlik tarafından kurulan Avrupa Bölgeler Asamblesi (AER)'dir. AER, kurumsal meselelerde ve özellikle bölgesel fon konusunda, Avrupa Komisyonu ile yakın çalışmalar yürütmektedir. AER'nin yerel-bölgesel yönetimler ve yerleşme konusunda Avrupa politika yapım süreçlerine bölgelerin katılımının artırılması, Bölgeler Komitesi'nin kurulması ve hizmette yerellik ilkesinin Maastricht Antlaşması'nda yer alması konularında baskıları etkili olmuştur.

AER de CEMR gibi Avrupa sınırları dışından üyeleri arasında barındırmaktadır. Üyelerinden %60'ı AB üyesi iken %40'ı da üyelik sürecinde bulunan ülkelere olmaktadır. AER 35 ülkeden toplam 250 bölge ve 16 ulus ötesi kuruluşu bir araya getirmektedir. İki önemli misyona sahip olan AER'nin misyonlarından ilki Avrupa sınırları içerisinde bulunan bölgelerin çıkarlarını korumak ve ikincisi ise bu bölgelerin kapasitelerini geliştirmektir. Bu kapsamda inavasyon, sağlık, gençlik, ekonomik kalkınma, demografik değişim ve yerleşme gibi birçok konuda çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Avrupa dışında da bölgelerin gelişimine ve özellikle küresel ısınma ve iklim değişikliği alanlarında çalışmalar yürüten AER, bölgesel birliklerle yakın temas içerisinde toplantılar düzenlemekte ve projeler yürütmektedir.

1.2.6.6.4. Yapısal Fonlar

Temel amacı birlik içerisinde üye ülkeler ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını azaltmak olan yapısal fonlar, üye ülkelerin ekonomik olarak bütünleşmesini ve bölgeler arasındaki ekonomik kalkınmanın fırsat eşitliği sunacak şekilde uyum içerisinde gerçekleştirilmesini hedeflemektedir. Avrupa Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşmasının 130a/2 maddesine göre; AB'deki bölgelerarası farklılıkları, kırsal alanların gelişimlerini

hızlandırmak amacıyla yapısal politikalar izlenecektir. Yine 130D maddesine eklenen ifade ile topluluğun uyguladığı Bölgesel Gelişme, Sosyal ve Tarım Fonlar yapısal fonlar adı altında toplanmış ve bu fonların uygulanması sırasında yerel ve bölgesel yönetimlere önemli görevler düşeceği belirtilmiştir.

Yapısal fonlar, ekonomik bütünleşmeyi gerçekleştirmek amacıyla ekonomik kalkınma, turizmi geliştirme, altyapı, eğitim ve istihdam gibi alanlarda sunulan program ve projelere mali destek sağlar. Bu kapsamda Avrupa Komisyonu tarafından açıklanan hibe duyurularına çeşitli kamu kurumları, yerel ve bölgesel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, ticaret odaları ve KOBİ'ler, proje önerileri hazırlayarak başvuru yapmakta ve Komisyon uzmanları tarafından uygun bulunan projelere finansal destek sağlanmaktadır.

Birlik içindeki geri kalmış bölgelerin teşvik edilebilmesi, geliştirilebilmesi amacıyla belirlenen yapısal fonların hedefleri dönemsel olarak küçük değişiklikler gösterebilmektedir. Genel olarak yapısal fonların hedeflerini; geri kalmış bölgelerin yeniden yapılanmasını sağlamak, yapısal problemleri olan bölgelerin ekonomik ve sosyal uyumunu desteklemek ve eğitim, meslek eğitimi, istihdam sistemlerinin ve politikalarının modernizasyonunu ve uyumunu desteklemek olarak sıralayabiliriz.

Bu genel hedeflere ulaşmak amacıyla 2006 yılında “İşbirliği Konusunda Topluluk Strateji Rehberi” isimli Konsey Kararı ile stratejik konular belirlenmiştir. Bunlar:

- Ulaşım altyapısının geliştirilmesi,
- Çevre koruma ile ekonomik büyüme arasındaki sinerjinin artırılması,
- Yenilenebilir enerjinin kullanımının artırılması,
- Bilgi toplumunun teşvik edilmesi ve AR-GE çalışmalarının artırılması,
- İşgücü pazarının esnekliğinin sağlanması, kırsal alanların ekonomik çeşitliliğinin artırılması,
- Kentler arasındaki farklılık seviyesinin azaltılması ve kentlerin daha cazip hale getirilmesi,
- Sınır ötesi ve bölgeler arası işbirliğinin geliştirilmesi.
- AB sınırları içerisindeki ekonomik açıdan zayıf bölgelerin geliştirilmesi;
- Birlik içindeki kırsal alanların geliştirilmesi,
- Uzun süreli işsizlikle mücadele edilmesi,
- İşgücünün değişen üretim sistemlerine uyumun kolaylaştırılması
- Balıkçılığın modernleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması.

Yukarıda açıklanan stratejilerle Komisyon'un amaçlarını gerçekleştirebilmek için kullanılan yapısal fonlar; Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF-European Regional Development Fund), Avrupa Sosyal Fonu (ESF- European Social Fund), AB Girişimleri (Community Initiatives), Avrupa Tarımsal Rehberlik ve Garanti Fonu ve Balıkçılığa Rehberlik İçin Mali Araçlar'dan oluşmaktadır. Özellikle ilk üç başlıkta oluşturulan fonlar yerel bölgesel yönetimlerin başvurularına açıktır.

Özetle tarihsel kökeni ortaçağa kadar dayanan bütünleşmiş Avrupa hayali, II. Dünya Savaşı'nın hemen ardından Fransa ve Almanya'nın savaşın da nedeni olan kömür-demir kaynakları üzerinde barışsal bir çözüm arayışlarının bir sonucu olarak AKÇT'nin kurulması ile ilk adım atılmıştır. Almanya, Fransa, Hollanda, Lüksemburg, Belçika ve İtalya ile başlayan bu bütünleşme hareketi, altı genişleme dalgası sonucunda 27 üyeli bir Birlik haline gelmiştir. Yaklaşık 70 yıllık bir süreç içerisinde Birlik, genişleme dalgaları ile diğer Avrupa ülkelerini de bünyesine katarak daha geniş alana yayılmasının yanı sıra antlaşmalar ve kurumları içerisinde oluşturduğu içtihatlarla da derinleşerek önemli bir küresel güç haline gelmiştir.

AB'nin derinleşme sürecinde Kopenhag ve Madrid kriterleri ile üye ve aday ülkelere önemli etkileri olmuştur. Birliğin, bütünleşme sürecinde ulusal hükümetlerin yönetim ve politikalarının daha fazla benzeşmesi yoluyla etkilenmesi Avrupalılaşma süreci olarak tanımlanmıştır. Avrupalılaşma sürecinde birbirinden farklı yönetsel yapılara sahip olan ülkelerin uyum içerisinde çalışabilmesi noktasında ulusal devletlerin kamu yönetimlerinde anlayış, çalışma, yöntem ve uygulamaların üye/aday ülkeler arasında tek yönlü transferi ya da çift taraflı olarak değiş-tokuşuna neden olmuştur. Nitekim bu da üye/aday devletlerin yönetsel sistemlerinin Avrupalılaşması olarak tanımlanmaktadır.

Ulusal yönetsel sistemlerin Avrupalılaşması sürecinde yönetim faaliyeti, dikey ve yatay olarak farklılaşmış ve değişik kurumlar eliyle sunulur hale gelmiştir. Ulusal yönetimlerin Avrupalılaşması ile politika yapım süreci, ulus-ötesi, ulusal, bölgesel ve yerel düzlemlerde yer alan kurumlar arasında hiyerarşik olmayan bir yöntem izlenerek, iletişim içerisinde ve tartışarak gerçekleştiği bir sistem olan çok düzlemli yönetim sistemi ortaya çıkmıştır. Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi, yerel bölgesel yönetimlere büyük önem vermekte ve hem birliğin demokratik meşruiyetini güçlendirmek, hem de Birlik içerisinde bulunan sinerjiyi ortaya çıkarmak amacıyla bütünleşme sürecinin temel dinamiği olarak görmektedir. Bu nedenle de Birlik, üye ve aday ülkelere AB müktesebatına uyum sağlamak için yerel yönetimleri güçlendirmeyi ve yerelleşmeyi tavsiye etmektedir.

Türkiye, 60 yılı aşkın bir süredir AB'ne üye olmak için çalışmaktadır. 1996 yılında düzenlenen Helsinki Zirvesi ile adaylık statüsünü elde etmiş ve tam üyelik için 2004 yılında

müzakerelere başlamıştır. Helsinki Zirvesi'nde adaylık statüsünü elde etmesi ile birlikte AB'ne uyum için önemli reformlar gerçekleştirilmiş bu süreçte Birlik tarafından düzenli olarak hazırlanan ilerleme raporlarında ve katılım ortaklığı belgelerinde Türkiye'de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla yerelleşme reformlarına ağırlık verilmesi sürekli dile getirilmiştir. Bu kapsamda çalışma ile Birlik üye ülkelerinden Fransa ve Polonya'nın yerelleşme reformları ve yerel yönetimleri incelenerek yerelleşme süreçlerine AB etkisinin ortaya çıkarılması hedeflenmiştir. Bu nedenle çalışmanın ikinci bölümünde Fransa ve Polonya'nın yerelleşme süreçleri ve yerel yönetim sistemleri incelenecektir.



İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNDE FRANSA VE POLONYA'DA YERELLEŞME

Tez çalışmasında Fransa'nın seçilme nedeni idari yapımızı çoğunlukla Fransız idari yapısından almamızdan kaynaklanmaktadır. Bu anlamda Fransa ve Türkiye, merkeziyetçi, bürokratik, yukarıdan aşağıya devlet geleneği büyük benzerlik göstermektedir. Bununla birlikte AB'nin kurucu altı ülkesi arasında yer alan Fransa, yönetsel sisteminde küreselleşme ve AB uyum sürecinde 1980'li yıllardan itibaren önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Hiç şüphesiz bu reformlar arasında 1982 yılında başlatılan yerelleşme reformları önem arz etmektedir.

Çalışmaya konu edilen bir diğer ülke ise Fransa ve Türkiye gibi üniter devlet yapısına sahip Polonya'dır. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Sovyetler güdümünde komünist rejimle yönetilen Polonya, 30 Ocak 1990 sonrasında liberal demokrasiye geçmiş; yönünü batıya dönerek AB'ye üyelik için hızlı ve başarılı reformlar gerçekleştirmiş ve 2004 yılında AB üyeliğini elde etmiştir. Rejim değişikliğinin ardından gerçekleştirilen ilk serbest seçimlerde iktidara gelen hükümet tarafından öncelikli olarak yerel yönetimler konusunda reformları hayata geçirilmiştir. Polonya'nın rejim değişikliği ile birlikte gerçekleştirmiş olduğu hızlı ve başarılı reformlar, AB tarafından diğer demir perde ülkelerine de örnek gösterilmiştir. Bu nedenle çalışmada Polonya incelenmiştir.

Çalışmada Fransa ve Polonya'nın seçilmesi ve Türkiye ile karşılaştırma yapılmasının bir diğer önemli nedeni de üç ülkenin de yönetim sisteminin birbirine benzemesidir. Türkiye olarak Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden itibaren yönetim sistemimiz oluşturulurken Fransız yönetim sistemi örnek alınmıştır. Polonya ise 1989 yılından sonra komünist sistemden liberal sisteme geçerken Fransız yönetim sisteminden etkilenecek anayasasını ve yönetim sistemin oluşturmuştur.

Çalışmanın bu bölümünde Fransa, Polonya ve Türkiye'nin yerelleşme süreci detaylı olarak incelenecektir. Çalışmanın sonunda etkin bir karşılaştırma yapılabilmesi için çalışmaya konu edilen üç ülke de benzer başlıklar altında incelenecektir. Bu kapsamda öncelikle bu ülkelerin siyasal tarihleri ve devlet gelenekleri, ardından idari yapıları incelenecektir. Sonrasında da küreselleşme ve Avrupalılaşıma sürecinin idari yapılarına etkileri ve bu ülkelerin yerelleşme süreçleri ele alınacaktır. Son olarak da bu ülkelerin yerel yönetim sistemleri detaylı bir şekilde değerlendirilmektedir.

2.1. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Fransa'da Yerelleşme

Milli birlikteliğini erken dönemde kurarak ulusal merkezi monarşiye ilk ulaşan devletlerden biri olan Fransa, bu konumu nedeniyle özel bir yere sahiptir. 1789 Fransız İhtilali ile Napolyon tarafından kurulan merkeziyetçi devlet yapısı başta ülkemiz olmak üzere birçok ülkeye esin kaynağı olmuştur. 1789 Fransız Devrimi'nin ardından yönetsel sistemini oluşturan yapılan düzenlemelerle yerleşim birimlerinin tamamı aynı zamanda yönetsel bir birim haline getirilmiş, sonuç olarak en küçük yerleşim birimi bile komün statüsü elde etmiştir. Bu anlamda Fransa'da yerel yönetimlerin varlığı ve yerelleşme süreci, 1789 devrimi ile başlamış ve günümüze değin sürmüştür.

Bu başlık altında Fransa'nın yerelleşme süreci detaylı olarak incelenecektir. Çalışmanın sonunda etkin bir karşılaştırma yapılabilmesi için çalışmaya konu edilen üç ülke de benzer başlıklar altında incelenmektedir. Bu kapsamda öncelikle bu ülkelerin siyasal tarihleri ve devlet gelenekleri, ardından idari yapıları incelenmektedir. Sonrasında da küreselleşme ve Avrupalılaşma sürecinin idari yapılarına etkileri ve bu ülkelerin yerelleşme süreçleri ele alınacaktır. Son olarak da bu ülkelerin yerel yönetim sistemleri detaylı şekilde ve karşılaştırmalı olarak değerlendirilmektedir.

2.1.1. Fransa Siyasi Tarihi ve Devlet Geleneği

Ülkelerin siyasal sistemini, önemleri ve etkileri göreceli olarak değişen çok sayıda faktör belirler. Siyasal sistemleri etkileyen faktörlerin başında o ülkenin tarihi gelmekle birlikte ülkenin coğrafi konumu, iklimi, doğal kaynakları, ulaşım olanakları, demografik güç ve toplumsal değer yargıları da ülkelerin siyasal sistemlerinin ve yönetsel yapılarının gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Milli birlikteliğini erken dönemde kurarak ulusal merkezi monarşiye ilk ulaşan devletlerden biri olan Fransa, bu konumu nedeniyle özel bir yere sahiptir. 1789 Fransız İhtilali ile Napolyon tarafından kurulan merkeziyetçi devlet yapısı, başta ülkemiz olmak üzere birçok ülkeye esin kaynağı olmuştur. Dünya siyasi yapısında böylesine önem arz eden bir siyasal sistemin nasıl oluştuğunun cevabı ise tarihin derinliklerinde saklıdır.

15. yüzyılda küçük idari yapılara bölünmüş ve merkezi bir güçten yoksun olan Fransa'da merkezileşme süreci, 1423-1483 yılları arasında hüküm süren XI. Louis tarafından, ülke içinde siyasi gücün kralın elinde toplanmasına yönelik adımlarla başlamıştır. Bu adımlardan en önemlilerinden birini; feodal soyluların güçlerini azaltmak ve vergi toplanmasını kolaylaştırmak adına kurulan kraliyet bürokrasisi oluşturmaktadır. Kraliyet bürokrasisine dayanan bu merkezi idare yapısı 18. yüzyıl sonlarına kadar gücünü

kaybetmemiş, aksine merkezi bürokrasiyi güçlendirme çalışmalarının da etkisiyle ülke içindeki aristokrasiye karşı konumunu güçlendirmiştir. Merkeziyetçi yapının zirveye ulaştığı dönem ise Kral XIV. Louis (1638-1715) dönemidir. “Devlet, işte o benim” diyerek aşırı merkeziyetçi bir idari ve siyasi yapı oluşturan XIV. Louis, Versailles sarayını inşa ettirerek soyluları ve bürokrasiyi tek bir yapıda toplamış ve idari makamları para ile satın alınabilir hale getirmiştir (Walter ve Kickert, 2005: 542).

Merkantilist bir iktisadi anlayışı benimseyerek devletin altın rezervlerini arttırmaya çalışan XIV. Louis, ekonomiye çok müdahil olan; detaylı vergiler, tekeller ve ekonomik planlarla ekonomiyi kontrol altında tutan bir yöntem benimsemiştir. Sonuç olarak kuvvetler ayrılığının yok olmak üzere olduğu, idari mekanizmanın tek bir elde toplandığı istikrarsız bir yapı ortaya çıkarmıştır. XIV. Louis’nin kurduğu sistemde devlet müdahalesine alışmış ekonomik yapı ve etkisiz bir bürokratik yapı ülkeye hakim olmuştur. Her ne kadar ekonomide belli bir büyüme görülse de zamanla merkantalizmin sürdürülebilir bir ekonomik model olmadığı anlaşılmış ve serbest piyasa uygulamasına geçilmeye çalışılmıştır. Bu süreçte halk sosyo-ekonomik şartları daha iyi ülkelerde yaşayan topluluklara özenmiş ve siyasi anlamda yönetimde söz sahibi olmak istemiştir. XVI. Louis’nin (1754- 1793) döneminde halktan kimseler tarafından oluşturulan 3. Meclis diğer meclislerle bir araya gelerek daha çok söz sahibi olmak istemişler ve bu istekleri kabul görmeyince de ülkeyi Fransız İhtilali’ne götürecek olan ayaklanmaları başlatmışlardır (Price, 2012: 91-92).

Mutlakiyetçi rejime karşı “özgürlük, eşitlik, kardeşlik” sloganı ile yapılan Fransız İhtilali, bir taraftan soyluların iktidarı yeniden ele geçirme çabaları, diğer taraftan da ihtilali yapanların içindeki militan grupların eylemleri nedeniyle başlangıçta istenilen noktaya gelememiştir. “Terör Dönemi” olarak adlandırılan ihtilal sonrasındaki ülkenin idari yapısı, etkin bir şekilde işlemekten hayli uzak, son derece acımasız ve sert bir yönetim tarzına sahiptir. 1804 yılında Fransız İmparatoru olan Napoleon Bonaparte, Fransa’yı ihtişamlı günlerine geri döndürmek amacıyla despotik bir polis devleti ortaya çıkarmıştır. Devleti kalifiye bürokratlar tarafından yönetilir bir hale getirmek için çabalayan Napoleon, memurların işe alımlarında, çeşitli sınavlara tabi tutulmasını sağlayarak bürokraside yer alan görevlilerin yüksek donanımlara sahip olmasını hedeflemiştir (Roskin, 2013: 109).

İhtilal döneminin ardından kurulan anayasal sistemin bir diğer önemi de taşra idaresinin yeniden düzenlenmesidir. Oluşturulan bu sistemde taşrada bulunan her yerleşim birimi komünlere ayrılmış ve isimleri sayılarak 83 il yetki genişliğine sahip olarak kurulmuştur. Yeni sistemde Paris dışında tüm komünler benzer yetkilere ve idari yapılara

sahip olup hem komünlerin hem de illerin seçilmiş bir meclisleri bulunmaktadır (Okçu vd., 2009: 42).

Fransız İhtilali'nin ardından Napoleon'un kurmaya çalıştığı sistemin iktidardaki kişilerin düşüncelerinde de dönüşüme yol açacağı umudu vardı. Ancak devrimin getirdiği değişiklikler, eski rejimde avantajlı konumda olan kilise ve soyluları rahatsız etmişti. Bu dönemde mutlakiyetçi rejime doğru gerçekleşen kayma, rejim mensuplarının devrimin kazanımlarını koruma ve geliştirme gibi bir niyetlerinin olmadığına anlaşıldığını sağlamış ve 1848 yılında gerçekleştirilen bir isyan ile İkinci Cumhuriyet kurulmuştur (Price, 2012: 175-176).

Fransa tarihinde önemli olayların gerçekleştiği İkinci Cumhuriyet Dönemi, ülkede barış havasının hakim olduğu bir dönemdir. Bu dönemde Napoleon' un yeğeni olan Louis Napoleon (1808-1873) başkan seçilmiş ve sonrasında kendisini imparator ilan etmiştir. Fransa'nın Prusya ile savaşının yenilgi ile sonuçlanması ve Paris'in Almanlar tarafından kuşatılması, Fransa hükümetini fiili olarak ortadan kaldırmış ve sıradan vatandaşların idari kontrolü ele aldıkları Paris Komünü diye adlandırılan bir yapı ortaya çıkarmıştır.

1870 yılında gerçekleşen Fransız-Alman Savaşı sırasında Üçüncü Cumhuriyet Dönemi başlamış; ülke istikrarlı bir demokrasiye kavuşmuştur. Üçüncü Cumhuriyet Dönemi'nde ülke içinde gerilimler arasında 1885'ten 1907'ye kadar seçilen meclisler, basın özgürlüğü, ücretsiz ve zorunlu eğitim, dernek kurma özgürlüğü, laiklik ve toplantı özgürlüğü gibi temel hak ve hürriyetler hakkında önemli yasalar çıkarmışlardır. Bu dönemde Almanya'nın karşısında İtilaf Devletleri arasında İngiltere, Rusya ve İtalya ile savaşa katılan ülke, savaştan galip çıkmış ancak gerek ekonomik gerekse toplumsal olarak çok büyük kayıplar vermiştir. 1939 yılında başlayan İkinci Dünya Savaşı'na da giren Fransa, 1940 yılında Almanya'nın işgali altına girmiş ve böylelikle Üçüncü Cumhuriyet Dönemi de sona ermiştir.

General de Gaulle'ün liderliğinde Almanya'nın işgalinden kurtulan Fransa'da 1946 yılında Dördüncü Cumhuriyet Dönemi başlamış ve işgal güçlerinin başı olan General De Gaulle başbakanlığa seçilmiştir. Bu dönemde yasama organına büyük yetkilerin verildiği bir Dördüncü Cumhuriyet Anayasası, her ne kadar demokrasi adına ideal gözükse de küçük partilerin işlemlerini engellemiş, yetersiz ve güçsüz olan yürütmenin ortaya çıkan dekolonizasyon problemleri ile baş edememesine neden olmuştur. Bu dönemde siyasi partiler arasındaki çekişmeler ve hükümet krizleri ülkeyi yeni bir buhran dönemine sokmuştur. Cezayir ve Çinhindi meseleleri ülke içinde görüş ayrılıklarına neden olmuş ve De Gaulle

inzivaya çekilmiştir. Böylelikle de Dördüncü Cumhuriyet Dönemi sona ermiştir (Price, 2012: 117-118.).

De Gaulle 'ün 1958 yılında yeniden göreve çağrılmasının ardından, 28 Eylül 1958'de yapılan halk oylamasıyla onaylanan Beşinci Cumhuriyet Anayasası ve Anayasa ile birlikte yürütmenin baskın olduğu, yasamanın ise yürütmeyi denetleme ve hatta yasa çıkarma gibi konularda bile yetkisinin kısıtlandığı yarı-başkanlık sistemi ortaya çıkmıştır. 28 Eylül 1958'de yapılan halk oylamasıyla onaylanan 5. Cumhuriyet Anayasası'nın oluşmasının altında iki unsur bulunmaktadır: Sistem içerisinde cumhurbaşkanına merkezi bir rol vererek istikrar sağlayamayan (3. ve 4. Cumhuriyet Dönemleri) siyasal gelenekten kopma isteği ve parlamenter, liberal ve cumhuriyetçi bağlılık. 5. Cumhuriyet Anayasası ile oluşturulan bu sistem, bürokrasinin ve tek adamın ön plana çıkmasından dolayı, Napolyon'un Birinci Cumhuriyet Dönemi'nde kurmuş olduğu sistemin güncel ve başarılı bir şekli olarak görülmektedir. 1958 Anayasası ile oluşturulan sistemde, yasama erki kısıtlanan parlamento karşısında yürütme erki olarak Cumhurbaşkanı daha da güçlendirilmiştir. Sistemde hükümetin geniş bir düzenleme alanı bulunmaktayken Cumhurbaşkanının da referandum yoluyla yasalaştırma yetkisi bulunmaktadır (Okçu vd., 2009: 43).

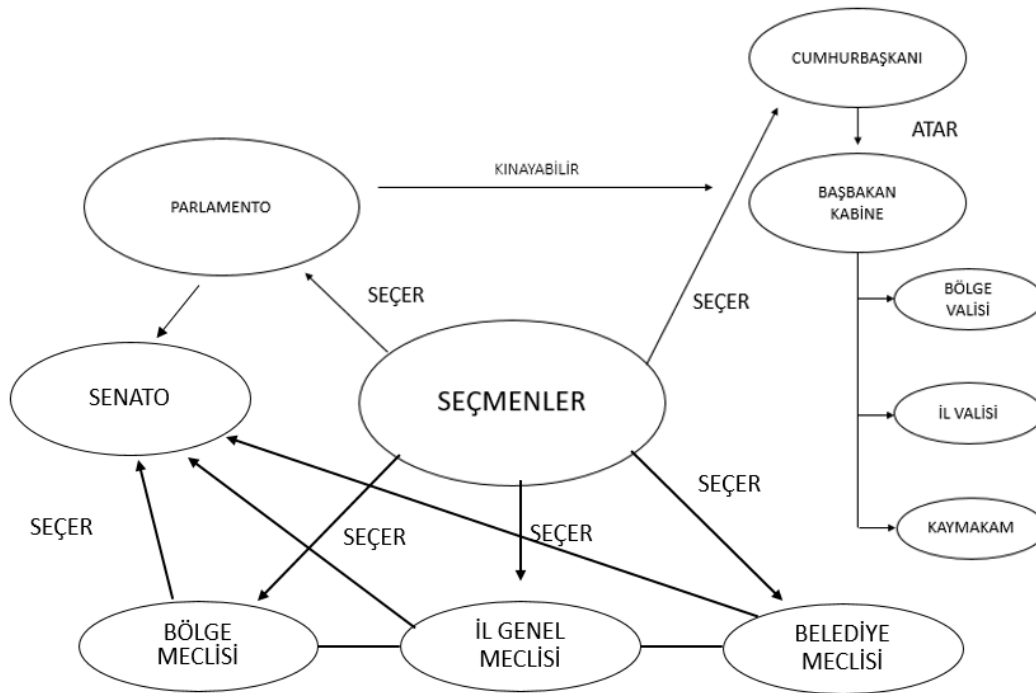
Görüldüğü gibi ulus devleti en erken kuran ülkelerden biri olan Fransa'nın siyasi tarihi mutlakiyetçi rejim ile demokratik rejim arasında gidip gelmektedir. 3. ve 4. Cumhuriyet Rejimi dönemlerinde yasama yürütmeye karşı güçlü iken istikrarsızlıklara sahne olan ülke 5. Cumhuriyet Rejimi ile yürütmenin güçlü olduğu, yasamanın ise yürütmeyi denetleme hatta yasa yapma yetkisinin bile kısıtlı olduğu yarı-başkanlık rejimini ortaya çıkarmıştır. Peki, günümüzde de varlığını sürdüren bu sistemin idari yapısı nasıl işlemektedir?

2.1.2. Fransa'nın İdari Yapısı ve Merkezi Yönetim

Günümüzde halen Beşinci Cumhuriyet Dönemi'nde olan Fransa'da yönetsel örgütlenmenin iki temel özelliği merkeziyetçilik ve yerelleşme ilkelerinin birlikte temel alınmasıdır. Buradaki merkeziyetçi devlet tek bir siyasal ve yönetsel güdü merkezi olan devlettir. Devletin egemenlik sahasında olan tüm kişi, kurum ve kuruluşlar aynı anayasal rejimde yaşar ve aynı kanunlarla idare edilirler. Yerelleşme ilkesi ise yasa koyucu aracılığıyla tayin edilmiş görev ve yetkilerin mahalli idarelere aktarılmasını ifade etmektedir. Fransa'da üç yerel yönetim birimi bulunmaktadır (Bilsin, 2005: 1).

Kendine özgü yarı-başkanlık sistemine sahip Fransa'da yürütme Cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Meclis seçiminden ayrı olarak seçilen Cumhurbaşkanı ilk zamanlarda, meclis ve yerel devlet memurlarından bir grup tarafından

seçiliyordu. Ancak sonradan gücünü halka dayandırarak daha da arttırmak amacıyla halk tarafından 5 (beş) yıllığına seçilir hale gelmiştir. Fransa’da Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanı tarafından seçilen başbakan tarafından oluşturulmakta; göreve başlamaları için parlamentonun onayı gerekmemektedir (Safran, 2003: 99).



Şekil 2.1. Fransız İdare Sistemi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Fransa Cumhuriyeti Parlamentosu; Milli Meclis ve Senato olmak üzere ikili bir yapıdan oluşmaktadır. Milli Meclis halk tarafından beş yıllığına seçilmekteyken, Senato ise parlamento, yerel ve bölgesel yönetimlerin meclis üyeleri tarafından dokuz yıllığına seçilmektedir. Senato ile karşılaştırıldığında Parlamentonun gücü ve yetkisi daha fazladır. Senato ve Parlamento arasında çıkacak olası bir anlaşmazlık da son sözü söyleme hakkı parlamentoya aittir. Fransa’da yürütme, yasama konusunda da meclise göre daha avantajlıdır. Bakanlar kurulu birçok konuda kararname ile yasal düzenleme yapabilir ve Cumhurbaşkanının Meclisi feshetme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki, yürütmeye karşı meclisin fazlaca muhalefetine bir engel teşkil etmektedir. Milli Meclise nazaran Senato, yürütme karşısında daha güçlüdür; çünkü yürütmenin getirdiği yasa tasarılarına karşı çıkma gücü vardır. Hükümetin Milli Meclis’te yeterli çoğunluğa sahip olması durumunda Senato’nun istemediği yasa tasarılarını çıkarma gücü oluşmaktadır (Safran, 2003: 222-224).

Fransa’da Cumhurbaşkanı’nın kabineyi kurması için seçtiği başbakan dahil bakanlar kurulu üyelerinin parlamento içerisinde olması şart değildir. Uygulamada bakanların çoğunluğu seçimlerde yer almayan, alanlarının uzmanları teknokratlardır. Bürokrasideki üst yönetimin ülke yönetiminde önemli bir yeri bulunmaktadır. Ülkede bakanlıklar ve isimleri sık sık değişebilmekte; değişiklik durumunda bürokratik üst yönetimin sayesinde, değişen bakanlık yapılarından etkilenmeden belli bir çizgide devlet kurumlarının görevlerine devam edebilmesi mümkün kılınmıştır (Roskin, 2013: 130-131).

Fransız idare hukukunda devlet kavramı, kural olarak taşrası ile birlikte merkezi idareyi ifade etmektedir. Fransa’da merkezi yönetimin taşra teşkilatı bölge (*région, préfecture de région*), il (*département, préfecture*), ilçe (*arrondissement, sous-préfecture*) ve belde (*commune*) olmak üzere dört düzeyde örgütlenmiştir. Bölgeler ve iller, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin teşkilatlandığı yönetsel birimlerdir. Bölge ve illerde merkezi hükümeti, Bakanlar Kurulu tarafından atanan vali temsil eder. İlçeler kaymakam tarafından yönetilip illere bağlı olarak hizmet vermektedir. Merkezi idarenin temsilcisi olarak vali kendi bölgesinde veya ilinde, yerinden yapılması gereken polis, tarım, bayındırlık, sağlık, dayanışma, çevre, istihdam gibi hizmetleri yerine getirmekle görevlidir. Yargı gibi hizmetler ile belirli bir hiyerarşik yapıya sahip olan eğitim, fabrika denetimi gibi hizmetler, valinin yetkisi altında değil merkezi idarenin sorumluluğundadır. Bunların yanında vali ve kaymakamlar, yerel yönetimlerin eylemleri üzerinde hukukilik denetimde bulunurlar. 1992 yılından itibaren, devletin taşradaki hizmetleri “yetki genişliği hizmetleri” (*services déconcentrés*) olarak adlandırılmaktadır (Commission of The European Communitie, 1997:).

Beşinci Cumhuriyet Anayasası ile oluşturulan yarı başkanlık sistemi, 1958 yılından günümüze değin önemli reformlara tabi tutulmuş ve değişimler geçirmiştir. Özellikle 1982 yılında başlayan yerelleşme süreci, bunlardan en önemlisini ve tez çalışmasının da temasını oluşturmaktadır. Çalışmanın ana hedefi olan Avrupalılaştırmanın yerelleşme üzerindeki etkilerini tespit edebilmek için 1980’lerle yoğunlaşan küreselleşme sürecinin yönetsel sistemler üzerindeki etkilerinin de incelenmesi gerekmektedir. Peki, 1980’li yılların ardından tüm dünyada hissedilen ve ülkelerin yönetim sistemleri üzerinde önemli etkiler oluşmasına neden olan küreselleşme olgusunun, Fransız yönetsel sistemine etkisi nasıl olmuştur?

2.1.3. Küreselleşme Etkisinde Fransız Yönetsel Sistemi

Ulus Devlet, 18. yüzyılın sonlarında Fransa’da ortaya çıkmış ve 19. yüzyılın ardından yaygınlık kazanmıştır. Ulus devletler üzerinde küreselleşmenin en belirgin etkisi ulusal sınırların silikleşmeye başlamasıdır. Ulusal sınırların önemini kaybetmesi ile devletler

ve halkları arasında her türlü alış veriş ve etkileşim artmıştır. Dolayısıyla küreselleşme süreci ulus devletlerin yönetim sistemlerinde; siyasal tercihler, siyasal kurumlar ve siyasal iktidar gibi konularda önemli etkiler ortaya çıkarmıştır (Okçu vd. 2009: 54).

Genel olarak Avrupa’da küreselleşme, Amerikan emperyalizmi ile bir tutulmakta ve tepki ile karşılanmaktadır. Avrupa’nın belki de en milliyetçi ve en çok Amerikan karşıtı duruşa sahip ülkelerinden biri olan Fransa, küreselleşmeye direnç göstermiştir. Ülkede gerçekleştirilen bir kamuoyu yoklamasında toplumun %38’inin Amerikan kültürünün yaygınlaşmasının önemli bir tehdit olarak düşündüğü belirlenmiştir. Meunier (1999: 37), Fransa’nın küreselleşme karşısındaki sert tutumunun nedenlerini; derin bir Amerikan düşmanlığı, devletin merkezi rolü, hassas ulusal egemenlik anlayışı, uzun bir demokrasi tarihi, evrenselcilik kültürü ve az gelişmiş ülkelere karşı sorumluluk olarak açıklamaktadır. Bu sonuçlar Fransa’daki küreselleşme karşıtlığını ve değişen dünyaya uyum sağlama konusundaki sancılı gidiş gelişleri açıklamaktadır. Politika değişiklikleri karşısında hassas davranan Fransız toplumunda, küreselleşmenin de etkisiyle değişen dünyaya uyum sağlamak amacıyla gerçekleştirilen reformlar, diğer ülkelere göre daha fazla emek gerektirmiştir.

Global piyasalara uyum sağlayarak küreselleşme etkisinde gerçekleştirilen kamu reformları, hem sağ hem de sol partilerin aracılığıyla gerçekleşmiştir. Hükümet bir taraftan bu reformları gerçekleştirirken diğer taraftan da ulus devlet anlayışını ve ülkenin bölünmez bütünlüğünü korumayı dert edinmiştir. Nitekim dönemin sosyalist Başbakanı L. Jospin tarafından devletin ekonomiden eli çekilirken diğer taraftan da yine başbakan tarafından sağcı Cumhurbaşkanı J. Chirac’a küreselleşmenin tehlikelerine dikkat çekilmekte ve ulusal güvenliği korumak için mücadele etmenin önemi vurgulanmaktadır (Bozkurt, 2000: 103).

Küreselleşme ile uluslararası etkileşimin hızının ve yoğunluğunun artması ile birlikte ülke siyasetinin konu ve tartışmalarından, ulusal egemenliğin yansıması olan siyasal iktidarlar da etkilenmektedir. Fransız siyasetinde güç ve iktidar oyunu diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi küreselleşme sürecinden etkilenmiştir. Nitekim küreselleşme ile Fransa’da devletin temsil ettiği kolektif güç gerilemiş; buna karşın bireyin gücü artmıştır (Hall, 2005: 7-14).

Küreselleşmenin bir diğer yansıması da siyasal tercihlerin değişimidir. Gelişmiş sanayi ülkelerinde siyasal tercihler bilindiği üzere sınıflara dayanmaktadır. En basit şekliyle işçiler emekçiler sol partileri desteklerken; işverenler sağ partileri desteklemektedir. Küreselleşme sürecinin toplumsal sınıf yapısını önemli bir derecede değiştirdiği ve bunun da siyasal tercihleri etkilediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Fransa’da da küreselleşme ile birlikte bireysel siyasal tercihler karmaşıklaşmış ve tutarsız hale gelmiştir (Okçu vd., 2009: 57-58).

Küreselleşmeye paralel bir şekilde ilerleyen özelleştirme ile birlikte devlet, üretim araçlarının kontrolünü kaybetmiştir. Sonuç olarak devletin, piyasayı, istihdamı kontrol edebilme yeteneği azalmıştır. Ekonominin yeni patronu artık devlet değil borsa ve hisse senedi piyasalar olmuştur; güç ve iktidar bireylere ve şirketlere ait hale gelmiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde temel niteliği planlı ekonomi olan ve dolayısıyla ekonomik gelişmelerin temel yönlendiricisi devlet olan Fransa'da egemenlik, piyasaya doğru kaymış, devletin elinde bulunan pek çok şirket özelleştirilmiştir (Hall, 2005: 7-14).

Küreselleşme sürecinde devletin asli fonksiyonlarına geri dönmesi tavsiye edilirken devletin özerkliği ve sahip olduğu aygıtlar zayıflamıştır. Devletin asli fonksiyonlarına geri çekilmesi, özelleştirme ve yerelleşme sonucunda devletin sahip olduğu aygıtlar zayıflamış ve doğal olarak da siyasal kurumlarda çeşitli değişimler gerçekleşmiştir. Nitekim Fransa gibi aşırı merkeziyetçi bir ülkede küreselleşme etkisinde 1982 yılında başlayan yerelleşme hareketi, siyasal kurumların değişimine en açık örneklerden birini oluşturmaktadır. Yerel özerkliğin artmasına paralel olarak da yerelde siyasal güç merkezden özerk yerel yönetimlere kaymıştır. Fransız yönetsel sisteminin 1980'li yıllardan beri önemli değişiklikler geçirmesinde küreselleşmenin önemli bir etkisi bulunmaktadır. Anca küreselleşmenin yanı sıra Avrupalılaşma da Fransız yönetim sisteminin değişiminde önemli etkileri bulunmaktadır.

2.1.4. Avrupalılaşma Etkisinde Fransız Yönetmel Sistemi

Avrupalılaşma süreci de küreselleşmenin benzeri bir şekilde devletin asli fonksiyonlarına geri dönmesine dolayısıyla küçülmesine, merkezi hükümetlerin bazı yetkilerinin ulus üstü kuruluşlara aktarılmasına ve bunun sonucu ulus devletlerin ya da merkezi hükümetlerin hareket alanının daralmasına neden olmaktadır. Hatta kimi yazarlarca Avrupalılaşmanın, merkezi hükümetlerin güç kaybetmesinde, küreselleşmeden daha fazla etkili olduğu belirtilmektedir. Egemenliğin ulus üstü kurum ve kuruluşlara doğru kayması, ekonominin uluslararası bağımlılığının artması gibi nedenlerle ortaya çıkan Fransa'nın küreselleşme karşıtlığı, Avrupalılaşma karşıtı olarak da kendini göstermiştir. Nitekim Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması hakkında 20 Eylül 1992'de gerçekleştirilen referandum, ancak %51,04 oranında evet oyu alarak kabul edilmiştir (Meunier, 1999: 5-6).

II. Dünya Savaşı'nın ardından hem ekonomik hem de siyasal olarak düşüşte olan Fransa için Avrupa bütünleşmesi planı bir çözüm olarak ortaya çıkmış ve Fransa'nın istisnai liderliğinin bütünleşme sürecine yansıtacağı düşünülmüştür. 1950 Schuman Planı ile başlayan Avrupa bütünleşmesi projesi sürecinde, Fransa'nın önderliğinde 1951 yılında

oluşturulan AKÇT başarılı olurken yine Fransa'nın önderliğinde 1954'te oluşturulan Avrupa Savunma Topluluğu planı başarısızlığa uğramıştır.

Avrupalılaşma süreci, Fransa'nın ulus-devlet kimliğini ve yönetsel sistemini dramatik bir şekilde değiştirmiştir. Başlangıçta bir ekonomik birlik olarak kurulan AB'nin yönetim sistemlerinin benzeşmesi süreci olarak ifade edilen Avrupalılaşma süreci Fransa'yı da ilk ekonomik olarak etkilemiştir. 1981 yılında Cumhurbaşkanı seçilen F. Mitterrand, başlangıçta gerek AB gerekse küresel ekonomiden bağımsız bir şekilde, ekonomik durgunluğun ancak devletçilik ile aşılabileceğine inanmış ve politikalarını bu şekilde gerçekleştirmiştir. Fakat çok geçmeden sadece iki yıl sonra yani 1983 yılında, bu politikasının tam aksi yönde politika izleyerek Fransa ekonomisini AB ve küresel piyasalarla bütünleştirme politikaları gütmüştür. Nitekim Mitterrand'ın ardından gelen tüm hükümetler de benzer şekilde Fransız ekonomisini Avrupa ve küresel piyasalarla bütünleştirme politikaları ile hareket etmişlerdir (Okçu vd., 2009: 44-45).

1992 yılında Maastricht Antlaşması'na kadar olan süreçte ekonomik nedenlerle Avrupa bütünleşmesine sıcak bakılmış ancak Antlaşma üzerine yapılan referandum, bu görüşlerin değişiklik gösterdiğini ortaya çıkarmıştır. Birlik Antlaşmasının %51,04 gibi düşük bir oranla kabul edilmesi Fransız halkının endişelerini ortaya çıkarmıştır. Halkın endişeleri; bütünleşme, genişleme, AB'nin demokrasi konusundaki yetersizlikleri ve Birlik içerisindeki Alman hegemonyasıdır. Fransız halkı bu noktada, "Fransız Avrupa" ya da "Avrupalı Fransa" ikileminde kalmış ve bu da referandum sonuçlarına yansımıştır (Jenkins ve Copsey, 1996).

1992 yılında Maastricht Antlaşması ile AB'nin kurulması, üye devletlerin egemenlik haklarından bir anlamda vazgeçtiklerinin göstergesidir. Birlik sınırları içerisinde mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı, üyelerin iç pazarlarına girecek olan ürünlere standartlar koyabilme kapasitesini ortadan kaldırmıştır. Ayrıca Schengen Antlaşması ile üye devlet sınırlarının ortadan kalması ve kişilerin serbest dolaşımı ilkesinin benimsenmesi, Birliğin geliştirdiği rekabet politikasının, üyelerin koruyucu sanayi politikalarına imkan tanınamaması ve son olarak ortak para sistemine geçilmesi, ulusal hükümetlerin ekonomi politika araçlarını ciddi manada sınırlandırmasına sebep olmuştur. Bu durum ülke vatandaşlarına etki eden önemli kararların Paris'te yani başkentte değil Brüksel'de veya global şirket yönetim kurullarında alındığını göstermektedir. Avrupalılaşmanın Fransız devletinin gücünü azaltmış olması, Eylül 2003'te Alstom olayıyla kanıtlanmıştır. Dünya çapında faaliyet gösteren Fransız mühendislik şirketi Alstom, mali çöküşle karşı karşıya kalmıştır. Fransız hükümeti de şirketi kurtarmak için şirkete 300 milyon avro borç vererek ve şirketten 300 milyon avroluk hisse alarak destek

olmayı planlamıştı. Ancak AB Komisyonu'nun rekabet birimi buna izin vermemiştir (Gordon ve Menuier, 2004: 130).

Yaşanan olay gerçekten de Avrupa Birliği'nin ulusal hükümetlerin manevra alanını nasıl daralttığı konusuna iyi bir örnek oluşturmaktadır. Avrupalılaşma süreci, bir taraftan ulusal hükümetlerin manevra alanlarını daraltırken diğer taraftan da küreselleşmenin olumsuz etkilerinden korumaktadır. Nitekim Dünya Ticaret Örgütü'nün almış olduğu kararlarda AB'nin ortak pazar ve para birliği konularındaki duruşu bunun güzel bir örneğini oluşturmaktadır. ABD ve Çin şirketleri karşısında üye ülkelerin tek başlarına mücadele edemeyecekleri açıktır. Ancak Birlik buna imkan tanımakta ve üye ülkelere uluslararası şirketler karşısında tek başına sahip olabileceklerinden fazla güç sağlamaktadır.

Avrupalılaşma süreci bir taraftan ulus devletlerin güçlerini azaltırken diğer taraftan da ulusal yöneticilerin güçlerini pekiştirmelerine yol açmaktadır. Bu da üye ülkelerin iç siyaset dengelerine önemli etkilerde bulunmaktadır. Merkezi hükümet gerçekleştirmek istediği bir politikayı iç siyasetten dolayı gerçekleştirememekte iken dış siyasetin yani Brüksel'in etkisiyle gerekli politika değişikliğini kolaylıkla gerçekleştirebilmektedir. Bu durumda halkın tepkisini hükümet değil Brüksel çekmiş olmakta ve hükümetlerin meşruiyetleri zarar görmemektedir. Bunun en temel örneğini yerelleşme reformları sırasında iktidar olan F. Mitterand'ın gerçekleştirdiği konuşmasında reformların gerekçesinin AB'nin bir gereği olduğunun belirtilmesi oluşturmaktadır.

Avrupa bütünlüşmesi sürecinde merkezi idareye ait bazı yetkilerin ulus üstü kuruluş olan AB organlarına devredilmesi kimlik siyasetini ortaya çıkarmış ve bu noktada ne sağ ne de sol partiler öne çıkmış, bilakis eleştirilerin büyük çoğunluğu merkezin karşısında bulunan uç kesimlerden gelmiştir. Sosyalistlerin çoğunluğu AB Antlaşmasını desteklerken Komünistler de büyük sermaye ve şirketler Avrupası'na karşı çıkmışlar, Yeşiller ise görüş ayrılıklarına düşerek bir tarafta yer alamamışlardır. Sağda ise Fransa Demokrasi Birliği'nin tamamına yakını sosyalistler gibi AB Antlaşmasını desteklemiştir. Sağ kanatta da yaşanan iç bölünmeler diğer gruplardan daha güçlü olmuş, parti içi çatlak sesler meydana gelmiştir. Mesela Chirac'ın partisi RPR Antlaşmayı desteklerken; Pasqua ve Seguin gibi partinin ileri gelen isimleri referandum için "Hayır" mitingi düzenlemişlerdir. Tüm bu çalkantılı siyasal ortam içerisinde kurucu Antlaşma %51 Evet oyu almayı başarmıştır (Okçu vd. 2009: 59-60).

Avrupalılaşma sürecinin bir diğer yansıması da siyasal tercihlerin değişimidir. Fransa, siyasal tercihlerin sınıflar üzerine inşa edildiği bir ülkedir. En basit şekliyle işçiler emekçiler sol partileri desteklerken; işverenler sağ partileri desteklemektedir. Avrupalılaşma süreci, Erasmus gibi kültürler arası değişim programları ve Schengen bölgesi kapsamında mal ve

hizmetlerin serbest dolaşımı etkisiyle ülkede farklı fikirler tartışılmaya başlanmış ve toplumunun siyasal tercihleri etkilenmiştir. Sağ ve sol üzerine inşa edilmiş Fransız siyasetinde eksen kayması yaşanmış ve sağ ve sol ayrımı bulanıklaşmıştır (Okçu vd., 2009: 53).

Görüldüğü üzere Avrupalılaşma süreci Fransız yönetsel ve siyasal sisteminde ciddi bir dönüşüm gerçekleştirmiş adeta taşları yerinden oynatmıştır. Fransız kamu yönetimi sistemi Avrupalılaşma sürecinde çok düzlemli yönetim sistemine uyum sağlamak amacıyla önemli değişiklikler geçirmiştir. Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Antlaşması, Fransız yönetsel sistemine uyum noktasında pek çok değişikliği gerekli kılmıştır. Bu değişikliklerin arasında Fransız Beşinci Cumhuriyet Anayasası başta olmak üzere, hükümetin yapısı, kimi yetkilerin üst kuruluşlara bazılarının da alt kuruluşlara devri, yeni kurum ve kuruluşların oluşturulması gibi değişiklikler bulunmaktadır.

AB'nin kurucu Antlaşması'nın 1992 Şubat ayında imzalanmasının ardından iç hukukta da onaylanması gerekmiş; ancak Anayasa Konseyi'nin Nisan 1992 tarihli kararına binaen Fransız Anayasası'nda bazı anayasa değişiklikleri yapılması gerekmiştir. Fransa'nın AB kurumlarına katılımı, bazı yetkilerin ortak kullanımı ve bazılarının da üst kuruluşlara devrini amaçlayan Anayasa değişikliği üç madde üzerinde Haziran 1992'de gerçekleştirilmiştir. Bunlar: 88-1 Fransa'nın Avrupa kurumlarına dahil olması ve bazı yetkilerin birlikte kullanımı, 88-2 ekonomik ve parasal birliğin oluşması ve Schengen kapsamında üye ülkelerin sınırlarının kaldırılabilmesi için gereken egemenlik devri ve 88-3 Fransa'da ikamet eden AB vatandaşlarına yerel seçimler için seçme ve seçilme hakkı tanınmasından oluşmaktadır. Schengen Antlaşması'nın yürürlüğe konulabilmesi için Kasım 1993'te ayrı bir değişiklik gerçekleştirilmiş ve Antlaşma için anayasal zemin oluşturulmuştur (Güler vd., 2004: 66; Şinik, 2007: 118).

Avrupa'nın bütünleşmesini sağlayacak mekanizmaların oluşturulmasında aktif ve önemli rol oynayan Fransa'nın idari kurumları, Birlik karar alma sürecine uyum sağlamak için ciddi bir biçimde değiştirilmiştir. Gerçekleştirilen bu değişiklikler, başlangıçta hükümet ve kabinenin yapısına yansımıştır. Kabin üyeleri arasında ilk değişiklik ise Dışişleri Bakanlığı nezdinde gerçekleşmiştir. Bu kapsamda Fransa Dışişleri Bakanlığı'na, idari personele sahip, “*Ministre Délégué Aux Affaires Européennes*” Avrupa İşleri Bakanı eklenmiştir. Bakanlık, Avrupa İşbirliği Müdürlüğü ve Hukuk İşleri Müdürlüğü birimlerden ve personelinden oluşmaktadır. Birlik organları ile uyumlu bir şekilde hareket etmek amacıyla Gaziler Bakanlığı dışındaki neredeyse tüm bakanlıkların teşkilat yapılarında benzer değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bakanlıkların ilgili birimleri görev alanlarıyla ilintili konularda Fransa'nın tutumu hakkında alınacak kararlara katılım göstermektedir (Harmsen, 1999: 89).

Birliğe yönetsel uyum süreci, Birlik kararlarının alınması ve politikalarının uygulamaya konulması konusunda ilgili tüm birimler arasında bir eşgüdüm gereği oluşmuştur. Bu ihtiyacı karşılamak amacıyla “Avrupa İktisadi İşbirliği Konusunda Bakanlıklararası Komite Genel Sekreterliği” isminde özel bir birim oluşturulmuştur. Başbakanın denetimi altında görev yapan sekreterlik, 18 birimden oluşmaktadır. Birimlerin görev alanı, bir veya birden fazla topluluk politikasının takibi ile bu konularda ilgili bakanlıklar arası eşgüdümün sağlanmasıdır. Sekreterliğin başında bulunan genel sekreter, AB işleri konusunda başbakanın danışmanlığını da üstlenmektedir (Okçu vd., 2009: 72).

Avrupa yönetsel alanının oluşturulması kapsamında, Birlik’te ilgili idarelerin tutumlarını uyumlulaştırabilmek amacıyla Avrupa Komisyonu’na gelen öneriler, Konsey karar almadan önce, Fransa’nın AB daimi temsilcisi tarafından Genel Sekreterliğe iletilmektedir. Genel Sekreterliğe gelen konular, ilgili birimlere dağıtmakta ve bu birimler tarafından yetkili bakanlıklara iletilmektedir. Bu durumun istisnası yasama konusundaki düzenleme önerileri öncelikle görüş bildirmesi amacıyla Danıştay’a iletilmektedir. Danıştay konuyla ilgili görüşünü, hükümet genel sekreterine ve onun tarafından da Ulusal Meclis ve Senato başkanlarının görüşüne sunulmaktadır.

AB Konseyi karar önerileri hakkındaki görüşmeleri sırasında bakanların, “parlamento incelemesi şerhi” koyma hakkı bulunmaktadır. Bakanlar, ilgili direktif hakkında Fransız Parlamentosu’nun, düzenleme yapma yetkisinin bulunmadığı şerhi ile itiraz etmeli veya düzenlemenin Fransa Parlamentosu’nun alacağı karara kadar ertelenmesini talep etmelidirler. Topluluk organları tarafından çıkarılan direktiflerin, Fransa’nın hukuk sistemine geçmesi için özel bir yöntem bulunmaktadır. Buna göre bir direktif önerisi getirildiğinde her bakanlık direktifin Fransız hukuku üzerindeki etkileri, uyum sorunları ve çözüm konusunda çalışmalar yapmak ve gereken düzenlemelerin bir listesini hazırlamak ve ilgili birimlere sunmak zorundadır.

Yerel Finans Komitesi, yerel, orta ve bölgesel finansal çıkarları savunur ve bu konuda merkezi, bölgesel, orta ve yerel görüşlerin uyumlaştırılmasından sorumludur. Yatay koordinasyon tüm yönetim seviyelerinde mevcuttur. Merkezi, bölgesel, orta ve yerel makamlar da AB karar alma sürecinde koordine olmaktadır: Avrupa İşleri Genel Sekreterliği, AB’nin taslak eylemleri konusunda Fransa’nın tutumlarını hazırlamaktadır. Sekreterlik, Avrupa İşlerinden sorumlu yerel, orta ve bölgesel temsilcilerin derneklerinin üyelerini düzenli olarak bir araya getirebilir ve istişarede bulunur (<https://portal.cor.europa.eu/-divisionpowers/Pages/France-Systems-of-multilevel-governance.aspx>, erişim tarihi: 14/02/2020).

Fransız yönetsel sisteminin Avrupalılaşması ve çok düzlemli yönetim sistemine uyum sağlaması bakımından ortaya çıkan en belirgin etkilerden biri, hizmette yerellik ilkesi nedeniyle ulus altı yönetimlere yetki devredilmesidir. Bu yetki devrinden kasıt sadece yerel yönetimler için değil aynı zamanda merkezi idarenin taşra birimlerine, il ve bölge valiliklerine de daha fazla yetki devrini kapsamaktadır. Bununla birlikte bu yetki devri elbette yerel yönetimlere olan yetki devrini de kapsamaktadır.

Fransa, yerelleşme sürecine 1982 yılında gerçekleştirdiği reformlarla başlamıştır. Bu reformları takiben Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasının ardından da Avrupa bütünleşmesi için yerelleşme anlamında çeşitli reformlar gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın ana temasını Avrupa bütünleşmesi kapsamında yerelleşme oluşturduğu için tez araştırma ülkelerinin yerelleşme reformları ayrı bir başlık altında ele alınması uygun görülmüştür. Sıradaki başlıkta öncelikle Fransa'nın yerelleşme reformları dönemler halinde incelenecek; ardından yerelleşme reformlarına Avrupa bütünleşmesi sürecinin etkileri tespit edilmeye çalışılacaktır.

2.1.5. Fransa'da Yerelleşme Reformları

1789 Fransız Devrimi'nin ardından yönetsel sistemini oluşturan Fransa'da yerel yönetimler konusundaki düzenlemeler bu dönemde başlamıştır. Bu dönemde yapılan düzenlemelerle yerleşim birimlerinin tamamı aynı zamanda yönetsel bir birim haline getirilmiş, sonuç olarak en küçük yerleşim birimi bile komün statüsü elde etmiştir. Fransız yönetsel sisteminde yerelleşme konusundaki çalışmalar günümüze değin sürüp gelmiş ve halen var olan sistem oluşmuştur.

Yerinden yönetim konusundaki reformlar Fransa'da, 1789 devriminin ardından başlamış ve 1814 ile 1848 Anayasal Monarşi döneminde, Üçüncü Cumhuriyet döneminde (1870-1940), Dördüncü Cumhuriyet (1946-1958) ve 1958'den beri süregelen Beşinci Cumhuriyet Döneminde de sürmüştür. Fransa'nın yerelleşme reformları konusu farklı kaynaklarda değişik şekillerde ele alınmış olsa da tez çalışmasında 1980 öncesi yerelleşme reformları, 1980-2003 arası yerelleşme reformları, 2003-2004 dönemi yerelleşme reformları ile 2010 ve sonrası yerelleşme reformları olarak dört ayrı başlık altında ele alınacaktır.

2.1.5.1. 1980 Öncesi Yerelleşme Reformları

Jacoben Devlet geleneğine bağlı Fransız kamu yönetimi sistemi, üniter karakterinin bir sonucu olarak yerel yönetimlerin zayıf olduğu, merkeziyetçi görünüme sahip yönetim sisteminin tipik bir örneğini oluşturmaktadır. Fransa'da yerel yönetim sistemi, 1789-1915

yılları arasında Napolyon'un başlattığı reformlar çerçevesinde şekillenmiştir. Fransız topraklarında Devrim sonrası dönemde gerçekleştirilen reformlarla çok karmaşık bir yönetsel sistem oluşturulmuştur. 1789'da gerçekleştirilen düzenlemeyle küçüklü büyüklü tüm yerleşim birimleri idari birim statüsü elde etmiş ve ülkenin yerel yönetim sisteminin temeli atılmıştır. Başkent Paris'in özel durumu dışında tüm komünler benzer yetki ve idari özerkliğe sahip olmuştur. Bu dönemde komünlerin idaresinde seçilmiş meclisler bulunmaktaydı (Reiter vd., 2010: 173).

1830 Şartı ile Napolyonist sistemine tepkiler artmaya başlamış ve katı merkeziyetçi sistemden ödün verilerek yerelleşme akımları güçlenmeye başlamıştır. Bunun en temel örneklerinden biri 1830 Şartının ardından vilayet ve il genel meclislerin seçimle oluşmaya başlamasıdır. Bunun yanında reformlar, yerel yönetimlere yetki dağıtılmasını, il genel meclisinin görev alanlarının genişletilmesini ve devletin yerel faaliyetler üzerindeki denetiminin zayıflatılmasını sağlamıştır. 1848'den sonra erkek vatandaşlar seçme hakkı elde etmiş ve yerelde seçme hakkı genişletilmiştir. 1866 ve 1867 yıllarında oluşturulan kanunlarla yerelleşme reformları uygulanmaya devam edilmiş ve illerin tüzel kişilikleri geliştirilirken illerin başında bulunan valilerin vesayet yetkileri daraltılmıştır.

Fransa'da 1871 yılından önce iller ve 1884'de ise belediye yerel yönetim birimleri için demokratik ve özerk ilkeler ışığında kanunlar oluşturularak yerel yönetimlere yetki aktarımı sağlanmıştır. 1884 yılında yürürlüğe giren yasa ile belediyenin, belediye meclisi kararları ile idare edileceği belirtilmiş; böylelikle belediyelere ancak idari yargının sınırlandırabileceği bir yetki alanı çizilmiştir. Bu yasa ile belediyeler hakkındaki düzenlemeler tek bir yasal metin altında toplanmıştır. Ayrıca yasa belediyelerin bütün organlarının seçilerek oluşturulacağını belirtmiş ve belediyelere genel yetki ilkesi ile oldukça geniş bir hareket alanı tanımıştır (Okçu, vd. 2009: 42).

Margadant'a (1992: 396-397) göre, Fransa'da 18. ve 19. yüzyıllarda gerçekleştirilen reformlar şehir ve kasabaların kalkınması üzerinde önemli derecede etkili olmuştur. İller arasında gelişmişlik farklılıklarının azaltılması yönündeki vaatler 19. yüzyıl boyunca hükümet politikalarının tümünde bulunmaktadır. Ayrıca bu dönemde gerçekleştirilen reformlar ile Fransa'nın tüm hiyerarşik sistemi değiştirilmiştir.

Savaş sonrası kamu hizmeti anlayışının değişimine paralel olarak Fransız yönetim sistemi de evrim geçirmiştir. Ancak 4. Cumhuriyet Dönemi'nde yönetim sisteminde bir önceki dönemden kalma siyasal istikrarsızlığın devam etmesi ve yaklaşık altı ayda bir iktidar değişimi nedeniyle hükümetler yerel yönetim reformu yapacak fırsat bulamamıştır.

1958 yılında Cezayir isyanının patlak vermesi ve 5. Cumhuriyet Anayasası'nın oluşturulması ile Fransız yönetim sisteminde yeni bir döneme geçilmiştir. De Gaulle tarafından önerilen yarı başkanlık sisteminde yürütme, yasamaya göre daha güçlü bir konuma gelmiş; başbakan ve hükümete oldukça geniş bir düzenleme yetkisi tanınmıştır. Güçlü hükümet sisteminin oluşturulması ile birlikte siyasal istikrarsızlığın önüne geçilmiş ve yönetsel yapıda hızlı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde yerelleşme adına önemli gelişmeler yaşanmıştır. Öncelikli olarak il sistemi revize edilmiş ve bölge yönetimlerinin oluşturulması planlanmıştır.

Fransa'da bölge yönetimlerinin il ve belediyelere göre daha kısa bir geçmişi bulunmaktadır. İlk olarak 1959 yılında, devlet yatırımlarının ilgili kuruluşlar ve coğrafi bölgeler arasında bölüştürülmesine yardımcı olmak üzere kurulan bölge yönetimleri, başlarında birer eşgüdümücü vali bulunan ve birkaç ili içine alan örgütler olarak kurulmuştur. O dönemde oluşturulan bu bölge yönetimleri, İllerarası Konferans olarak tanımlanmıştır. 1964 yılına gelindiğinde, görevi bölge planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından ibaret olan, başında bölge valisi bulunan bir Bölgesel Ekonomik Gelişme Komisyonu oluşturulmuştur (Toksöz, vd., 2009: 60-61).

Mart 1968'de, General De Gaulle, Lyon'da gerçekleştirdiği konuşma ile yerelleşme reformlarını başlatmıştır. 1969 yılına gelindiğinde bölgesel yönetimlerle ilgili oluşturulan reform çalışması Fransız senatosu tarafından da desteklenmesine rağmen referandumda başarısız olmuştur. Temmuz 1972'de gerçekleştirilen reform ile bölge yönetimleri tüzel kişilik kazanarak yeniden düzenlenmiştir. Bölge yönetimlerinin tüzel kişilik kazanması aslında İkinci Dünya Savaşı'ndan beri güdülen ekonomi politikalarının bir devamı olarak görülmektedir. 1972-73 yılında çıkarılan bir kanunla bölge yönetimleri, danışma organı olmaktan çıkmış ve bölgeden seçilmiş parlamenterlerden ve il genel meclisiyle belediye meclisinden onlara denk sayıda seçilecek üyelerden oluşan bir meclisin yöneteceği bir kamu kuruluşu haline gelmiştir (Karaer, 1990: 57). Ayrıca 1972 yılında belediyelerin birleştirilerek, sayılarının azaltılmasını amaçlayan plan hedefine ulaşamamış ve 1982'de başlayan desantralizasyon reformlarına kadar mevcut düzen devam etmiştir (Kerrouche, 2010: 96).

2.1.5.2. 1980-2003 Arası Yerelleşme Reformları

Fransa'da yerelleşme anlamında en ciddi adımlar 1982 yılında başlamıştır. Nitekim bölge yönetimlerinin de yerel yönetim birimi olarak kurulması bu döneme rastlamaktadır. 1982 reformunun ardından bölge yerel yönetimleri tüm yetki ve organları ile birlikte kurulmuş ve 1986 reformu ile birlikte de organları seçimle iş başına gelmeye başlamıştır.

1981’de ciddi ekonomik sorunlarla uğraşan Fransa’da iktidar olan F. Mitterand, Temmuz’da gerçekleştirdiği bir konuşmada: De Gaulle’ün bir adım ötesine geçerek Fransa’da geçmişte merkeziyetçi ve güçlü bir iktidara ihtiyaç duyulduğunu ancak döneminde ise, ülke birliğinin korunabilmesi için siyasal gücün ağırlıklı olarak desantralize edilmesi yani yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk aktarılmasının zorunlu hale geldiğini belirtmiştir. Mitterand’ın başbakan olarak atadığı P. Mauroy da gerçekleştirilmesi planlanan yerelleştirme reformları için İçişleri ve Yerel Yönetim Bakanı G. Defferre’i görevlendirmiştir. İşte bu nedenle de 1982 reformu Defferre Yasası olarak bilinmektedir.

Kızılkaya (2004:92-93), bu dönemde gerçekleştirilen reformun; Fransızların yaşadığı dönüşüm sonucu devletten beklentilerinin artmış olması, işsizlik artınca ekonomik sorunlara çözüm bulma amacı, yerel yönetimler ile ilgili yasal metinlerin giderek daha da karmaşık bir hal alması ve Avrupa Birliği’nin oluşumuna dair süreçten kaynaklandığını belirtmektedir.

Defferre Yasası olarak da bilinen 2 Mart 1982 tarih ve “ Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa” Fransa yönetsel sisteminin yerelleşmesi anlamında en önemli kavşaklardan biridir. Şüphe yok ki yasa bir anda ortaya çıkan bir yasa değildi. Yukarıda sıralanan reform gerekçelerinin yanı sıra Mauroy Hükümetini bu reformu gerçekleştirmeye iten nedenler arasında 1950’lerde tartışılmaya başlanan ve 1969 yılında De Gaulle’nin başarısız olan bölgesel yönetimlerin oluşturulmasına duyulan ihtiyaç da yer almaktadır. Ayrıca Coudert (1990: 150-151), yerelleşmenin kamuoyunun isteği ile gerçekleşmediğini, yerel iktidarların, ulusal iktidara muhalefet etmelerinin önüne geçmek için yerel iktidarları güçlendirme hedefinin bulunduğunu belirtmektedir.

Defferre Yasası olarak da bilinen 2 Mart 1982 tarih ve “ Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa” yerelleşme anlamında önemli sayılabilecek değişiklikler getirmiştir. Bunlar arasında en önemlilerinden biri, bölge yerel yönetimlerinin oluşturulması ile üç basamaklı bir yerel yönetim yapısının oluşmasıdır. 1969’da ilk girişimlerin başlaması ve 1972 yılında idari bir birim olarak bölge yönetimlerinin oluşturulması gibi girişimler olmasına rağmen o dönemlerde çeşitli dirençlerle karşılaşmıştı. Nihayet 1982 reformu tüm yetki ve organları ile birlikte bölge yerel yönetimlerinin kurulmasını sağlamıştır.

1982 reformunun getirmiş olduğu bir diğer önemli değişiklik, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari denetim yetkisinin kaldırılmasıdır. Reformdan önce merkezi idarenin temsilcisi olan valinin yerel yönetimler üzerinde yerindenlik ve hukukilik denetimi yetkisi bulunmaktaydı. Vali tarafından denetim yetkileri yerel yönetimlerin kararları yürürlüğe girmeden önce gerçekleştiriliyordu. Reformun ardından kararların yürürlüğe

girmesi için, alınan kararların valiye ulaştırılması yeterli görülmüş, yerindenlik denetimi kaldırılmış sadece hukukilik denetimi ile sınırlı kalmıştır (Cole, 2006: 34). Yasa sadece valinin yetkilerini sınırlandırılmakla kalmamış, valinin yürütmeye dair yetkilerini yerel meclislere aktararak yerelleşme anlamında önemli bir adım atılmıştır. Takip eden yıllarda da bu yetki devri konusunda çeşitli düzenlemeler yapılarak merkezden yerele yetki ve kaynak aktarımı gerçekleştirilmiştir (Kayıkçı, 2009: 23; Reiter vd., 2010: 173).

1982 reformları Fransız yönetsel sisteminde yerelleşme anlamında en iddialı reformlardan biri olup, bir anlamda Fransız yönetsel yapısında yerelleşme konusunda milat olarak kabul edilmektedir. Reformlar, tüm yerel yönetim kademelerinin kendi icra organlarına sahip olmasını sağlamıştır. İl yönetimleri ve bölge yönetimlerinin icra organları değişerek meclis başkanları yürütme organı haline gelmiştir. Böylelikle seçilmiş bir yürütme organına sahip olan il yönetimleri ve bölge yönetimlerinin demokratik meşrulukları ve yürütme organları güçlenmiştir (Kerrouche, 2010: 97).

1982 yılında gerçekleştirilen reform bölge yönetimlerinin oluşturulması ve yerel yönetimlerin özerkliklerinin arttırılmış olması dolayısıyla yerelleşme anlamında oldukça olumlu değerlendirilse de reforma çeşitli çevrelerden olumsuz eleştiriler de yapılmaktadır. Bunların başında reformun yerel düzeyde feodal beyler oluşmasına neden olduğu şeklindedir. Nitekim Jean Pierre Chevenement adem-i merkeziyetçiliğin önemli sakıncalarından birinin adları belediye başkanı, il genel meclisi başkanı ve bölge meclis başkanı olan feodal beyler oluşturduğunu belirtmiştir (Thoenig, 2005: 695-698).

1982 reformuna getirilen önemli eleştirilerden bir diğeri de Thoenig'e (2005: 687) göre Yasa, yerel yönetimleri güçlendirmesine rağmen vatandaşların ve yerel halkın güçlendirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Gerçekleştirilen tüm reformlara rağmen subsidiarite ilkesi gereğince yönetim halka yaklaşmamış; hala seçkinlerin belirleyici olduğu bir yerel demokrasi ve yönetim yapısı varlığını sürdürmektedir. Bu nedenle reformlar yarım reform olarak değerlendirilmektedir. Belki de bu nedenledir ki 1982 reformunun ardından yerelleşme hareketinin derinlik kazanması amacıyla birçok yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. 1983, 1984 ve 1986 yıllarında Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa üzerinde gerçekleştirilen değişikliklerle merkezi idareden yerel yönetimlere yetki blokları aktarılmış ve mali transferler hakkında değişiklikler yapılarak yerel yönetimlerin mali özerklikleri arttırılmıştır. 1992 yılında çıkarılan Cumhuriyet'in idari Topraksal Örgütlenmesi Hakkında Kanun ile yerel demokrasi ve yerel işbirliği güçlendirilmek istenmiş ve yetki genişliği hakkında düzenlemeler yapılmıştır. 1996 yılında çıkarılan bir organik kanun ile Yeni Kaledonya, Polinezya ve deniz aşırı bölgelerin özerkliklerinin

güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Son olarak 1999 yılında, yerel yönetimler arası işbirliğini geliştirme ve sadeleştirme amacıyla oluşturulan Chevénement Kanunu ve yine 1999'da sürdürülebilir toprak gelişimi ve planlaması hakkında yerel yönetimleri yetkili kılan Voynet Yasası hayata geçirilmiştir.

1982 yılında yerelleşme ve sonrasında yerelleşme hareketinin derinleştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen reformlar, Fransa'nın 5. Cumhuriyet Anayasası'nda bazı önemli değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu nedenle 2003 yılında anayasal düzeyde yerelleşme reformları gerçekleştirilmiş ve böylece 3. Dönem yerelleşme reformları başlamıştır.

2.1.5.3. 2003 ve 2004 Yerelleşme Reformları

1982 yılından sonra yerelleşme anlamında yapılan reformlar, anayasal düzeni de etkilemiş ve anayasada değişiklik yapılmasını gerekli kılmıştır. 27 Şubat 2002'de çıkarılan Türkçe olarak “yakınlık demokrasisi” olarak ifade edebileceğimiz “*démocratie de proximité*” isimli Yasanın çıkarılması 2003 Anayasa değişikliğinin en önemli sinyallerindendir. Yasa, yerel halkın yönetime katılımının üzerine yoğunlaşmıştır. Bunun yanında; seçilmiş siyasilerin statüsü, katılımcı demokrasi, yetki transferi, Paris, Marsilya ve Lyon gibi büyükşehirler ve büyük çaplı projeler üzerine yoğunlaşmıştır. Ayrıca yasada yerel demokrasi ve yerel katılımın güçlendirilmesi için komşuluk konseyleri, danışma komiteleri ve yerel danışma komisyonlarının kapasitelerinin artırılmasına ilişkin hükümler yer almaktadır (Thoenig, 2005: 687).

Tüm düzenlemelere rağmen anayasa değişikliğini gerekli kılan en önemli nedenlerden ikisi Korsika sorunu ve reform çalışmalarının sınırlarının görülmesidir. Bu çerçevede hazırlanan anayasa değişikliği tasarısı 11 Aralık 2002'de millet meclisince ve 17 Mart 2003'te de Senato tarafından kabul edilmiş ve 28 Mart 2003'te yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece Fransız 5. Cumhuriyet Anayasası'nın 1, 7, 13, 34, 37, 39, 60, 72, 73 ve 74 maddelerinde değişiklik gerçekleştirilmiştir (Karahanoğulları, 2004: 1).

Anayasa değişikliğinin getirmiş olduğu en önemli düzenleme Fransız devletinin niteliklerini belirten 1. maddeye “Devletin teşkilatı adem-i merkeziyetçilik esasına göredir.” hükmünün eklenmesidir. Bu değişikliğin en önemli sebeplerinden biri 1982'den bu yana gerçekleştirilen reformlarda bazı düzenlemelerin, Anayasanın ilk maddesinde yer alan üniter devlet sisteminin esasını oluşturan cumhuriyetin bölünmezliği ve eşitlik ilkelerine ters düşüyor olmasıdır. Gerçekleştirilen düzenleme ile bu tezatlık önlenerek Anayasa Konseyi'nin

reform çalışmalarına itirazlarının önüne geçilmiştir (Tokgöz vd., 2009: 58-59; Philippe, 2004: 697).

Anayasa reformunun getirdiği bir diğer düzenlemede de merkez-yerel ikiliğini ortadan kaldırmak amacıyla, parlamentonun yasa yapma hakkını düzenleyen Anayasanın 34. maddesinde bulunan yerel yönetimler kavramının “ülkesel yönetimler” olarak değiştirilmesidir. Anayasa reformu ile yürütme organının ardından ülkesel yönetimler de yasama alanında yer alacak aktörlerden biri haline getirmiştir. Yasanın düzenlediği alanlar dışında kalan alanları düzenleme yetkisi konusunda değişiklik yapan 37. maddeye “Yasa ve düzenleyici işlem, sınırlı bir konu ve süre için, deneme nitelikli hükümler getirebilir.” ifadesi eklenmiştir. İlgili düzenleme ile paralel şekilde Anayasanın yerel yönetimleri düzenleyen 72. maddesinde de değişikli yapılarak “ülkesel yönetimler “collectivités territoriales” ve birlikleri, yasa veya düzenleyici işlemin yetki vermesi üzerine, deneme amacıyla belirli bir konu ve sürede, yetkilerini düzenleyen yasaların ve düzenleyici işlemlerin dışına çıkabilirler.” ifadesi eklenmiştir (Karaer, 2004: 3). Bu düzenleme ile Fransız yerel yönetimleri ve yerel yönetim birlikleri temel hak ve hürriyetler söz konusu olmamak kaydıyla bir süre için, bir konu hakkında mevcut yasal düzenlemelerin dışına çıkarak kararlar alabilir.

1982 reformu ile bölge yönetimleri, bir yerel yönetim birimi olarak yasal statü elde etmişlerdi. Ancak Anayasal statü elde etmeleri 2003 yılında gerçekleştirilen anayasa reformu ile birlikte olmuştur. Yerel yönetimlerle ilgili 72. maddede yapılan düzenleme ile belediyeler, iller ve özel statülü yönetimler yanında bölgeler de yerel yönetim birimleri arasında sayılmış ve bölge yönetimleri anayasal statüye kavuşmuştur.

Düzenleme ile subsidiarite ilkesi adı konulmadan anayasada “yerel yönetimler, kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirilebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir” denilerek yer almıştır. Yerel seçmenlere yerel yönetimlerin karar organlarının toplantı gündemlerine girmek üzere dilekçe verme hakkı yerel yönetimlere, belli bir konuda alacakları karar öncesinde yerel referandum hakkı tanınmıştır. Temmuz 2003’te Korsika Adasının yeni statüsü konusunda yerel referanduma başvurulmuş ve referandum, adanın bağımsızlığını destekleyenler nedeniyle kabul edilmemiştir (Karaer, 2004: 3).

72. maddede gerçekleştirilen bir diğer düzenleme de yerel yönetimlerin mali özerkliklerini güvence altına almayı amaçlayan 2. fıkradır. Madde 72-2’ye göre, yerel yönetimler, yasalarla belirlenmiş koşullarda serbestçe kullanabilecekleri kaynaklardan yararlanırlar. Ayrıca yasayla belirlenmiş limitler içerisinde yerel yönetimler matrah ve oran saptayabilir. Düzenleme ile yerel yönetimlerin öz kaynakları arasında sayılan mali gelirler ve

diğer kaynaklarının oranının, yerel yönetimlerin toplam kaynakları içerisinde yüksek olacağı belirtilmiş ve yerel yönetimlerin mali özerklikleri güçlendirilmiştir (Şinik, 2009: 250).

1982 yılından beri yerelleşme adına hayata geçirilen kanunlar 2003 değişikliği ile anayasal statüye kavuşturulmuştur. Anayasa değişikliği ile adem-i merkeziyetçilik anayasal bir ilke haline gelmiş, belediyeler, iller, bölgeler ve özel statülü yerel yönetimler ülkesel yönetimler başlığı altında güçlenmiştir. Anayasa reformu ile büyük şehirleşme ve en önemlisi kentsel yönetim süreçleri kök salmıştır (Cole, 2006: 40).

Fransa'da yasal ve anayasal düzlemde uygulanan yerelleşme reformları, hem kamusal kurumların yeniden yapılanmalarına hem de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine dönük amaçlar içerdiği için çift yönlü olarak gerçekleşmiştir. İktidar bir taraftan yeni sağ politikaların etkisiyle bazı yasal ve anayasal düzenlemeler yaparak devleti asli fonksiyonlarına çekmeye çalışırken diğer taraftan da AB, OECD gibi ulus üstü kuruluşların da önerdiği yerelleşme reformlarını gerçekleştirmiştir (Koçaki, 2008: 140).

2003 Anayasa değişikliğinden sonra da Fransa'da merkezi idareden yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımı, yerel yönetimler arası yetki dağılımı ve yerel yönetimler arası işbirliği konularında düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 2004 yılında yerel yönetimler arası yetki dağılımını düzenlemek amacıyla, özgürlükler ve sorumluluklar kanunu hazırlanmıştır. 2010 yılında gerçekleştirilen bir reform ile belediyeler arası işbirliği konusunda değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Düzenleme ile yerel yönetim birlik modellerine metropol birlikleri de eklenmiştir. Birlik üyesi belediyeler ekonomik, sosyal ve kültürel konularda geliştirdikleri metropol birliklerine yetki ve kaynak aktarabilmektedirler (Kocaoğlu ve Usta, 2015: 337).

2.1.5.4. 2010 ve sonrası Yerelleşme Reformları

Fransa'da gerçekleştirilen Cumhurbaşkanı N. Sarkozy döneminde başlayan son dönem yerelleşme reformları, kurumsal yapıyı sadeleştirmeyi, yerel demokrasiyi güçlendirmeyi ve yerelleşmenin köklendirilmesini hedeflemektedir. Reform ile yerel yönetimler arası işbirliği konusunda bir takım değişiklikler gerçekleştirilmiş; iş birliği modellerine metropol birlikleri de eklenerek, metropollere birlik kurma hakkı tanınmıştır. Bu yasayla ayrıca belediyeler arası ilişkiler tanımlanmış, il ve bölge yönetimlerine açıklık getirilmiştir (Arslan, 2019: 52).

Aralık 2010'da oluşturulan bir yasada gerçekleştirilen önemli düzenlemelerden biri de il meclisleri ile bölge meclislerinin birleştirilerek tek bir bölgesel meclis seçilmesidir. İl ve bölgelerin kamu hizmeti üretmeleri sadece yasalarla sınırlandırılmış ve genel yetki ilkesi yalnızca belediyelere tanınmıştır (Demiral, 2018: 324). Yapılan bu düzenlemelerle il ve bölge yönetimlerinin genel yetki ilkesinin kaldırılması ve yeni oluşturulacak olan belediye

birliklerinde valilere verilen yetkilerin arttırılması bir anlamda yerelleşmeden uzaklaşıyor gibi görünmektedir.

2010'da gerçekleştirilen il ve bölge meclislerinin birleştirilmesini içeren düzenleme, 2012 yılında F. Hollande'ın cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından iptal edilmiştir. Ayrıca kaldırılan il ve bölgelerin genel yetki ilkesi yeniden uygulamaya konmuştur. Ardından hem mega bölgelerin oluşturulması hem de bölgelere yetki aktarılması konuları meclis gündemine taşınmıştır. Hollande'ın 2013 yılında hazırlattığı raporda planlanan reformların üç farklı alanda gerçekleştirilecek düzenlemeler ile yapılması öngörülmüştür. Bu üç alan; büyükşehirlere dair düzenleme, komün birliklerinin kentsel planlama hakkında yetkilendirilmesi, büyüme ve istihdam konularında bölgelerin rol almaları ve yerel-bölgesel dayanışma ile demokrasinin güçlendirilmesinden oluşmaktadır (Eliçin, 2017: 43-45).

Büyükşehirlerle ilişkin reformun temel amacı ekonomik gelişmelerin sonucu ortaya çıkan metropolleşme olgusuna yasal bir çerçeve oluşturmaya çalışmaktır. 27 Ocak 2014'te çıkartılan "Yerel Kamusal Eylemin Modernleştirilmesi ve Metropollerin Teyidi" isimli metropoller düzenleyen Kanun'la kurulan Breast, Bordeaux, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg ve Toulouse metropoller 2015; Aix-Marseille, Büyük Paris, Nancy ve Provence metropoller de 2016 başından itibaren işlev kazanmışlardır (Eliçin, 2017: 45).

Ekonomik büyüme ve istihdam ile yerel bölgesel dayanışma ve demokrasinin güçlendirilmesine dair konulara ilişkin düzenleme Ağustos 2015'te Cumhuriyetin Yeni Yerel Bölgesel Organizasyonu isimli yasa ile düzenlenmiştir. Düzenleme ile bölge ve belediye birlikleri güçlendirilmiş, bölgelere bölgesel planlama konusunda yeni yetkiler aktarılmıştır. Dağlık kırsal alanlar dışındaki belediye birlikleri için 15.000 nüfus şartı getirilmiş, bölgeler ve iller için Hollande tarafından yeniden uygulamaya konulan genel yetki ilkesi kaldırılmıştır. Bununla birlikte bölge yönetimlerinin sayıları 22'den 13'e indirilmiştir. Bu dönemde gerçekleştirilen reformların tepeden inme düzenlemeler olması, özellikle bölge sayılarının düşürülmesi konusunda birleştirilen yerel yönetimlerin görüşlerine başvurulmamış olması sert eleştirilere neden olmuştur. Nitekim bu durum önceki bölümlerde değindiğimiz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırılık teşkil etmektedir. Diğer taraftan bu düzenlemeleri, küreselleşme ve Avrupa bütünleşmesi sürecinde oluşan bölgesel aidiyet duygularını uyandırması nedeniyle olumlu yorumlayanlar da bulunmaktadır (Eliçin, 2017: 46-47).

2.1.6. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Fransa'da Yerelleşme

Avrupa Birliği'nin kurucu altı ülkesinden biri olan Fransa'nın kamu yönetimi sistemi, AB'ye uyum sağlamak için özellikle 1992 yılında Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasından sonra AB'ye uyum sağlamak amacıyla önemli değişiklikler geçirmiştir. Bu süreçte Fransız yönetim yapısında ciddi anlamda bir yerelleşme söz konusu olmuştur. Bu başlık altında Fransa'nın yerelleşme sürecine AB etkileri incelenecektir. Konu; AB yapısal Fonları, Maastricht Antlaşması ve Bölgeler Komitesi ve Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin etkileri olmak üzere dört alt başlık olarak incelenecektir. Sonrasında ise Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin oluşturduğu AYYÖŞ'e araştırma ülkeleri yerel yönetim sistemlerinin uygunluğu değerlendirilecektir.

2.1.6.1. AB Yapısal Fonları ve Yerelleşme

Napolyon'un kurduğu 1. Cumhuriyet ile oluşturulan Fransız yerel yönetimleri ile ilgili çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilse de en ciddi değişiklikler Avrupalılaşıma sürecinde 1982'de başlatılan yerelleşme sürecidir. Fransız yerel yönetim sistemine 1982 yılında girmiş olsa da De Gaulle'ün 1969 yılında ilk girişimlerini gerçekleştirdiği ve 1972 yılında merkezi idarenin bir birimi olarak oluşturulan bölgesel yönetimler, Avrupa bütünleşme sürecinden özerk bir yerel yönetim birimi olarak kurulmadan önce etkilenmeye başlamıştır.

1972 yılında bir kamu kurumu olarak koordinasyon ve işbirliği ekseninde bölgesel kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla oluşturulan bölgesel yönetimler, başta AB bağlamında bölgesel işbirlikleri kurma konusunda önemli görevler üstlenmiştir. Çalışmanın önceki bölümlerinde üzerinde durduğumuz AB fonları (European Orientation of Agricultural Guarantee, European Regional Development Funds- ERDF), özellikle 1974 yılından sonra Fransa'nın etkin bir şekilde yararlandığı AB kaynaklarıdır (Wagstaff, 1999: 68-69).

ERDF fonlarının uygulamaya konulduğu 1974 yılına kadar Fransız bölge yönetimlerinin bütçelerinin tamamına yakını başkent Paris'ten karşılanmaktaydı. AB fonlarının devreye girmesinin ardından Fransız bölge yönetimleri, başkent Paris ile birlikte belirledikleri öncelikler kapsamında ERDF'den önemli derecede mali kaynak elde etmiştir. Ancak bu dönemde hala özerk bir yönetim yapısına sahip olmayan bölgesel idarelerin, merkezi idarenin gölgesi altında olmaları ve AB ile doğrudan iletişime geçememeleri önemli bir sorun oluşturmaktaydı. Halbuki AB üyesi diğer devletlerin inisiyatif kullanabilen, AB düzeyinde faal olan bölgesel yönetimlerinin, AB fonlarından daha etkin bir şekilde faydalandığını gören Paris, Fransız bölgelerinin de fonlardan daha etkin bir şekilde yararlanmasını istiyordu. Fakat merkezi idarenin aracılığıyla AB kurumları ile iletişim

kurmaları, fonların kullanılması sırasında, Çalışma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Başbakanlığa bağlı Bakanlıklararası Avrupa İşleri Komitesi Sosyal Fonlar Müsteşarlığı gibi kurumlarla yaşanan anlaşmazlıklar nedeniyle bölgesel yönetimler, sürecin uzağında kalmıştır. Bu durumdan olumsuz etkilenen bölgesel yönetimler doğrudan Avrupa Komisyonu ile muhatap olabilmek ve bu süreçte daha aktif rol alabilmek amacıyla Paris hükümetine baskı yapmış hatta Brüksel’de ofisler bile açmıştır. Nitekim bölgesel yönetimlerin bu baskıları karşısında Paris, daha ileri adımlar atmayı düşünmüş ve 1982 reformu ortaya çıkmıştır (Balme, 1995: 182-183).

1982 reformları ile birlikte bölge yönetimlerinin başkanları Milli Planlama Komisyonu’nun asil üyeleri haline gelmiştir. Böylelikle Milli Planlama Komisyonu ile hazırlanan ortak planlarda bölgesel yönetimler söz sahibi olmuş, ortak planlar da Fransa bölgesel yönetimlerinin AB kriterlerini karşılaması açısından büyük katkılarda bulunmuştur. Nitekim X. Ulusal Planda merkezi idare, bölgesel yönetimlerin planlarını, Avrupa bütünleşmesinin ekonomik etkilerini de değerlendirerek hazırlamaları istenmiştir. Yine merkezi yönetimin yatırım öncelikleri ile AB fonlarının şartlarını uzlaştırmayı hedefleyen X. Planla birlikte Deferre’in de beyan ettiği gibi merkezi idarenin müdahalesi belirli konu ve alanlarla sınırlandırılmıştır. Ardından “Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale” DATAR Fransız yerel bölgesel yönetimlerinin temsilcilerine AB fonları hakkında bilgilendirme yapılmış ve Fransız yerel bölgesel yönetimlerinin AB fonlarından daha fazla yararlanmalarına katkıda bulunmuştur. Bu aşamada DATAR ve ortak planlar yerel bölgesel yönetimlerin AB fonlarından daha etkin yararlanmaları amacıyla AB standartlarının sağlanmasına yardımcı olabilecek bir yönetsel mekanizma olarak görev yapmıştır (Mazey, 1994: 136).

1982 reformlarından sonra da yerel bölgesel yönetimler ve yerleşme konularında önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1986 yılında Avrupa Tek Senedi’nin imzalanmasının bir ürünü olarak 1989 yılında Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen I. Delors Paketi, yapısal fonlardan faydalanılması için bölgesel yönetimleri taraf olarak kabul etmişti. Ancak bu döneme kadar hala merkezi idarenin yoğun etkisi altında olan Fransız bölgeleri bu durumdan olumsuz etkilenmiş ve fonlardan yeterince yararlanamamıştır. Özerk yapıya sahip Almanya, İspanya ve İtalya bölgesel yönetimlerinin fonlardan daha fazla kaynak elde etmesi ve Fransız bölgelerinin zayıf kalması, merkezi idareyi harekete geçirmiş ve 1987 yılında bölgesel yönetimlere AB kurumları ile doğrudan iletişime geçebilmeleri için serbestlik tanınmıştır. Ancak Komisyon bu düzenlemeyi de yeterli görmemiş ve Aralık 1990’da Fransız

hükümetini, bölgesel yardım için AB yönergelerini karşılamayan 20 departmandan kalkınma hibelerini geri çekmekle tehdit etmiştir (Mazey, 1994: 137).

1991 yılında da dönemin İçişleri Bakanı Joxe'un adı ile özdeşleşen yasa çıkarılmıştır. Yasanın amacı Fransız bölgesel yönetimlerini merkezi idarenin yoğun baskısı altından kurtarmak ve bölgesel idarelerin AB fonlarından daha etkin yararlanmalarını sağlamaktır. Her ne kadar planlanan aksine merkezi yönetimle ilişkilerin yapısında fazla bir değişiklik ortaya çıkarmamış olsa da yasa, Fransa'nın bölgeselleşme konusundaki ilerleyişini göstermesi ve bölgeselleşme sürecini hızlandırması açılarından önem teşkil etmektedir (Wagstaff, 1999:64).

1992 yılının şubat ayında yürürlüğe giren “Cumhuriyetin Bölgesel Yönetimi” isimli yasa ile daha önce gerçekleştirilen reformları tamamlayıcı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yasa'nın odaklandığı temel konular; yetki genişliği, yerel demokrasi ve yerel yönetimler arası işbirliğidir. Yasa'nın yerel yönetimlerin bir kamu hizmetinin daha etkin gerçekleştirilmesi için merkezi idarenin taşra teşkilatı ile birlikte hareket etmesini önermesi ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimler arasında herhangi bir hiyerarşik üstünlük durumunun olmadığını belirtmesi önemlidir (Eliçin, 2017: 280). Ayrıca yasa yerel demokrasi konusunda yapmış olduğu düzenlemelerle yasa subsidiarite ilkesini benimsemiştir.

2.1.6.2. Maastricht Antlaşması ve Yerelleşme

Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Antlaşması, Fransız halkı tarafından ulusal egemenliğe zarar vermesi korkusuyla karşılanmış, Eylül 1992'de gerçekleştirilen referandumda yalnızca %51,04 evet oyu alarak kabul edilmiştir (Dinan, 2012: 847). Maastricht Antlaşması, bir taraftan bazı yetkileri ulus üstü kuruluş olan Birliğe devrederken diğer taraftan da Antlaşma'nın 5. maddesinde yer alan subsidiarite ilkesi ile kamusal hizmetlerin halka yakınlaştırılmasını temel ilke olarak edinmiştir. Fransa gibi üniter devletlerde merkezîyetçi yapının anti tezi olarak görülen subsidiarite ilkesi, zamanla merkezîyetçiliğin yumuşatılması ve yerelleşme taleplerinin kaynağı haline gelmiştir.

9 Nisan 1992'de Anayasa Konseyi'nin almış olduğu kararda Maastricht Antlaşması birçok yönden Fransız Anayasası'na uyumsuzluk teşkil ettiği belirtilmiştir. Bu bağlamda Antlaşma'nın onaylanabilmesi için 25 Haziran 1992'de Anayasa maddelerinde değişiklik gerçekleştirilmiştir. Bunlar kısaca; 88-1, Fransa'nın AB kurumlarına katılımı; 88-2, ekonomik ve parasal birlik ve AB vatandaşlarının serbest dolaşımı; 88-3, Fransa'da ikamet eden AB vatandaşlarının seçme ve seçilme haklarına (senato seçimleri ve belediye başkanı ya da başkan vekili olmaları hariç) ilişkin değişikliklerdir. Gerçekleştirilen bu değişikliklerle AB vatandaşları ikamet ettikleri şehirlerde yerel seçimlere katılabilirler ancak belediye başkanı ya

da başkan vekili olarak seçilemezler. Son olarak Kasım 1993'te yapılan bir diğer Anayasa değişikliği ile de Schengen Antlaşması için zemin yaratılmış ve mültecilerin sığınma hakkı düzenlenmiştir (Güler vd., 2004: 66-68).

Maastricht Antlaşması, Fransa'nın idari yapısına önemli etkilerde bulunmuştur. Yönetimin katı merkeziyetçi bir yapıda olduğu Fransa'da 1982'den beri gerçekleştirilen yerelleştirme reformlarına rağmen merkezi idarenin, yerel ve bölgesel yönetimler üzerindeki etkinliği devam ediyordu. Her ne kadar merkezi idarenin, bölgesel yönetimler üzerindeki baskısı, AB standartları ve başkent Paris'in AB fonlarından daha fazla kaynak almak istemesi nedeniyle hafiflemiş olsa da Maastricht Antlaşması ile AB müktesebatına giren subsidiarite ilkesi ile Fransız yerel ve bölgesel yönetimleri güç kazanmıştır (Mazey, 1994: 147).

Başlangıçta, AB'nin artan yetkilerine karşı üye ülkelerin merkezi idarelerini korumak amacıyla tasarlanan ilke, uzun dönemde yerelleşme konusunda bir araç olarak işlemiş ve merkezi idarelerden yerel ve bölgesel yönetimlere yetki devri yapılmasına neden olmuştur. AB içerisinde bölgesel yönetimler, Tek Avrupa Senedi ile önemli bir ekonomik güç kazanmış ve Maastricht Antlaşması'nın birlik hukukuna kazandırdığı subsidiarite ilkesi ile bölgesel yönetimler önemli bir siyasi güç kazanmıştır.

Fransız yerel bölgesel yönetimleri için Maastricht Antlaşması'nın en önemli katkılarından biri de Antlaşma ile Bölgeler Komitesi'nin kurulmuş olmasıdır. Bölgeler Komitesi'nin kurulması ile Fransız bölgesel yönetimleri, sorunlarını ve taleplerini dile getirebilecekleri ve Avrupa Komisyonu ile doğrudan iletişim sağlayabilecekleri bir kanal elde etmişlerdir. Ayrıca Bölgeler Komitesi'nin üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetim yapısı hakkında hazırlamış olduğu raporlar da Fransa'nın bölgesel yönetimlerinin gelişimi açısından önemli etkilerde bulunmuştur.

2000'li yıllara gelene kadar gerçekleştirilen reformlar sonucu oluşan Fransız yönetsel sisteminde karmaşa görünümü artmış ve bu durum hükümeti rahatsız etmiştir. Bunun üzerine başbakan Jospin, 1982'de Mitterrand döneminde başbakanlık yapan P. Mauroy başkanlığında bir komisyon görevlendirerek, reformlar sonucu oluşan karmaşayı gidermek, yönetimi daha uyumlu ve etkin hale getirmek için yapılması gerekenler hakkında bir rapor hazırlamaları istemiştir. Mauroy başkanlığındaki komisyonun hazırladığı raporda Avrupa bütünleşmesi sürecinde oluşan karmaşık yapıdan kurtulmak ve subsidiarite ilkesi gereği yönetimi halka yakınlaştırmak amacıyla, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, mali kapasitelerinin artırılması gibi çeşitli düzenlemeler önermiştir. Raporda, Fransız bölgelerinin diğer AB bölgeleri ile rekabet edebilir duruma gelmesi önemle vurgulanmıştır.

Fransa'nın yerel – bölgesel yönetimlerinin yeniden yapılanması hususunda gerçekleştirilen reformların önemli dinamiklerinden birinin AB'ye uyum olduğu konusunda akademik çevrelerde genel bir uzlaşa bulunmaktadır. Nitekim 10 Nisan 2002'de Fransa Cumhurbaşkanı'nın 2003 değişiklikleri için yapmış olduğu konuşmada Fransa'nın yerel bölgesel yönetimler reformu hakkında yaptığı konuşmada, reformların AB hukukundan kaynaklanan bir zorunluluk olduğu ve Avrupa ile ekonomik ve sosyal uyumun sağlanabilmesi için bir gereklilik olduğunu ileri sürmesi de bunun en açık kanıtlarındandır (Kızılkaya, 2004: 91).

2.1.6.3. Bölgeler Komitesi ve Fransa'da Yerelleşmeye Etkileri

Maastricht Antlaşması ile Bölgeler Komitesi'nin kurulması, Fransa gibi üniter yapılı Avrupa devletlerinin yerel bölgesel yönetimlerinin Komisyon ile doğrudan iletişime geçebilmeleri ve Birlik içerisinde bölgelerini temsil edebilmeleri açısından oldukça önemlidir. Bölgeler Komitesi'nin kurulmasıyla birlikte bölgesel idareler, birlik düzeyinde taleplerini dile getirebilecekleri önemli bir araç kazanmıştır. Komite'nin kurulmasının ardından Komisyon, Bölgeler Komitesi yardımıyla bölgesel yönetimlere desteğini sürdürmüştür. Komisyon'un bölgesel yönetimlere verdiği değer, bölgesel yönetimlerin yetkilerinin artmasına ve merkezi idare karşısında güç kazanmalarına neden olmuştur (Balme, 1995: 168).

Komitenin varlığı, üye devletlerin belediyelerinin ve bölgesel yönetimlerinin yerelleşme konusunda tartışmalarını ve AB düzeyinde güvenle rol oynamalarını teşvik etmiştir. Subsidiarite ilkesine uygun olarak bölgeler ve belediyeler için sorumlulukların artması aynı zamanda daha büyük Avrupa dayanışması anlamına gelmektedir. Zayıf yerel yönetim birimleri ile güçlü yerel yönetimlerin kuracakları iş birlikleri sayesinde dayanışma artacak ve dayanışma da Avrupa bütünleşmesini kuvvetlendirecektir (CoR, 1998).

Merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahip olan Fransa'da bölgesel yönetimler, her ne kadar 1982 reformları ile birlikte özerk bir yerel yönetim kuruluşu olarak faaliyet gösterecekler de, başkent Paris'in yoğun denetimi altındaydılar. Bölgeler Komitesi'nin kurulması ile birlikte Fransız Bölgesel yönetimleri, Avrupa Komisyonu ile doğrudan iletişime geçebilir; talep ve isteklerini dile getirebilir duruma kavuşmuşlardır. Komite'nin kurulmasıyla Başkent Paris'in yoğun denetiminden kurtulan, bir nevi kabuğu kırılan Fransız bölgesel yönetimleri, AB düzeyinde daha aktif bir şekilde faaliyet göstermişlerdir. Fransız bölgesel yönetimlerinin Komisyon düzeyinde aktif rol oynamaları ve Komisyon'un bölgesel yönetimler konusundaki hassasiyeti de Başkent Paris'e, bölgesel yönetimlerin özerkliklerini güçlendirmek hakkında reformlar yapma konusunda baskı oluşturmuştur (Mazey, 1994: 132).

Bölgeler Komitesi düzenli aralıklarla yerelleşme, bölgeselleşme ve özerklik konularında üye ülkeler arasında karşılaştırmalı olarak, raportörler aracılığıyla hazırladıkları belgelerle, üye ülkelerin yerel bölgesel yönetimleri hakkında bilgi toplamaktadır. Komite’de tartışmaya açılan bu karşılaştırmalı raporlar, üyelerin yerelleşme ve bölgeselleşme konusunda diğer üye ülkelerin durumlarını da gözlemleyerek kendi ülkelerinin sistemlerini tekrar gözden geçirme ve ihtiyaç halinde ülke siyasetinin gündemine taşıma fırsatları doğmaktadır. Bu açıdan Bölgeler Komitesi’nde hazırlanan raporlar önem arz etmektedir.

Fransa’nın günümüzde Bölgeler Komitesinde toplam 24 üyesi bulunmaktadır. Bunlardan 16’sı bölge yönetimlerinden 8’i de yerel yönetimlerden seçilmiştir. Üyelerin görev süreleri dört yıl olup tekrar seçilebilmektedir. Üyeler, AB ilkeleri içerisinde hareket serbestisine sahip olup başka kurumlar tarafından talimat verilememektedir. Yani Komite üyeleri başkent Paris’in denetim ve baskısından uzaktır. Üstelik Bölgeler Komitesi’nin ilk başkanı, Fransız Languedoc- Roussillon Bölgesi’nden Jacques Blanc seçilmiştir. Tüm bu gelişmelerle birlikte Bölgeler Komitesi, Fransız bölgesel yönetimlerinin güç kazanmasını sağlasa da Bölgeler Komitesi’nde etkin olan Fransız bölgesel idareleri ülkede siyasal ve kurumsal açıdan henüz AB’deki muadilleri gibi sağlam bir statüye sahip değildirler (Gilbert, 1995: 48).

2.1.6.4. Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Fransa’da Yerelleşme

Kurulduğu günden bu güne yerel bölgesel yönetimlerle ilgili önemli çalışmalar gerçekleştiren Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adındaki organı ile üye ülkelerin yerel bölgesel yönetimlerini denetlemekte ve belli ilkeler dahilinde değiştirmeye teşvik etmektedir (Güler, 2006: 35.). Kurulduğu 1949 yılından itibaren Konsey’in bir üyesi olan Fransa’nın Kongre’de 18 asil ve 18 yedek olmak üzere toplam 36 üyesi bulunmaktadır.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, yerel ve bölgesel idarelerin, Avrupa bütünleşmesi ve birlik yolunda ilerlemesi idealinin gerçekleşmesine destek vermek ve bu hedeflerle Avrupa Konseyi’nin çalışmalarına katılmalarına yardımcı olmaktadır. Bu amaçla da Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, yerel ve bölgesel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmeyi hedeflemektedir. Kongre, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin yerel ve bölgesel yönetim sistemleri ve yerel demokrasisi hakkında düzenli olarak raporlar hazırlamaktadır. Bu raporlar aracılığıyla Kongre, üye/aday ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin özerkliklerinin arttırılmasına dair tavsiyeler sunmakta ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ilkelerinin uygulanmasını takip etmektedir.

Kongre, 2000 yılı 78 numaralı tavsiye kararında, Fransa'da 1982 yılı ile birlikte başlayan yerelleşme sürecinin takdir edildiği ancak bölgesel seçilmişlerin yerelleşme reformunu eksik gördüğünü belirtmekte ve yeniden merkezileşme olarak yorumladığını belirtmektedir. Bunun yanı sıra yerel – bölgesel yönetimler arası işbirliği uygulamalarının demokratik meşruiyeti konusundaki şüphelerini, 1990 başından itibaren yapılan düzenlemelerle merkezileşmenin olduğu yer almaktadır. Bu kapsamda bölgeler arası mali eşitsizliklerin giderilmesi ve bölge yerel yönetimlerinin mali özerkliklerinin sağlanması için yerel vergiler konusunda bir düzenleme yapılması gerektiğinin altı çizilmektedir. Ayrıca raporun 7.10 maddesinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Fransa tarafından henüz onaylanmadığı belirtilmiş ve devamında Şartın onaylanmasının Fransız hukuk sisteminde, anayasal ya da hukuki herhangi bir engelin bulunmadığı ileri sürülmektedir (Council of Europe, 2000a).

Kongre 2000-94 numaralı tavsiye kararında, Fransa'da gerçekleştirilen yerelleşme reformları ve hükümetin bu konudaki çalışmalarını takdir ederek, özellikle bölgesel özerkliğin sağlanması amacıyla bir hükümet komisyonu oluşturularak çalışma yapmalarını tavsiye etmektedir. Bu kapsamda Fransız bölgesel seçilmiş temsilcilerini, ülkelerindeki yerel ve bölgesel demokrasiyi güçlendirmeye ve özellikle de hükümet ve parlamento yetkililerine temsilci dernekleri aracılığıyla bazı konularda pratik önerilerde bulunmaya teşvik etmiştir. Bu konular; a) bölgesel planlama temsilcilerinin, idari planlama kararlarına daha fazla katılımı, b) bölgesel otoritelerin yetkilerinin açıklığa kavuşturulması, c) bölgesel yönetimlerin mali kaynaklarını arttıracak reform çalışmalarının planlanması, d) bölgesel seçilmiş temsilcinin statüsünü geliştirmek için bir dizi uyumlu yasama tedbirinin kabul edilmesi, e) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın uygun organlar tarafından onaylanması (Council of Europe, 2000b).

2000 yılından sonra özellikle bölgesel yönetimlere yetki aktarımının gerçekleştirilmesi, bölgesel yönetimlerin özerkliklerinin ve mali kaynaklarının güçlendirilmesi ve 2003 anayasa değişikliği öncesi Fransa Cumhurbaşkanı'nın planlanan reformların AB hukukundan kaynaklandığını ileri sürmesi ve 2003 Anayasa değişiklikleri ve son olarak Fransa'nın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, 17 Şubat 2007'de onaylaması, Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi raportörleri tarafından hazırlanan raporların ve Kongre'nin tavsiye kararlarının Fransa'nın yerelleşme sürecine olumlu etkisi olduğunu göstermektedir.

Kongre Fransa'nın yerelleşmesi konusundaki bir diğer raporunu da 2016 yılında hazırlanmıştır. 2016 yılında hazırlanan raporda, Fransa'da gerçekleştirilen yerelleşme

reformları detaylı bir şekilde anlatılmış ve mevcut sistemin ve gerçekleştirilen reformların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Şarta 2015 yılında eklenen konulara uygunluğunu değerlendirmiştir. Raporda aşağıdaki konularda düzenlemeler yapılması önerilmiştir (Council of Europe, 2016):

- Yerel/bölgesel yönetimlerin dernekleşme kolektif örgütlenmelerin, örgütlenme özgürlüklerinin ihlal edileceği bir noktaya varmadan karar alma süreçlerine katılmalarını Fransız mevzuatına sistematik olarak dahil etme,
- Bölgelerin birleştirilmesi konusundaki düzenlemelerin Şartın 5. maddesinde yer alan danışma ilkesine uygun bir şekilde planlanması,
- Yerel bölgesel yönetimler arasında yetkilerin örtüşmesi ve karışması sorununa çözüm bulunması,
- Yerel yönetimlerin fazlaca karışık olan gelirlerinin sadeleştirilmesi ve yerel yönetim geliri için minimum bir çeşitliliği sağlayacak açık ve şeffaf bir maliye politikasının belirlenmesi,
- Bölgelerin mali özerkliklerinin yeterince sağlanamadığı ve mali özerklikleri için yerel vergiler üzerinde bölgelerin takdir yetkisinin yeniden sağlanması,
- Yetki aktarımı nedeniyle bölgesel yönetimlerin artan yetki ve sorumluluklarına paralel bir şekilde artmamasından kaynaklanan mali yük için ek düzenleme yapılması.

Görüldüğü üzere raportörler, bir ülkenin yerel yönetim sistemini incelerken ve çeşitli önerilerde bulunurken 1985'te imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı baz almaktadır. Bu kapsamda yukarıda Fransa'nın yerel yönetim sisteminde gerçekleştirilen incelemeler sonucu görülen olumsuz durumlara karşı da raportörler, AYYÖŞ'ün ilgili maddelerine atıfta bulunularak reform tavsiyesinde bulunmuşlardır. Bu nedenle çalışmanın bu kısmında Fransız yerel yönetim sistemi AYYÖŞ kapsamında incelenmesi uygun görülmüştür.

2.1.6.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Fransız Yerel Yönetimleri

II. Dünya Savaşı'nın ardından ortaya çıkan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın oluşmasına yönelik çabalar; 1953'de Fransa'nın Versaille kentinde toplanan Avrupa Komünler Meclisi ile başlamıştır. 20-21 Kasım 1975'te Paris'te ilk kez yapılan Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında Avrupa Komisyonu üye ülkelerinin yerel yönetimlerinden sorumlu bakanların katılımıyla, yerel yönetimlerle ilgili sorunlar değerlendirmeye alınmıştır. Yerel yönetimlerin içerisinde bulundukları sorunların çözümü

amacıyla önerilen idari ve mali özerkliklerle ilgili konuların görüşüldüğü konferanslar gerçekleştirilmiş ve 8-10 Kasım 1984'te Roma'da gerçekleştirilen Altıncı Mahalli İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında sunulan özerklik şartı; Bakanlar Komitesi'nin Haziran 1985 toplantısında benimsenerek 15 Ekim 1985 yılında üye ülkelerin imzasına açılmıştır. Avrupa'daki diğer birçok gelişmede olduğu gibi Fransa, Şart'ın oluşmasında da başat rol oynamıştır.

Özerklik Şartı'nı imzalayarak iç hukuklarında onaylayan ülkelerin, siyasi, mali ve idari açıdan yerel yönetimlerinin özerkliklerini teminat altına almak zorunluluğu bulunmaktadır. Şartın hazırlanmasında başrol oynayan ve şartın hazırlanmasının ardından 1985'te imzalayan Fransa, 17 Şubat 2007'de onaylamıştır. Fransa'nın şartı bu kadar geç onaylamamasının nedeni, hükümetlerin iç idari yapı ile ilgili bir konuda uluslararası bir sözleşmeyi imzalamak istememesi ve merkeziyetçi yönetim yapısına sahip ülkede yerel özerklik konusunda ilke düzeyinde çekincelerin bulunmasıdır.

Şartın yükümlülükler başlığı altında şartı imzalayan ülkelerin I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edeceği belirtilmektedir. Bununla birlikte taraflar bazı maddelere de çekince koyabilmektedir. Nitekim Fransa'da Şartın 7. maddesinin 2. fıkrasına çekince koyarak 2007 yılında onaylamıştır. Şarta göre Fransa'nın çekince koyduğu fıkra (Council of Europe, 1985);

“Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.”

Fransa'nın Özerklik Şartı'nı imzalamış olması, ülkede yerel yönetimler konusunda gerçekleştirilmesi planlanan reformlara engel teşkil etmektedir. Ülkede küçük – büyük tüm yerleşim birimlerinin komün olarak kabul edilmesi nedeniyle Fransa, AB üyeleri içerisinde en fazla yerel yönetim birimine sahip ülke konumundadır. Ülkede bulunan belediyelerinin % 75'inden fazlasının nüfusu 1.000 kişinin altındadır. Mikro milliyetçiliğin yoğun olarak yaşandığı küçük komünler, hükümetin ölçek ekonomisi açısından optimum yönetimi sağlamak amacıyla gerçekleştirmek istediği birleştirme önerilerine inatla karşı çıkmakta ve Özerklik Şartı'na takılan hükümetler gerekli düzenlemeyi gerçekleştirememektedir. Nitekim bu durumun bir örneği bir önceki başlıkta bahsettiğimiz üzere Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından hazırlanan raporda, bölgesel yönetimlerin birleştirilmesi ve sayılarının düşürülmesi konusunda yaşanmıştır.

2016 yılında Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından Fransız yerel yönetim sistemi üzerinde gerçekleştirilen izleme raporunda Fransız sistemi AYYÖŞ'e göre değerlendirilmiştir. Raporda Fransa'da AYYÖŞ'ün 2. maddesinde yer alan yerel yönetim ilkesi, 2003 değişikliğinden bu yana Fransız Anayasası'nın 1. maddesinin 1. fıkrasında açıkça tanındığı ve bu ilke Fransız Cumhuriyeti teşkilatının ademi merkezizetçi olduğunu belirtmektedir. Ayrıca Anayasa'nın çeşitli maddelerinde yerel yönetimlerin yanı sıra bölgesel yönetimlerin de özerkliğe sahip olduğu belirtilmiş ve sonuç olarak Fransız sisteminin 2. Maddenin gereklerini karşıladığı ifade edilmiştir (Council of Europe, 2016: 34).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesi 1. fıkrasında bulunan “yerel makamların kanunla belirlenen sınırlar içerisinde kendi yetkisi dahilinde bulunan kamusal hizmetleri özerk bir şekilde düzenleme yetkisi” konusunda raportörler Fransa'da yerel yönetimler yasalarının AYYÖŞ'e uygun düzenlemeler bulunduğunu belirtmektedir. Ancak ülkede küçük belediyelerin görev ve sorumluluklarının küçük bir kısmını kendileri yerine getirdiği ve büyük görevleri üst birliklere devrettiğinden hareketle küçük belediyelerin bu şartı yerine getirmediği ifade edilmektedir. 2. fıkra bu yetkinin seçilmiş kişiler aracılığıyla idare edileceği belirtilmektedir. Raporda Fransa'nın bu günlerde kendilerini Şartın bu fıkrası ile bağlı olmadığını ifade ettiği ancak tüm yerel yönetimlerin karar organı olan meclislerin seçimle iş başına geldiği için Fransa'nın bu bildiriye geri çekmesinin uygun olacağı belirtilmektedir (Council of Europe, 2016: 35).

Şartın 4. maddesinin 1. fıkrasında yer alan yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının kapsamının yasalarla belirlenmesi ilkesinin Fransa 5. Cumhuriyet Anayasası'nda yer almamasına rağmen belediye, il be bölge yönetimleri ile ilgili yasalarda kapsamlı bir şekilde yer aldığı ve sonuç olarak ilgili yasaların bu şartı karşıladığı belirtilmektedir. 2. fıkra da yer alan yerel bölgesel yönetimlerin görevlerinde tam bir takdir yetkilerinin bulunması ilkesinin Fransa Anayasası ve yerel yönetimlerle ilgili yasalarca karşılandığı belirtilmektedir. 3. fıkra da yer alan hizmette yerellik ilkesi ile ilgili olarak raporda, Fransız Anayasası'nın 1. Maddesi yerel düzeyde gerçekleştirilebilecek tüm görevlerin yerel bir kuruluş tarafından gerçekleştirilmesini ifade ettiği için bu şartı karşıladığı belirtilmektedir. Raportörler, Fransa'da görüşmelerde bulunduğu muhatapların örtüşen sorumluluklar ve bulanık yetkiler konusunda sorunları dile getirdiği belirtilmiş ve NoTRE yasası ile bu sorunların çözüleceği ifade edilmiştir. 4/5 fıkra yerel makamların merkezi hükümet tarafından delege edilen sorumluluklarda yerel makamların takdir yetkisini ele almaktadır. Raporda konu ile ilgili bir ifade bulunmamaktadır. Şartın 4/6 fıkrası ise kendileri ile ilgili konularda gerçekleştirilecek düzenlemelerde yerel makamlara danışılmasını hükme

bağlamakta ve raporda da bu konuda muhatapların, senatodaki birçok yerel politikacının varlığının ve yerel derneklerin temsilcileriyle danışma prosedürlerinin önemli bir etkisi olduğu konusunda hemfikir olması nedeniyle bu şartı karşıladığı belirtilmiştir. Sonuç olarak raportörler Fransa'nın Şartın 4. Maddesinin tamamını karşıladığını belirtmişlerdir (Council of Europe, 2016: 35-37).

Özerklik Şartı'nın 5. maddesi yerel yönetim sınırlarının korunmasını, değişiklik yapılması durumunda yerel topluluklara danışılması gerektiği hakkındadır. Raportörler Fransa'da 16 Ocak 2015 tarihinde gerçekleştirilen Bölgelerin Sınırları, Bölge ve İl Seçimleri İle Seçim Takviminin Değiştirilmesine İlişkin Yasa'nın kabul edilmesine ilişkin usullerin Şart'ın 5. maddenin ihlali olduğu gerekçesiyle Fransa'nın Şartın bu maddesini karşılamadığını belirtmiştir (Council of Europe, 2016: 38).

Şartın 6. maddesinin birinci fıkrası, yerel makamların, yerel ihtiyaçlara uyum sağlamak ve etkin yönetim sağlamak amacıyla kendi iç idari yapılarını belirleyebileceği hakkındadır. İkinci fıkrası ise yerel yönetimler personelinin hizmet koşulları (liyakat, eğitim, kariyer basamakları vs.) hakkındadır. Fransa'da bölge, il ve büyük belediyeler için hem idari yapı hem de personel yapısının iyi işler hale geldiği belirtilmekte ve Şartın bu maddesinin karşılandığı ifade edilmektedir. Ayrıca küçük belediyelerin idari yapı ve personel sorunlarının bir istisna olduğu belirtilmektedir (Council of Europe, 2016: 42).

Şartın 7. maddesi yerel seçilmişlerin görev koşulları, görevlerini yerine getirmek için gerçekleştirilecek masrafların ve kazanç kaybının karşılanması ve yerel makamların görevleriyle uyumsuz fonksiyon ya da faaliyetlerin yasalarla belirleneceği konularındadır. Raportörler, Fransa'da 7. maddenin şartlarının karşılandığını ancak Şartın 7/2 fıkrasına koymuş olduğu çekincenin anlamsız hale geldiği ve bu nedenle çekincenin kaldırılması gerektiği belirtilmiştir (Council of Europe, 2016: 43).

Şartın 8. maddesi yerel yönetimlerin idari denetimi ile ilgili olup; ilk fıkrası denetimlerin kanunlarla belirlenen hallerde gerçekleştirilebileceği, ikinci fıkrası denetimlerin yasalara uygunluk açısından gerçekleştirilebileceği ve üçüncü fıkrası da denetimlerin orantılı bir şekilde gerçekleştirilebileceğini hükme bağlamıştır. Raportörler Fransa'nın 1982 yılından itibaren gerçekleştirdiği reformların ardından yerel yönetimler üzerinde sadece hukukilik denetimi yapıldığı ve bunun da mevzuatta açıkça düzenlendiğinden hareketle 8. Maddenin karşılandığını belirtmişlerdir (Council of Europe, 2016: 43).

Finansal kaynaklarla ilgili Şartın 9. maddesinin ilk fıkrası yerel otoritelerin yetkileri çerçevesinde özerkçe kullanabilecekleri mali kaynaklara sahip olmaları; ikinci fıkrası, mali kaynakların, anayasa ve yasaların getirdiği sorumluluklarla orantılı olması, üçüncü fıkrası,

mali kaynakların belli bir oranının yerel vergilerden ve ücretlerden karşılanabilmesi ve dördüncü fıkrası da yerel otoritelerin gelirlerinin mümkün olabildiğince çeşitlendirilebilmesi konularındadır. Beşinci fıkra, zayıf yerel otoritelerin korunması amacıyla finansal eşitleme; altıncı fıkrası, kaynakların yeninden dağıtımı için yerel makamlara danışılması; yedinci fıkra, belirli projelerin finansmanı için yerel makamlara hibe verilmemesi ve sekizinci fıkra da yerel makamların, yasalar çerçevesinde ulusal sermaye piyasasına erişebileceği konularındadır. Değerlendirmeler ışığında raportörler, Fransa'daki mevcut yasal ve fiili durumun madde 9'un 1. ve 3. fıkralarında yer alan hükümler ile Şart'ın kendi mali kaynakları ve yerel vergilerin oranını belirleme mantığıyla uyumlu olmadığını, 2. fıkradaki şartların tam olarak karşılanmadığını, 5, 7 ve 8. fıkra şartlarının yerine getirildiğini düşünürken, 2 ve 3,4 ve 6. fıkralardaki şartların karşılanmadığını düşünmektedir (Council of Europe, 2016: 43-47).

Şartın 10. Maddesi yerel yönetimlerin dernek kurma, yasalar çerçevesinde diğer yerel yönetim birimleri ile işbirliği yapma hakları konusundadır. Fransa'da yerel yönetim birimleri mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla diğer yerel yönetim birimleri ile işbirliği yapabilir, konsorsiyumlar oluşturabilir ve ayrıca yerel makamlar derneklere üye olabilir. Bu nedenle raportörler Fransa'daki mevcut düzenlemelerin Şartın 10. maddesini tamamen karşıladığını düşünmektedir (Council of Europe, 2016: 47-48).

Özerklik Şartı'nın 11. maddesi yerel yönetimlerin yasal olarak korunması ve yasal yollara başvurma hakları konusundadır. Raportörler, Fransa'da konu ile ilgili mevcut anayasal ve yasal düzenlemelerin Şartın 11. maddesinin gereklerinin yerine getirildiği belirtilmektedir (Council of Europe, 2016: 48-49).

Avrupa fonlarından daha fazla yararlanmak ve ekonomik gelişmeyi sağlamak üzere gerçekleştirilen reformlarda dönemin hükümetleri güçlü bir Fransa için günümüzde desantralize edilmiş bir yönetim sistemine ihtiyaç duyulduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca bu reformların gerekçelerinde de reformların AB'nin bir gereği olduğu belirtilmiştir. Görüldüğü üzere Fransa'nın yerel yönetim reformları üzerinde Avrupalılaştırmanın önemli bir etkisi bulunmaktadır. Fransa'da yerelleştirme reformları ve reformlar üzerinde Avrupalılaştırmanın etkisi bu şekilde belirtildikten sonra günümüzde Fransa'da bulunan yerel yönetimleri incelemek uygun görülmüştür.

2.1.7. Fransa'da Yerel Yönetimler

Fransa'da mahalli idareler; belediyeler (komün), il yerel yönetimleri ve bölge yerel yönetimleri olmak üzere üç basamaklı şekilde oluşturulmuştur. Bu başlık altında Fransız yerel yönetim organlarının tarihsel süreçte gelişimi, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemeler,

yerel yönetimlerin türleri, görev ve sorumlulukları, gelir ve giderleri, katılım ve yerel yönetimler arası işbirlikleri alt başlıkları ele alınacaktır.

2.1.7.1. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Fransa yerel yönetimler tarihinde komün (belediye) sözcüğü ilk kez Fransız İhtilali (1789) sırasında kullanılmış ve Devrimin ardından 44.000 belediye kurulmuştur. Fransız İhtilali sonucunda oluşan ve bütün belediyelerin tek bir hukuki rejime tabi tutulduğu Napolyoncu yerel yönetim anlayışına göre, belediye rejimi tüm ülkeye yaygın bir duruma getirilmiş; bunun sonucu olarak 14 Aralık 1789 ve 26 Şubat 1790 yıllarındaki yasalarda 44.000 belediye kurulmuş ve hepsi için aynı örgüt yapısı düşünülmüştür (Şinik, 2012: 115). Ayrıca yerel yönetimlerin kurulmasıyla yerelleşmeyi sağlamak değil aksine merkezi idareyi güçlendirmek hedeflenmiştir. 1789 tarihli parlamento kararı aşağıdaki şekilde Napolyoncu yerel yönetim anlayışının ilkelerini ortaya koymaktadır (Keleş, 1994a: 15).

“Devlet tektir. İller, aynı bütünün parçalarından başka bir şey değildirler. ... Eğer bağımsız ve görevlerinin yerine getirilmesinde herhangi bir biçimde egemen olan yönetsel makamlar, yönetim ilkelerini diledikleri biçimde değiştirmek hakkını elde ederlerse, bunların parça parça hareketlerinin birbirine ters düşmesi, ülke çapında hareket etmedeki birliği bozar ve en kötü anarşiyi yaratır.”

Güçlü bir merkeziyetçi yapının bulunduğu Fransa’da yerel yönetimler lehine yapılan 1831 tarihli bir yasa ile belediye meclislerinin seçimle oluşturulması yöntemi benimsenmiş, ancak belediye başkanlarının kral tarafından atanması hükme bağlanmıştır. 1871 ve 1884 yıllarında oluşturulan yasalarla il ve belediye yönetimlerinin özerk birimler olarak düzenlenmesi, Fransa’da demokratik düşüncenin mahalli idarelere yansması olarak kabul edilmektedir (Okçu vd. 2009: 42). Bu düzenlemelerle yerelleşmeye yönelik adımlar atılmaya çalışılmış olsa da İkinci Dünya Savaşına kadar merkezi idarenin katı denetimi altında bulunan yerel yönetimler varlıklarını sürdürmüştür (Karaer, 1990: 66).

Her ne kadar özerkliklerini sağlayamamış olsa da 150 yılı aşkın bir süredir varlığını sürdüren Fransız yerel yönetimleri ilk defa 1946 yılında anayasada yerini almıştır. Yine II. Dünya Savaşı’nın ardından 1958 yılında da yerel yönetimler anayasada yerini korumuştur. 1970’li yıllara gelindiğinde aşırı merkeziyetçi yapıyı yumuşatarak yerel yönetimleri güçlendirme girişimde bulunulmuş; bu kapsamda merkezi idarenin taşra örgütü olan il aynı zamanda yerel yönetimlerin de bir birimi olarak kabul edilmiş ve il özel idareleri ile belediyelerden oluşan iki kademeli yerel yönetim yapısı söz konusu olmuştur. Tabii bir de bu

dönemde başarısız bir bölge valilikleri oluşturulma ve kaldırılma durumu söz konusudur (Kayıkçı, 2003: 5).

1980'lere kadar Fransa'da, merkezden atanan vali aracılığıyla geniş bir kontrole tabi tutulan iki kademeli yerel yönetim sistemi bulunmaktadır. 1980'li yıllar Fransa'da yerelleşme adına önemli bir dönüm noktasıdır. Bu dönemde merkezi idare ve taşra örgütlerinden yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk transferi ve yerel yönetimlerin hem tüzel kişilik hem de özerklik kazanmaları söz konusu olmuştur. Merkezi idareye karşı yerel yönetimler lehine yapılan önemli reformlar ile 1982'den sonra bu iki kademe üzerindeki merkezi yönetsel kontrol kaldırılmış ve görevlerin bir kısmı, maliyetleri de kapsayan gelirleriyle birlikte merkezi yönetimden yerel yönetimlere transfer edilmiştir. 2 Mart 1982'de çıkarılan Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa ile yerel yönetimlerin yetkileri arttırılmış, hem yerel yönetim birimleri arasındaki hem de bu birimlerin merkezi yönetimin taşra birimleri arasındaki ilişki yeniden düzenlenmiştir. Bunun yanında ekonomik gelişme ile ilgili danışmanlık görevi gören bölgesel idareleri, mali ve idari gücü olan ve yöneticisi seçimle işbaşına gelen bir yerel yönetim birimi olarak kurulmuştur (Akçakaya, 2003: 155).

Aşırı merkeziyetçi bir kamu yönetimi kültürü olan Fransa'da siyasiler ve akademisyenler arasında "yerel yönetimler" kavramı uzun bir süre tartışılmıştır. Nitekim Fransa'da yerel yönetimlerin özerk yapıya kavuşmaları uzun yıllar almıştır. Siyasiler ve akademisyenler arasında gerçekleşen bu tartışmalarda bir taraftan yerel yönetimlerin jakoben geleneğe ters düştüğü savunulurken diğer taraftan da devletin gücü düşünüldüğünde bu tartışmaların çok abartılı olduğu ileri sürülüyordu. 1982 yılında yapılan yerelleşme adımlarından önce yerel yönetimlerin özerklikleri ve yerel politikadaki rolleri çok sınırlıydı (Negrger, 2007: 120). Ancak Fransız yerel yönetimleri lehine 1983'ten 2003 yılına kadar çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilerek yerel yönetimler hem idari hem de ekonomik olarak güçlendirme amaçlı yerelleşme reformları yapılmıştır.

2.1.7.2. Yerel Yönetimler ile İlgili Anayasal Yapı

Üniter bir devlet olan Fransa'da yerel yönetimler ile ilgili yapılan ilk yasal düzenleme 1884 yılında yapılmıştır. Bununla birlikte yerel yönetim sisteminin anayasal statüye kavuşması ise IV. Cumhuriyet Anayasası ile olmuştur. 5 Mayıs 1946'da yapılan referandumda reddedilen anayasa taslağında "Yerel Yönetimler" başlığı altında ilk kez belediyelerin ve illerin bir yönetsel yapı olmaktan çıkarılıp anayasal statüye kavuşturulması planlanmıştır. Ancak bu taslak reddedilmiş ve yerel yönetimler, 29 Eylül'de meclis tarafından kabul edilen

ve 13 Ekim 1946'da referandum ile tasdik edilen IV. Cumhuriyet Anayasası ile anayasal statüye kavuşmuştur. Anayasa'da, yerel yönetimlerin seçimle oluşan meclisler tarafından yönetileceği gibi bir takım ilkelere yer verilmektedir. Yerel yönetimleri, belediyeler, iller ve deniz aşırı ülkeler olarak sayan Anayasa'nın 87. maddesinde yerel yönetimlere ilişkin; "genel seçimle belirlenen meclisler tarafından serbest yönetim ilkesine göre yönetilecek, yerel meclis kararlarını belediye başkanı ya da il başkanı yürütecektir" ifadesine yer verilmektedir. Anayasa'nın 88. maddesinde hükümetin illerdeki temsilcilerinin yani valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi tanıtılmış ve 89. maddesinde de yerel yönetimlere ait özgürlüklerinin doğal yasalar aracılığı ile genişletileceği belirtilmiştir. Fakat bu ilkeler 12 yıl gibi kısa bir süre uygulamada kalan Anayasa döneminde hayata geçirilememiştir.

4 Ekim 1958'de Fransa'da V. Cumhuriyeti kuran Anayasa kabul edilmiş ve bu Anayasa'da yerel yönetimlere yer vermiştir. 5. Cumhuriyet Anayasası'nın 1. maddesi, Fransa Cumhuriyeti'nin bölünmez bir bütün olduğunu ve idari yapısının yerinden yönetim ilkelerine dayanmakta olduğunu belirtmektedir. Anayasa'nın VII. Bölümü "Mahalli İdareler" başlığı altında yerel yönetimlerle ilgili anayasal ilkeleri düzenlemektedir. Anayasa'nın 72. maddesinde Cumhuriyet'i oluşturan yerel topluluklar "belediyeler, iller ve denizaşırı ülkeler" olarak belirtilmiş ve yerel toplulukların varlığı Anayasa ile güvenceye alınmıştır. 72. maddede, başka yerel yönetimlerin yasa ile kurulabileceği de ifade edilirken; Anayasa ile güvence altına alınan yerel yönetimlerin varlığı ancak anayasa değişikliği ile kaldırılabileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında "*yerel topluluklar, seçilmiş meclisler eliyle yönetilir*" denilerek yerel yönetimlerin meclislerinin seçim yöntemi ile oluşturulacağı belirtilmiştir. Anayasa'nın 72. maddesinde yer alan "*yerel topluluklar kendilerini serbestçe yönetirler*" ilkesi yer almaktadır. Aynı şekilde 34. maddesinde de yerel yönetimlerin serbest yönetiminden söz edilmektedir. 34. madde yerel yönetimlerin serbestçe yönetimlerine ilişkin ilkelerin, yetkilerinin, gelir kaynaklarının ve yerel meclislerin seçim sistemlerinin yasa ile gösterileceğini belirtmektedir.

2.1.7.3. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Türleri

Yukarıda bahsedildiği üzere Fransa Cumhuriyeti 1958 Anayasası'nın 72. maddesine göre; Komün (Belediye), İl İdaresi ve Bölge olmak üzere üç adet yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Çalışmanın bu kısmında bu yerel yönetim birimlerinin yapısı ve işleyişi ayrı ayrı incelenecektir.

2.1.7.3.1. Fransa’da Belediyeler (Commune)

Fransız yerel yönetim geleneğinin en eski ve en önemli halkasını belediyeler oluşturmaktadır. Belediyelerin, oluşumunun temel dayanağı 14 Aralık 1789 Kanunu’dur. Fransız İhtilali sonrası 14 Aralık 1789 Kanunu ile yerel yönetim sistemiyle ilgili yapılan değişikliklerden biri küçük yerleşim yerlerinin “*paroiss*” belediyeye dönüştürülmesi ve yerel topluluklara ölçek kriteri aranmaksızın belediye olma hakkı tanınması olmuştur (Şengül, 2012, 33).

Fransa’da belediyeler, 5 Nisan 1884 Kanunu ile tüzel kişilik kazanmışlar, 1946 Cumhuriyet Anayasası ile ilk kez anayasal statüye kavuşmuşlar, ardından 1958 Anayasası’nda yer bulmuşlar ve yerelleşme adımları neticesinde önemli kazanımlar elde ederek de günümüze kadar ulaşmışlardır. Fransa 4. ve 5. Cumhuriyet Anayasa’larında yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi şart olarak belirtilmiş ve seçilmiş meclislerce yönetileceği de öngörülmüştür. Bu doğrultuda bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin halk tarafından seçilen organlarına bakıldığında belediyeler, “yerellik ve bağımsızlık ilkesi esaslarınca doğrudan yönetim çerçevesinde kendilerine has bütçeleri olan, özerk kurumlar” olarak tanımlanmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 9).

Aşırı merkeziyetçi bir geleneğe sahip Fransız Kamu yönetiminde belediyeler ile ilgili en büyük değişikliği yapan yasa 2 Mart 1982 tarihli Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hakları ve Özgürlükleri Hakkındaki reform yasasıdır. Mitterrand’ın çıkarttığı bu yasa ile valilerin nüfuz alanları daralmış ve yerel yönetimlerin özerklikleri artmıştır. Bu yasa ile yerel-bölgesel meclisler, eğitim, kent-bölge planlama ve geliştirilmesi, konut planlama ve sorunların çözülmesi alanlarında politika oluşturma ve vergilendirme yetkisi elde etmişler ve bunun sonucu olarak önemleri artmıştır. Fransız yerel yönetimleri kendi refahlarını arttırmak amacıyla Amerikan eyaletleri gibi hareket etmeye başlamışlar ancak Fransa hiçbir zaman federal bir devlet olmamıştır (Roskin, 2013: 134).

Fransız idari sistemine köklü değişiklikler getiren 2 Mart 1982 yasası ile gerçekleştirilen yerel yönetim reformu, Bonapartist yönetim geleneğinde ifadesini bulan merkeziyetçiliğin yumuşatılması ve arkasından gelen reform sürecinin etkileri yadsınamaz bir gerçektir. Yasayla yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayeti (*tutelle administrative*) kaldırıp yerine hukukilik denetimi getirilmiştir. Bunun yanında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümünü yeniden düzenlenmiş, yerel yönetimlerin mali denetimi için Bölge Sayıştayları (*Chambres Regionales des Comptes*) kurulmuştur (Şengül, 2005: 63-64).

Bu yasa belediyelerin, il ve bölge yerel yönetimlerinin hakları ve hareket özgürlükleri hakkında önemli bir değişiklik yapmıştır. Fransa'da belediyelere, hizmette yerellik ilkesinin bir sonucu olarak, belde halkının mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak için genel yetki tanınması 1983 yılında çıkartılan Yetkilerin Transferi Kanunu ile gerçekleşmiştir. Yasa ile devlet ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümü yerel yönetimler lehine yeniden düzenlenmiştir (Keleş, 1994b: 18-19).

Yönetimin en düşük coğrafi düzeyi olarak küçüklü büyüklü 36,763 belediye bulunmaktadır. Belediye sayısının bu kadar çok olmasında en küçük yerleşim yerlerinde bile belediye bulunması; ülkemizdeki gibi köy niteliğindeki yerleşim yerlerinin de belediye statüsünde olmasının rolü vardır.

Fransa 1958 tarihli 5. Cumhuriyet Anayasası'nın 72. maddesinde yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi şart olarak belirtilmiş ve seçilmiş meclislerce yönetileceği de öngörülmüştür. Seçilmiş yerel meclisler kendi aralarından bir başkan seçerek belediye meclisinin aldığı kararların yürütülmesi görevini başkana devretmektedir. Sonuç olarak Fransa belediyelerinin organları Belediye Başkanı ve Belediye Meclisinden oluşmaktadır.

Belediye Başkanı (Maire): 1884 Kanununun felsefesinde belediyenin somutlaştığı kişi ve cumhuriyetin sembollerinden biri olan belediye başkanının konumu, 1982 reformu ile birlikte daha da güçlenmiştir. Belediye meclisi tarafından kendi içinden altı yıllığına seçilen Başkan belediye yönetiminin yürütme organıdır. Kendisine bırakılan yetkiler (pouvoirs propres) gereği başkan, belediye personelinin en yüksek amiridir. Bu anlamda belediye personelinin işe alınmasında, görevine son verilmesinde ve disiplin işlemleri uygulanmasında yetkilidir. Yerel kolluğun en üst amiri olarak yerel kamu düzenine ilişkin gerekli gördüğü önlemleri almakla yükümlüdür (Şengül, 2012: 39).

Fransız belediyelerinde başkanının iki ayrı kimliği bulunmaktadır. Bunlardan ilki hem beldede devleti temsil etmesi, hem de yerel yönetimin başı olarak görev yapmasıdır. Başkan, devletin bir ajanı olarak yürüttüğü faaliyetlerden dolayı vali ve kaymakama karşı sorumludur. Bu faaliyetler; istatistiklerin toplanması, yasa, tüzük ve yönetmeliklerin halka duyurulması ve bazı soruşturmaların yürütülmesidir. Diğer kimliği ise belediye meclisinin gözetimi altında, meclis kararlarının uygulanmasını sağlamasıdır. Belediye yönetiminin başı olarak meclis kararlarının yürütülmesinden sorumludur (Karaer, 1990: 63).

Temel olarak belediye meclisinin kararlarını hazırlayıp yürütmekle görevli belediye başkanının hukuki, mali, kolluk vb. türde pek çok görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bu görevler; meclis kararlarının uygulanması, belediye mallarının yönetimi, meclisin yetki

vermesi durumunda mahkemelerde belediyenin temsil edilmesi, belediye adına alım-satım, ihale, ortaklık sözleşmelerinin yapılması ve diğer sözleşmelerin imzalanması, nüfus işlemlerinin yapılması, kriminal polis memurluğu, seçim listelerinin hazırlanması ve seçimlerin organize edilmesi, devlet tarafından verilecek olan pasaport, nüfus cüzdanı, inşaat izinleri, tezkere gibi belgelerin hazırlanması, askerlik yoklamalarının tutulması ve zorunlu eğitim yaşına giren çocukların istatistiklerinin tutulması gibi (Toksöz, vd., 2009: 67)...

Belediye Meclisi (Conceil Municipal): En küçük yerel yönetim birimi olarak belediyelerin karar organı olan belediye meclisi, altı yılda bir seçilen üyelerden oluşur. Meclis üyelerinin sayısı ve seçim yöntemi belediye nüfusuna göre değişiklik göstermektedir. Aşağıda belediye nüfus miktarına göre meclis üye sayıları yer almaktadır.

Tablo 2.1. Fransa’da Belediye Nüfusuna göre Meclis Üye Sayıları

Belediye Nüfusu	Meclis Üye Sayısı	Belediye Nüfusu	Meclis Üye Sayısı
100’den az	9	40 000’den 49 999’a kadar	43
100’den 499’a kadar	11	50 000’den 59 999’a kadar	45
500’den 1 499’a kadar	15	60 000’den 79 999’a kadar	49
1 500’den 2 499’a kadar	19	80 000’den 99 999’a kadar	53
2 500’den 3 499’a kadar	23	100 000’den 149 999’a kadar	55
3 500’den 4 999’a kadar	27	150 000’den 199 999’a kadar	59
5 000’den 9 999’a kadar	29	200 000’den 249 999’a kadar	61
10 000’den 19 999’a kadar	33	250 000’den 299 999’a kadar	65
20 000’den 29 999’a kadar	35	300 000 ve üstü	69
30 000’den 39 999’a kadar	39		

Kaynak: Auby, J.B. Auby, J.F. Noguette, R. (2008: 126)

Üye sayısı nüfusa göre değişim gösteren Fransa belediye meclislerinin seçim sistemi de yine nüfusa göre değişim göstermektedir. Nüfusu 3500’den az olan belediyelerde belediye meclisi, iki turlu çoğunluk sistemiyle seçilmektedir. İlk turda, hem kullanılan oyların çoğunluğunu alan hem de seçmen sayısının en azından % 25’ine eşit sayıda oy alan aday seçilmektedir. İkinci turda ise, seçim oy kullananların sayısı önemsenmeksizin basit çoğunluğa göre yapılmaktadır. Birden fazla adayın aynı sayıda oy alması durumunda, daha yaşlı olan aday kazanan kişi olarak açıklanmaktadır. 3500 Kişiden fazla kişinin yaşadığı belediyelerde, belediye meclisi üyeleri iki turlu liste usulüyle seçilmekte; ilk turda, kullanılan oyların mutlak çoğunluğunu alan liste, doldurulacak sandalye sayısının yarısına eşit üyeliği kazanmaktadır. Bu turda mutlak çoğunluğu hiçbir listenin sağlayamaması durumunda ikinci tur seçimler yapılmaktadır. İkinci turda en çok oyu alan liste, doldurulacak sandalye sayısının yarısına eşit üyeliği kazanmaktadır. Kullanılan oyların % 5’inden az oy alan listeler hiçbir

üyelik kazanamazlar. Fransa’da 500.000’den fazla belediye meclis üyesi bulunmaktadır (Şengül, 2012:39).

Fransa’da belediye meclisleri yılda en az dört kez toplanmaktadır. Rutin toplantılara ek olarak belediye başkanının çağrısı, meclis üyelerinin yarısının başvurusu ve ildeki devlet temsilcisi olan valinin isteği üzerine de belediye meclisi toplanmaktadır. Belediye meclisinin çalışmalarının verimliliği maksadıyla meclis üyeleri ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan komisyonlar kurulabilir. Bu komisyonların almış olduğu kararlar istişari niteliktedir (Lugan, 2001: 3).

Belediyenin işlerini karara bağlayan bu organ, belediye sınırları içerisindeki tüm hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu tutulmuş ve bu kapsam geniş yetkiyle donatılmıştır. Belediye meclislerinin yetkileri; bütçe hakkında karar vermek, yıllık kesin hesapları onaylamak, belediyenin mallarını yönetmek, başkanını seçmek, belediye hizmetleri ile ilgili kararları almak, imar planlarını onaylamak, belediyenin yaptığı sözleşmeler hakkında karar vermek şeklinde sıralanabilir (Parlak ve Caner, 2008:49).

Belediye meclis üyeliği yasal süreden önce farklı sebeplerle sona erebilir ancak meclisin feshi bakanlar kurulu kararı ile gerçekleşmektedir. 1982 reformu sonrası meclisin işleyişinde, üyelerinin bilgiye ulaşma hakkını güçlendirecek düzenlemeler yapılmıştır. Yine mecliste bulunan farklı siyasal görüşlerin, yönetimin çeşitli kademelerinde temsil olanağını sağlayacak düzenlemeler de gerçekleştirilmiştir. Yerel demokrasiyi güçlendirmek amacıyla 31 Mart 1992 tarihli Kanun ile 3 500 nüfus sınırı göz önünde bulundurulmaksızın bütün belediyelerde meclis üyelerine belediye başkanına sözlü soru yöneltme olanağı tanınmış ve belediye başkanının meclis üyelerini toplantıda görüşülecek konularla ilgili olarak önceden bilgilendirmesi zorunluluğu getirilmiştir (Şengül, 2012: 38).

Fransa’da büyükşehir belediyesi uygulamasına 1982 yılından önce sadece Paris sahiptir. 1982 tarihinden sonra Marsilya ve Lyon da büyükşehir belediyesi olmuştur. 1975 yılına gelinceye kadar Paris’te seçilmiş bir belediye başkanı bulunmamakta; biri yönetimden, diğeri de belediye kolluk işlerinden sorumlu iki valisi bulunmaktadır. 31 Aralık 1982 tarihli Kanun’a göre ise Paris kenti, Paris Belediyesi ve Paris İli olmak üzere iki ögeden oluşmaktadır. Günümüzde Paris’te tek bir meclis bulunmakta ve bu meclis hem Belediye Meclisi hem de İl Genel Meclisi olarak görev yapmaktadır. Paris Belediyesi’nde de diğer belediyelerde olduğu gibi meclis ve belediye başkanı olmak üzere iki organ bulunmaktadır. Ancak diğer belediye organlarından farklı olarak Paris Belediyesi’nin organları hem belediye hem de o ile ilişkin işlevler görürler. Paris’te 20, Marsilya’da 16, Lyon’da 9 ilçe bulunmaktadır. Marsilya’da ve Lyon’da bulunan ilçelerde meclis ve başkanları olan ilçe

belediyeleri bulunurken Paris'te bulunan ilçelerde belediye bulunmamakta ve bu ilçeler Paris'in idari birimi gibi yönetilmektedir. Bu idari birimlerin seçimle gelen meclisleri bulunmakta ancak bu meclisler bir nevi danışmanlık görevi üstlenmektedir (Toksöz, vd., 2009: 63).

2.1.7.3.2. Fransa'da İl Yerel Yönetimleri (Departmanlar)

Fransa'da il yerel yönetimi de belediyeler gibi 1789 Fransız İhtilali ile kurulmuş ve 1871'de tüzel kişiliğe kavuşmuştur. İl yerel yönetimleri "İl ölçeğindeki yerel ihtiyaçların il düzeyindeki mal ve hizmetler ile giderilmesi esasına dayanarak kurulan yerel yönetim birimleri olarak tanımlanmaktadır. Fransa'da başlayan yerelleşme adımlarının etkisi ile 2 Mart 1982 tarihli yasa ile değişikliğe uğrayan il, hem bir yerel yönetim birimi, hem de genel yönetimin bir basamağıdır. Yine 1982 yılında gerçekleştirilen yerelleşme adımlarının bir sonucu olarak il yerel yönetimleri, il düzeyinde yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla kendi bütçelerine sahip olmuştur (Erbay,1999: 65).



Harita 2.1 Fransa İller Haritası

Kaynak: <http://www.map-france.com/departments/>, (erişim tarihi: 05.07.2019).

1964'te yeni illerin oluşturulması ve 1976'da Korsika'nın ikiye bölünmesiyle, Fransa'da il sayısı 100'e ulaşmıştır. Bunların 96'sı ana karada ve 4'ü de (Guadeloupe, Martinik, Fransız Guyanası ve Réunion) deniz aşırı topraklarda yer almaktadır. 2009 yılına gelindiğinde Mayotte'da yapılan referandumunda ayrılma lehine oy kullananlar ezici bir şekilde kazanmış ve iki yıl sonra Mayotte, Fransa'nın beşinci denizaşırı ili olmuştur. Bu sonuçlarla Fransa'da günümüzde 101 il bulunmakta ve illerde 13-70 arasında değişen ilçe bulunmaktadır (https://www.britannica.com/place/France/Political-process, erişim tarihi: 05.07.2019).

1982 yılında kabul edilen yasaya kadar Fransa il yönetiminin başında merkezi hükümetin atamış olduğu bir vali (préfet) bulunmaktaydı. Yerelleşme lehine yapılan düzenlemelerin ardından il genel meclisinin kendi aralarından seçmiş oldukları bir başkan il yönetiminin başında yer almaktadır (Toksöz, vd., 2009: 60).

İl Yerel Yönetimlerinin organları; il düzeyinde genel karar organı olan il genel meclisi, yürütmenin başı olarak il genel meclisi başkanı ve yürütme işlevinde başkana yardımcı olmak üzere oluşturulan İl Daimi Encümeninden oluşmaktadır.

İl Genel Meclisi: İlin genel karar organı olan il genel meclisi üyeleri, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Seçim çevresi kanton olmak üzere yerel halk tarafından seçilen meclislerin üye sayıları illerde bulunan kanton sayılarına göre değişim göstermektedir. İl genel meclisi üyeleri seçimi, genel ve doğrudan oy esasına göre yapılmakta ve iki türlü çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. İlk turda seçilebilmek için kullanılan oyların mutlak çoğunluğunu ve kayıtlı seçmen sayısının en az %25'inden fazla oy almak zorunludur. İkinci turda oy sayılarına bakılmaksızın basit çoğunluk aranır. Birden fazla adayın eşit oy alması durumunda, en yaşlı olan aday kazanan olarak ilan edilmektedir. Meclis üyeleri 6 yılda bir seçilmekte; ancak üyelerin yarısı 3 yılda bir yenilenmektedir (Parlak ve Caner, 2008: 48).

Fransa'da il genel meclis üyeleri, meclis üyeliğinin yanında belediye başkanlığı, milletvekilliği gibi başka siyasi görevler de alabilmektedirler. Böylelikle birden fazla görevin bir kişide birleşebilmesi sayesinde yerel yönetimlerin merkezi hükümet üzerindeki etkisi fiilen artabilir (Keleş, 1994b: 62). İl genel meclisi yılda en az dört kez (üç ayda bir) başkanın çağrısı üzerine toplanmaktadır. Başkanın çağrısının yanı sıra meclis üye tam sayısının üçte biri de toplantı çağrısı yapabilmektedir. Meclis toplantıları genellikle halka açık olmakla beraber gizli oturumlar da yapılabilmektedir (Parlak ve Caner, 2008: 48).

İl genel meclisi, ilin işleri hakkındaki genel yetkili ve temel karar organı olarak yürütme organının faaliyetleri için genel çerçeve çizmektedir. İldeki kamu hizmetlerinin oluşturulması ve geliştirilmesi, il mallarının yönetimi ve bütçe konusunda kararlar almaktadır. Başkan ve encümen bu kararlar doğrultusunda hizmetlerini yerine getirmektedir. İl genel meclisi, merkezi hükümetin talebiyle çeşitli konularla ilgili görüş belirtebilmektedir. Bu konular; ekonomik ve idari konular ve belediyelerin kimi faaliyetleri ile ilgili konulardan oluşmaktadır (Şengül, 2014: 53).

Fransa'da devlet erkini oluşturan siyasal kadroların kaynağı genel olarak, il yönetimlerinden oluşmaktadır. Her il, Senatoya nüfusu oranında temsilci göndererek, Senatonun oluşumuna temsilcileriyle katılmaktadırlar. İl genel meclisinin görev yapamaz duruma gelmesi nedeniyle Bakanlar Kurulu, görevlerini yerine getiremeyecek durumda

bulunması ve bundan dolayı kamu düzeninin bozulması gibi durumlarda il genel meclisini dağıtabilir. Bu fesih kararından parlamentonun bilgilendirilmesi gerekmektedir. İl genel meclisinin merkezi hükümet tarafından dağıtılabilmesi, üniter bir devlet sistemi içinde yerel yönetimlerin bir açıdan merkezi yönetime bağımlı oldukları anlamına gelmektedir (Keleş, 1994b: 33).

Genel Meclis Başkanı: 1982 reformu ile birlikte ilin yürütme organı sıfatını alarak valinin yerini alan il genel meclisi başkanı, il genel meclisi tarafından kendi üyeleri arasından üç yıllığına seçilmektedir. 2 Mart 1982 tarihli Yerel Yönetimlerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun'a kadar valiler tarafından yerine getirilmekte olan yürütmeye ilişkin görevler, il genel meclisi başkanına verilmiştir. Yasanın bir sonucu olarak başkan, vali karşısında güç kazanmıştır (Keleş, 1994b: 29-30).

Meclis başkanı, il yönetiminin siyasal sorumlusu ve yürütme ile ilgili görevleri yerine getirmektedir. Meclis başkanı, ilin mallarını yönetir ve kolluk yetkilerini kullanır. Her yılın başında il genel meclisine, hizmet birimlerinin çalışmalarına ve finansman durumuna ilişkin bir rapor sunar. Belediye başkanından farklı olarak devleti temsil sıfatıyla görevi bulunmamaktadır Başkanın görevleri; meclisin toplantılarını hazırlamak, bütçeyi hazırlamak, il yerel yönetimlerini yargıda temsil etmek, meclisin toplantılarına başkanlık etmek, alınan kararları yürütmek şeklinde sıralandırılabilir.

İl Daimi Encümeni: İl genel meclisi, başkanının uygun göreceği görev alanlarında faaliyetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla il genel meclisi üyeleri arasından dört ile on arasında değişen başkan yardımcıları ve diğer üyelerden oluşan il daimi encümenini seçmektedir. Yürütme organı gibi faaliyet gösteren Encümen, il genel meclisi başkanının faaliyetlerini takip etmektedir. Encümen ayrıca bütçe ve kesin hesap konularında meclis tarafından yetki devredilmesi durumunda faaliyet göstermektedir (Şinik, 2012: 146).

2.1.7.3.3. Bölge Yönetimi

1762 yılında yayımlanan Fransa Akademi sözlüğünde bölge kavramı; tek bir idareci tarafından yönetilen birden fazla şehir, köy ve kasabayı içerisine alan büyük bir kara parçası olarak tanımlanmıştır. Kavramın günümüzdeki kullanımına yakın bir şekilde coğrafi anlamda 1884 yılında ilk defa Belçikalı jeolog Omalius D'Hallooy kullanmıştır. D'Hallooy Fransa'yı coğrafi özellikler temelinde 7 bölgeye ayırmıştır. 1947 yılına gelindiğinde Jean-Francis Gravier, yeniden bir bölgesel ayırım ortaya çıkarmış ve bu savaş sonrasında yapılan tüm bölgesel ayrımlara zemin teşkil etmiştir (Loughlin, 2007: 40).

Napolyon döneminde ülkenin katı merkeziyetçi bir yönetim sistemi ile inşa edilmesi, bölge yerel yönetimlerinin oluşturulmasına izin vermemiştir. Ancak bölge yönetimleri oluşturulana dek, özellikle Oksitanya, Korsika, Bask, Brittany ve Alsas-Loren gibi farklı etnik ve kültürel yapıya sahip bölgelerin, bölge yönetimleri olarak tanımlanmaları konusundaki istekleri hep var olmuştur. Zamanla Fransa'da bulunan bu bölgelerin bulunmadığı merkeziyetçi yapıya olan eleştiriler, toplumun farklı kesimleri tarafından kabul görmüştür (Nelson, 1975: 32).

Fransa'da Bölge yönetimleri, il ve belediyelere göre daha kısa bir geçmişi bulunmaktadır. İlk olarak 1959 yılında, devlet yatırımlarının ilgili kuruluşlar ve coğrafi bölgeler arasında bölüştürülmesine yardımcı olmak üzere kurulan bölge yönetimleri, başlarında birer eşgüdümücü vali bulunan ve birkaç ili içine alan örgütler olarak kurulmuştur. O dönemde oluşturulan bu bölge yönetimleri, İllerarası Konferans olarak tanımlanmıştır. 1964 yılına gelindiğinde, görevi bölge planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından ibaret olan, başında bölge valisi bulunan bir Bölgesel Ekonomik Gelişme Komisyonu oluşturulmuştur (Toksöz, vd., 2009: 60-61).

Temmuz 1972'de gerçekleştirilen reform ile bölge yönetimleri tüzel kişilik kazanarak yeniden düzenlenmiştir. Bölge yönetimlerinin tüzel kişilik kazanması aslında İkinci Dünya Savaşı'ndan beri güdülen ekonomi politikalarının bir devamı olarak görülmektedir. 1972-73 yılında çıkarılan bir kanun ile bölge yönetimleri, danışma organı olmaktan çıkmış ve bölgeden seçilmiş parlamenterlerden ve il genel meclisiyle belediye meclisinden onlara denk sayıda seçilecek üyelerden oluşan bir meclisin yöneteceği bir kamu kuruluşu haline gelmiştir (Karaer, 1990: 57).

Bölgenin bir yerel yönetim olarak doğması, 2 Mart 1982 tarihli Yerel Yönetimlerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun'la gerçekleşmiş ve Fransa'da ilk kez bu tarihte bir yerel yönetim olarak örgütlenmiştir. Kanun bölgelerin, bölge meclislerinin kararlarıyla yönetileceğini belirtmektedir. Ayrıca bölge meclisinin bölgenin ekonomik gelişmesi, toplumsal, kültürel ve bilimsel alanlarda geliştirilmesi, arazi düzenlenmesi gibi konularda da yetkili olduğunu göstermiştir (Keleş, 1994b: 41).

Aşırı merkeziyetçi ve güçlü bir üniter yapıya sahip Fransa'da bölge yerel yönetimi anlayışına geçiş kolay olmamıştır. 16 Nisan 1986 tarihli ilk bölge seçimlerinin ardından bölgeler yerel yönetim statüsü kazanmıştır. Başlangıçta, sınırlı finansal destek ve yetki devri olmaması nedeniyle çok büyük çaplı bölge yönetimleri oluşturulamamıştır. Bunun üzerine iller temelinde doğrudan seçilen meclis üyelerinden oluşturulan bölge meclisleri, bölge

yönetimlerinin meşruiyeti ve bölgesel ölçekte karar alma süreçlerini güçlendirmiştir (Toksöz, vd., 2009: 61).

Fransa’da bölge yönetimlerinin en önemli görevlerinden biri bölge kalkınma planları hazırlamaktır. Bu kapsamda hazırlanan iki plandan biri “*Sdrift*” adı verilen Bölgesel Kalkınma Planı Taslağı ve diğeri de Merkezi Yönetim-Bölgesel Yönetim Müşterek Bölgesel Plan Sözleşmesi’dir. Sdrift, bölgedeki konut, hava kalitesi, iş yaşamı, ulaşım ve hizmetler, kırsal alan ve mücavir alan gibi günlük yaşama dair birçok konuda gelecek planlaması sunmaktadır. Merkezi Yönetim-Bölgesel Yönetim Müşterek Bölgesel Plan Sözleşmesi ise altı yıllığına hazırlanmakta ve AB kapsamında yapılması öngörülen uygulama planlarını hayata geçirmektedir (Toksöz, vd., 2009: 62).



Harita 2.2 Fransa Bölgeler Haritası

Kaynak: <http://www.cemea.asso.fr/spip.php?article337>, (erişim tarihi: 05.07.2019).

Fransa’da 2016 yılına kadar 21’i ana kara ve 6’sı deniz aşırı topraklarda olmak üzere 27 bölge yerel yönetimi bulunmaktaydı. 2016 yılının başından itibaren Fransa’da bölgelerin 13’ü anakarada 5’i de deniz aşırı topraklarda yer almak üzere 18 bölge bulunmaktadır. Bölge yönetimlerinin içerisinde sayıları 4 ila 13 arasında değişen il bulunmaktadır.

Fransa’da bölge yönetimlerinin bölge meclisi, bölge meclis başkanı, bölge encümeni, daimi komisyon ve ekonomik ve sosyal konsey olmak üzere beş tane organı bulunmaktadır.

Bölge Meclisi: Bölge yerel yönetiminin genel karar organı bölge meclisidir. Bölge meclisinin üyeleri, bölgenin nüfusuna bağlı olarak bölgeye bağlı illerden seçilmektedir. Altı yılda bir yapılan meclis seçimleri, genel ve doğrudan oy esasına göre yapılmaktadır. Seçimlerde liste ya da karma liste sisteminin uygulanmadığı nispi temsil sistemi

uygulanmaktadır. Meclis bölge düzeyinde kamu hizmetlerinin görülmesinde genel yetkilidir. Bununla birlikte; ulaşım, bölge mallarının yönetilmesi, turizm, tarım gibi konularda tam ve özerk yetkiye sahiptir (Ökmen ve Parlak, 2010: 94). Bölge Meclisi üyeleri, aralarından Bölge Meclisi Başkanını, Başkan yardımcılarını ve Bölge Daimi Komisyonunun diğer üyelerini seçerler. Bölge Meclisi de il ve belediye meclislerinde olduğu gibi Bakanlar Kurulu'nun gerekçeli kararı ile dağıtılabilir. Meclis, en az üç ayda bir toplanmaktadır. Meclis üyeleri halk tarafından 6 yıllığına doğrudan doğruya yapılan seçimlerle belirlenmektedir (Keleş, 1994b: 41).

Bölge Meclis Başkanı: Bölge yerel yönetiminin siyasal sorumlusu olan Bölge Meclis Başkanı, bölge genel meclisi seçimlerinin ardından ilk toplantıda meclis tarafından mutlak çoğunlukla ve üç yıl için seçilmektedir. Belediye başkanı ve il genel meclisi başkanı gibi o da, karar organı çoğunluğundan çıktığı için siyasal tercihlerde önemli bir rol oynamaktadır. Başkan, yöresinde siyasal tercihlerin yaşama geçirilmesini sağlamaktadır (Yıldız, 2012: 317).

Başkan, bölgesindeki hizmet birimlerinin başı olarak bölge yönetiminin harcamalarını yapmakla, bölge meclisine, bölge planlarının uygulanması, bölgenin her türlü hizmetlerinin durumu ve finansman koşulları hakkında bilgi vermekle görevlidir. Ayrıca bölge yerel yönetiminin başı olarak, harcamaları denetlemek, gelirleri oluşturmak, bölgesel hukuki faaliyetlerde bulunmak, gerekli gördüğü konularda meclisi toplamak ve problemlerde gerekli ön raporu hazırlamak gibi görev ve sorumlulukları bulunmaktadır (Parlak ve Caner 2008: 47).

Bölge başkanı, bölge düzeyinde sunulacak hizmetlerin başı olarak kendi kontrol ve sorumluluğu altında olan herhangi bir işi farklı hizmet sorumluluklarına ayırabilir. Bölge adına yapılan sözleşmelerin sonuçlarını takip eder ve meclis kararlarına sadık kalarak yasal yaptırımları yerine getirir. Başkan her yıl bölgenin durumundan, yürütülen faaliyetlerden, bölgenin farklı hizmet finansmanından ve ona bağlı diğer organlardan bölge meclisini haberdar eder (Toksöz, vd., 2009: 68).

Bölge Encümeni: Bölge başkanına çalışmaları konusunda yardımcı olmak amacıyla, meclis seçimlerinden sonra bölge başkanı seçilirken, bölge encümeni de seçilmektedir. Bölge encümeninin temel görevleri; meclisin toplantıda olmaması durumunda başkanın faaliyetlerini destekleme, uygunluk bildirimlerinde bulunmak ve yıllık bütçe programının hazırlanmasında başkana yardımcı olmaktır. Bölge encümeni başkan ile birlikte bölgenin yürütme organını oluşturmaktadır (Akçakaya, 2003: 160).

Daimi Komisyon: Üyeleri, Meclis tarafından seçilen daimi komisyon genellikle ayda bir toplantı yapmaktadır.

Ekonomik ve Sosyal Konsey: Farklı meslek örgütlerinin temsilcilerinden oluşan Konsey, bir danışma organı olarak görev yapmaktadır. Konseyin temel görevi, bölgenin gelişmesinin hızlandırılmasına katkıda bulunmaktır.

2.1.7.4. Yerel Yönetimlerin Görevleri

Türkiye gibi üniter bir devlet olan Fransa’da yetki devrinin temel öznesi devlet tüzel kişiliğidir ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını kendilerinin belirleme yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte Fransa’da da yerel hizmetlerin sunumunda genel yetki ilkesi uygulanmaktadır. Yerel yönetimler kendi yörelerine dair işleri, görev ve sorumluluklarını genel yetki ilkesine dayanarak yerine getirmektedirler. Birden fazla yerel yönetimin birlikte gerçekleştireceği bir hizmet için, koordinasyonun iyi sağlanabilmesi için aralarından bir yönetimi lider “işin başı” olarak belirleyebilirler (Delcamp, 1994: 107).

Fransa’da yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları, 22 Temmuz 1983 tarihli Yerel Yetkilerin Transferi Kanunu ile belirlenen temel ilkeler çerçevesinde belirlenmiştir. 1983’te yürürlüğe giren yasa, farklı düzeylerdeki müdahaleler arasında koordinasyonu sağlamak, yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları ile yetkileri arasında bir denkliğin olmaması, yerel yönetimlerin görevleri ile bütçeleri arasında büyük fark olması gibi nedenlerle yerel yöneticiler ve parlamentoda bu sorunların açıklığa kavuşturulması konusundaki yoğun istek üzerine oluşturulmuştur. Yasaya göre bir kamu hizmetinin sunumunu bölmek yerine o hizmeti sunabilecek donanım, yetki ve bütçeye sahip ilgili birime bırakılması hizmet sunumunun daha etkin olmasını sağlamaktadır (Toksöz, vd., 2009: 71).

Keleş (1994a: 23), Fransız yerel yönetimleri arasındaki görev ve yetki paylaşımını ana hatlarıyla şu şekilde belirtmektedir: Ekonomik planlama ve bu hizmetlerin takip edilmesi benzeri geleceğe dönük hizmetler bölge yönetimlerine ait olup, bölge yönetimleri ayrıca çıraklık eğitimi, mesleki eğitim, tarım eğitimi ve liselerle ilgili eğitim hizmetlerini yürütmekle sorumludur. İl yerel yönetimleri ise kent dışı ulaşım, köy hizmetleri, kolejlerin yönetimi, sosyal politika ve çevreyi koruma gibi daha çok dayanışma hizmetlerini yerine getirmektedir. Son olarak belediyeler de nüfus kayıtlarının tutulması, kent içi ulaşım, kütüphane, müze ve yerel kolluk gibi görevleri yerine getirmektedir.

Fransa’da belediyelerin görevleri konusundaki temel ölçüt yerel çıkardır. 1884 Kanununa göre genel yetki tanınan belediyeler prensip olarak belde halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidirler. 1983 ve 1985’de çıkarılan kanunlar merkezi idare ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında olan dikey ve yatay görev bölüşümünün ilkelerini tespit ederek yeniden düzenlemiştir.

Belediyelerin geleneksel olarak yerine getirdiği görevler bulunmaktadır. Bu kapsama giren görevlere örnek olarak medeni durumla ilgili görevler (demografik kayıtların tutulması, doğum, ölüm, evlenme gibi işlemler), seçimlerle ilgili görevler (Seçmen listesinin düzenlenmesi vb.), mesleki örgüt seçimleriyle ilgili görevler, askerlik yükümlülüğü ile ilgili görevler, yerel kolluk görevleri, sosyal yardım görevleri, belediye sınırları içinde olan yolların bakımı ile ilgili görevler, eğitim ve kültür ile ilgili görevler, çevre ve şehircilik ile ilgili görevler (bu görevler belediye için önemli görevlerdir), su ve atık yönetimi, gürültü ile mücadele, kırların korunması ile ilgili görevler, sosyal konutların korunması, endüstriyel gelişme içerisindeki bölgelerin belirlenmesi ve işletmelere yer tahsisi gibi görevler sayılabilir (Şengül, 2012: 34-35).

Yerelleşme adına 1982 yılında yapılan reformlarla il yönetimleri çeşitli görev ve yetkilerle donatılmıştır. İl yerel yönetiminin görev ve yetkileri (Erbay,1999: 65);

- Sosyal politika ile ilgili olarak; yaşlı, çocuk, özürlü, kimsesiz kısıacası bakıma muhtaç kişilere konut temin etmek ve ulaşımını sağlamak,
- Bayındırlık ile ilgili olarak; imar planlama, yol bakım ve onarımı, vilayete ait bina onarımı,
- Ekonomi ile ilgili olarak; Ekonomi kalkınma projelerinde görev alarak uygun sanayi alanları hazırlamak,
- Eğitim ile ilgili olarak; Kolej olarak adlandırılan ortaöğretim kurumlarının bina yapım, bakım ve onarımı, bu binalara gerekli araç- gereç temini,
- Ulaşım ile ilgili olarak; şehirlerarası otobüs hattı temini, öğrencilerin okula taşınması,
- Kültür Hizmetleri ile ilgili olarak; arşiv, kütüphane, müze, sergi, tarihi eser, sanat merkezleri kurmak,
- Spor ile ilgili olarak; spor eğitimi, tesisi, teşviki,
- Çevre ile ilgili olarak; çevreyi korumaya yönelik her türlü faaliyet,
- Tarım ve Hayvancılıkla ilgili olarak; kırsal alanda tesis kurma ve geliştirme yardımı, sulama ve koruma şeklinde sıralanabilir.

Bölgesel ölçekteki yerel ihtiyaçların, bölgesel ölçekteki mal ve hizmetlerle karşılanması esasına dayanarak oluşturulan bölge yönetimleri, daha çok ekonomik gelişme ve toprak-arazi ile ilgilenmektedir. Bu kapsamda bölge yönetimlerinin görev ve sorumlulukları; ekonomik gelişmeye dair bölge planları düzenleme, arazinin düzenlenmesine dair bölge planları hazırlama, özel şirketlere ekonomik yardımda bulunma, eğitim alanında lise ve dengi

okulların bina yapım ve inşası, teknik ve personel hizmetlisinin istihdamı, iş arayan genç ve yetişkinlerin tabi tutulacağı meslek eğitimi düzenleme şeklinde sıralandırılabilir (Erbay,1999: 66).

2.1.7.5. Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri

Fransa'da yerel yönetimlerin gelirleri ile giderleri denk olmalıdır. Yerel yönetimlerin oluşturdukları bütçeler vali tarafından incelenmekte ve bütçenin denk ve gerçekçi görünmemesi durumunda Vali bölgesel hesap mahkemesine başvurmaktadır. Mahkemenin olumlu görüşü durumunda bütçe yürürlüğe girerken; olumsuz görüşü durumunda da ilgili yerel yönetim birimi bütçeyi yeniden hazırlamaktadır. İlgili yerel yönetim biriminin hazırladığı bütçe ikinci kez mahkemeden olumsuz görüş alırsa bütçe vali tarafından hazırlanır (Erbay, 1999: 67).

Fransa'da yerel yönetimlerin gelirleri dört ayrı kaynaktan oluşmaktadır. Bu kaynaklar; merkezi hükümet destekleri, yerel vergiler, hizmet karşılığı gibi ücretlerden oluşan diğer gelirler ve borçlanmalardır. Yerel vergiler, Fransız yerel yönetimlerinin toplam gelirlerinin %30-40'ını, devlet destekleri %30'unu, borçlanma ve diğer gelirler de %30'luk bir kısmını oluşturmaktadır. Fransa'da yerel yönetimler 1917 yılından beri vergi gelirleri elde edebilme hakkına sahiptir. Bu vergiler; imarlı arsalardan alınan vergiler, meslek vergisi, kurumların sahip olduğu taşınmazlardan alınan karma vergiler ve oturma vergisi gibi gelir kaynaklarından oluşmaktadır. Yerel yönetimlere merkezi hükümet tarafından sağlanan destekler ise; bölgeler arası farklılıkları azaltma fonu, hizmet yardımları, kırsal kalkınma fonu, yerel olanaklar yardımı ve belediyelere yapılan özel yardımlar gibi başlıklardan oluşmaktadır (Delcamp, 1994: 113).

Yerel yönetimlerin bir diğer gelirini oluşturan kaynak da borçlanmadır. Fransız yerel yönetimlerinin borçlanma özgürlükleri bulunmaktadır. Borçlanmak için bir üst idareye başvuru yapmak ya da izin almak zorunda değildir. Sadece borç almak istedikleri zaman valiyi bilgilendirmekle yükümlüdürler. Yerel yönetimler yeni borçlanma yoluyla eski borçlarını ödeyemezler. Ayrıca Fransa'da merkezi idare, hiçbir şekilde mahalli idarelerin borçlarını ödememektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin rasyonel olmayan bir şekilde borçlanmaları zordur (Erbay, 1999: 67). Yerel yönetimler rasyonel şekilde borçlandıkları için birçok banka yerel yönetimlere borç vermektedir. Ancak borçlanmaların yaklaşık %60'ı özel bir banka olan Fransa Yerel Kredi Bankası tarafından sağlanmaktadır (Delcamp, 1994: 130).

Fransa'da yerel yönetimlerin giderleri de yatırım giderleri, cari giderler ve bütçe giderleri olmak üzere üç kalemden oluşmaktadır. Personel, kontenjan, yardım ve katılma, mali

giderleri ve genel yönetim giderleri cari giderleri oluşturmaktadır. Yatırım giderlerini ise arsa, bina, mobilya, gibi dolaysız yatırımlardan kaynaklanan giderlerden ve alınan borçların geri ödenmesinden ya da sübvansiyon ödemelerinden oluşan dolaylı yatırım giderleri oluşturmaktadır.

Fransa'da yerel ve bölgesel yönetimlerin mali özerklikleri oldukça yüksektir. Toplam harcamaları içerisindeki öz gelir oranı iller için %68 iken; belediyeler için bu oran %63'tür. Toplam harcamalar içerisindeki devlet yardımlarının oranı ise illerde %15 ve belediyelerde de %24'tür (Kayıkçı, 2003: 14). Fransız Anayasa'sının 72-2, maddesine göre mahalli idarelerin vergi gelirleri ile diğer öz gelirleri, tüm gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. 2004 yılında Anayasanın ilgili hükmünün uygulanması için çıkarılan bir yasada bu oranlar minimum, belediyeler için %60,8; iller için %58 ve bölgeler için de %39,5 şeklinde belirlenmiştir. Belirlenen bu oranlar ve Fransız Anayasa Konseyi'nin almış olduğu kararlarla oluşturduğu içtihatlar yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin korunması açısından önem taşımaktadır (Yıldız, 2012: 321).

2.1.7.6. Yerel Yönetimlerde İşbirliği

Türkiye'de olduğu gibi Fransa'da da yerel yönetimler bazı görevleri etkin bir şekilde yerine getirebilmek amacıyla kendi aralarında iş birliği yoluna başvurmuştur. Fransa'da en az 20000 belediye, çok amaçlı bir birliğe üyedir. Fransız sistemindeki belediyeler arası işbirliği ülkemizdekinden farklı olarak genel amaç ve özel amaçlı olabilmektedir. Türkiye'de ise sadece belirli konu ya da hizmetin etkin yürütülmesi amacıyla yerel yönetimler arası işbirliği yani yerel yönetim birlikleri kurulabilmektedir. Bu anlamda Fransız sisteminde yerel yönetimler arası işbirliği yapma özendirilmiş denilebilir.

Yerel yönetim birlikleri, görev alanları içerisinde ne tek otoritedir; ne de yerel yönetimlerin yerine geçebilen örgütlenmelerdir, aksine ikincil ve yardımcı örgütlenmeler olarak kurulmaktadır. Cumhuriyetin yerinden yönetim yapısıyla ilgili 6 Şubat 1992 tarihli yasa, yerel yönetimler arası işbirliğine ivme kazandırmak amacıyla her ilde bir Belediyeler arası İşbirliği Komisyonu kurmuştur. Fransa'da yerel yönetimler arası işbirliği amacıyla oluşturulan tüzel kişiliklerinin birkaç farklı türü bulunmaktadır. Bu farklılıklar yerel yönetimlerin işbirliği yaptığı kurum ve kuruluşlara göre değişim göstermektedir. Yani aynı seviyedeki yerel yönetimlerin birleşerek oluşturdukları biçimler ile değişik seviyelerdeki kurumlarla bir araya gelerek oluşturulan biçimleri birbirinden ayrılmaktadır. Yerel yönetim birliklerinin en çok üstlenilen görevleri, yolların yapım ve bakımı, yeşil alanlar ve türlü alt yapı şebekeleriyle ilgilidir (Delcamp, 1994: 126).

2.1.7.7. Yerel Yönetimlerde Katılım

Fransız yerel demokrasi sisteminde halkın karar alma süreçlerine sınırlı ölçüde katılımı söz konusudur. Bu sınırlı katılım, genel oyla yapılan yerel meclislerin seçimi ve belediye meclislerinin halkın görüşlerini almak için referanduma gitmeleri durumunda gerçekleşebilmektedir. Belediye meclis seçimlerinin genel oyla yapılması ve hemşerilerin oyları ile meclis üyelerinin belirlenmesi vatandaşların dolaylı şekilde karar alma süreçlerine katılımına imkan sağlamakta olup temsili bir demokrasiden söz edilebilir (Akçakaya, 2003: 165).

Bunun yanında Fransız demokrasi sisteminde yerel referandum yöntemi de bulunmaktadır. Referandumlar da kurallara bağlanmış olup; 1992 tarihli yasaya göre, halkın görüşüne başvurmak amacıyla belediye meclisleri tarafından gerçekleştirilebilir ve referandum meclisin almış oldukları bir karar hakkında olamaz. Yerel referandumlar, bağlayıcılığı olmayan yani sadece kamuoyunun görüşünü sorgulamak için yani nihai karar yetkisinin mecliste olduğu referandumlar ve sonuçların bağlayıcı olduğu referandumlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Başlangıçta sadece belediye meclislerine tanınan yerel referandum yetkisi sonradan illere, bölgelere ve hatta belediye birliklerine de tanınmıştır (Yıldız,2012:319). Bunların yanı sıra Fransa’da halk komisyon görüşmelerine katılabilmekte ve alınan kararları mahkemeye götürme hakkı bulunmaktadır. 2001 yılında kabul edilen yasa ile 80.000 üzerinde nüfusa sahip tüm yerel yönetim birimlerinde semt meclislerinin kurulması ile halkın karar alma süreçlerine belirli ölçüde katılımına imkan tanınmıştır (Toksöz vd. 2009: 70).

2.1.7.8. Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Merkezi İdare ile Vesayet İlişkisi

Fransa’da 1982 yılında başlamış olan yerelleşme reformları ile birlikte merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetkiler birbirinden kesin çizgilerle ayrılmıştır. Bu anlamda yukarıda da bahsedildiği gibi bir hizmetin sunumuna dair yetki alanı ve hizmet sunumunun kaynağı ya tamamen merkezi idareye ya da tamamen yerel yönetimlere bırakılmaktadır. 2 Mart 1982 tarihli yasadan önce merkezi idarenin, mahalli idarelerin işlemleri üzerindeki idari denetimi, hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yetkisi bulunmaktaydı. Yasa ile yerindelik denetimi kaldırılmış olup merkezi idarenin vesayet yetkisi sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır. Yasaya göre vali, yerel yönetimler tarafından kendisine gönderilen kararları hukuk kurallarına göre incelemekte ve bir hukuka aykırılık tespit ederse ilgili kararı idare mahkemesine götürmektedir. Yasa ile ayrıca, valinin yerel yönetimlerin

kararları hakkında erteleme ya da iptal hakkına son verilerek, konunun sadece idare mahkemesi tarafından ele alınabilmesini sağlamıştır (Keleş, 1994b: 45).

1982 yılında gerçekleştirilen yerelleşme reformlarının ardından Fransa’da il genel idarelerinin kararlarının yürürlüğe girebilmesi için valinin onayına gerek duyulmamakta; yalnızca ilgili kararın valiye iletilmiş olduğunun kanıtı yeterli olmaktadır. Bu anlamda valinin il genel idarelerinin kararlarını iptal etme gibi bir karışma yetkisi bulunmamaktadır. Bu durumun tek istisnası yerel yöneticilerin merkezi idare adına hizmet yürütmesi durumunda, örneğin; yasaların uygulanması, seçimlerin yapılması ve medeni hal kayıtları gibi konularda valiye hiyerarşik bir yetki ya da karışma yetkisi tanınmış olmasıdır (Delcamp, 1994: 103).

Fransa’da merkezi idarenin, yerel yönetimlerin üzerinde yukarıda anlatılan idari denetimlerin yanı sıra mali denetimi söz konusudur. Mahalli idarelerin bütçe kontrolü, merkezi idarenin temsilcisi olan vali tarafından yerine getirilmektedir. Valinin yerel yönetimler üzerindeki bütçe kontrolü; (a) bütçenin oylanma ve kabul edilme tarihleri, (b) bütçenin denkliği, (c) hesapların onaylanması ve (d) zorunlu harcamaların konulması ve ödenmesi konularında vali sayılan incelemeleri gerçekleştirdikten sonra bir yanlış tespit ederse, meclis başkanından ilgili kararların düzeltilmesini ya da değiştirilmesini talep edebilir. Vali, ilgili kararların hukuka aykırılığını tespit ederse, kararı bölge sayıştayına götürür (Uluç, 2001: 183-184).

Milli birlikteliğini erken dönemde sağlayan Fransa, 1789 Fransız İhtilali’nin ardından uzunca bir süre Napolyon tarafından oluşturulan merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olmuştur. Yine bu dönemde yerel yönetim sistemi oluşturulmuş; küçüklü büyüklü tüm topluluklara komün statüsü verilmiş ve belediye kurulmuştur. Böylelikle aynı statüye ve haklara sahip il ve belediye yönetimleri oluşturulmuştur. Ancak merkeziyetçi yönetim anlayışı nedeniyle özerklikleri oldukça sınırlı olmuştur. 1960’lı yılların ardından bölgesel yönetimler kurulmaya çalışılmış ancak 1972 yılında bir idari birim olarak, 1982 yılında ise bir yerel yönetim birimi olarak kurulabilmiştir. Bölge yönetimlerinin kurulması ile Fransa’da, belediye, il özel idaresi ve bölge yönetimi olmak üzere üçlü bir yerel yönetim yapısı oluşmuştur.

Napolyon’un kurmuş olduğu merkeziyetçi sistem, çeşitli dönemlerde yumuşatılmak istenmiş ve yerelleşme reformları planlanmıştır. Ancak Fransa’da yerelleşme reformları açısından 1982 yılı önemli bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. 1982 yılında başlatılan yerelleşme reformları ilerleyen yıllarda da devam etmiş ve son olarak 2015 yılında gerçekleştirilen “Cumhuriyetin Yeni Yerel Bölgesel Organizasyonu” isimli yasayla bugünkü halini almıştır.

Fransa’da gerçekleştirilen bu yerelleşme sürecinde Avrupalılaşıma sürecinin küreselleşme sürecinden daha etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle özerk bölgesel yönetimlerin oluşturulması, her ne kadar ihtiyaç gibi görünse de, bu reformların temel amacı AB yapısal fonlarından daha fazla kaynak elde etmektir. Bunun yanında Maastricht Antlaşması ile Birlik hukukuna giren hizmette yerellik ilkesinin Fransız iç hukukuna dahil edilmesi, Bölgeler Komitesi’nin önerileri doğrultusunda reformlar planlanması, Fransa’da gerçekleştirilen yerelleşme reformlarında AB etkisinin yüksek olduğunu göstermektedir.

Birliğin kurucu ülkelerinden biri olan Fransa’nın gerçekleştirdiği yerelleşme reformlarında AB etkisi bu kadar açık görünürken, AB’ye sonradan üye olan Polonya’nın yerelleşme sürecine AB etkisi var mıdır? AB’nin Polonya’da gerçekleştirilen reformları etkileme kanalları nelerdir? Çalışmanın bu kısmında bu sorulara cevap aramak amacıyla Polonya yönetsel sistemi, yerelleşme reformları ve yerel yönetimleri ele alınacaktır.

2.2. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Polonya’da Yerelleşme

Avrupa siyasi, ekonomik ve ticari hayatında önemli bir coğrafi konuma sahip olan Polonya, 312.685km²’lik yüzölçümüne sahip bir Avrupa ülkesidir. Sahip olduğu yüz ölçümü açısından Avrupa’nın 10. Dünyanın 69. büyük ülkesi olan Polonya’nın kuzeyinde Baltık Denizi ve Rusya, doğusunda Litvanya, Beyaz Rusya ve Ukrayna, güneyinde Çekya, Slovakya, batısında ise Almanya bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu’nun 2019 yılına ait verilerine göre 38 milyon nüfus ile Avrupa Birliği’nin 6. büyük ülkesi olarak nüfusunun %7,4’ünü teşkil etmektedir (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9967985/3-10072019-BP-EN.pdf/e152399b-cb9e-4a42-a155-c5de6dfe25d1>, erişim tarihi: 21.10.2019).

Tarihte birçok kez güçlü ülkelerin egemenliği altına girmiş olan Polonya’da yerel yönetimlerin tarihi ortaçağlara kadar dayanmaktadır (Regulski, 2003: 19). 1875 yılında komşuları olan Avusturya, Rusya ve Prusya tarafından toprakları paylaşılan Polonya, 123 yıl sonra 1918 yılında tekrar bağımsızlığını kazanmıştır. 1939 yılında II. Dünya Savaşı sırasında ülke, Almanya ve Rusya’nın işgali altında kalmış ve ülkenin yönetim sistemi tamamen parçalanmıştır. Savaşın ardından Sovyetlerin etkisi altına giren Polonya’da, yerel yönetim modeli ulusal konseylerin getirilmesiyle değiştirilmiş ve konseyler Komünist Parti tarafından yönetilen devlet kurumları haline gelmiştir (Banaszak, 2013: 255).

1950—1990 yılları arasında Polonya’da yerel yönetimlerin varlığından bahsetmek olanaksızdır. 1989 yılında Komünist rejimin yıkılması ile birlikte Polonya’da, liberal demokrasi ve piyasa ekonomisine doğru radikal bir değişim başlamıştır. Bu değişim

sürecinden devlet sistemi de etkilenmiş ve yerelleşme konusu politik gündeme taşınmıştır. Derin analizler, pilot programlar ve stratejiler etrafında ilerleyen Polonya'da yerel yönetimlerin yeniden organizasyonu, uzman görüşleri ve siyasetçilerin desteği ile hızlı bir şekilde savaş öncesi yerel yönetim sistemi şeklinde onaylanmıştır. Mayıs 1990'da ilk kez serbest yerel seçimler yapılmış ve sistem uygulamaya geçmiştir. 1990'da Yerel Öz-yönetim yasası ile başlayan yerelleşme süreci, 2002 yılındaki yerel seçimlerle ilgili ve 2003 yılında yerel mali sistem ile ilgili yasaların ardından günümüzdeki halini almıştır (Sauer, 2013: 3-4)

Günümüzde Polonya'da belediye, ilçe ve bölgelerden oluşan üç kademeli bir yerel yönetim sistemi bulunmaktadır. Günümüzde Polonya'da 2479 Belediye (*Gmina*), 380 İlçe (*Powiat*) ve 16 Bölge (*województwo*) bulunmaktadır. Polonya'da belediyeler de nüfuslarına göre üç farklı şekilde anılmaktadır. Yukarıda verilen 2479 belediyeden 306'sı kent belediyesi, 597'si karma kent-kır belediyesi ve son olarak da 1576'sı da köy topluluklarıdır (Çetin, 2016: 357).

2.2.1. Polonya Siyasi Tarihi ve Devlet Geleneği

Günümüz Polonya Cumhuriyeti'nin tarihi 1918 yılında başlamasına rağmen gerçekte çok daha eskilere uzanmaktadır. Türkçe 'de Lehistan olarak bilinen ülke MS. 966 yılında Piast Hanedanı tarafından kurulmuştur. 14. yüzyılda Piast Hanedanı'nın yerini Litvanya Polonya İmparatorluğu almış, 15. ve 16. yüzyılda Avrupa'nın en güçlü ülkelerinden biri olan Polonya, 1527'den itibaren zayıflamaya başlamış ve o dönemde güçlü ordulara sahip İsveç ve Rusya gibi komşularla kuşatılmıştır. 18. yüzyılın ikinci yarısında Avusturya, Prusya ve Rusya tarafından 1772, 1793 ve son olarak 1795 yıllarında bölüşülmüş ve uzunca bir süre Avrupa haritasından silinmiştir (Çınar, 2013: 300).

Kuruluşundan itibaren birkaç yüzyıl güçlü bir kraliyet egemenliğinde bulunan Polonya'nın iç siyasetinde soylular ve aristokrasi önemli bir rol oynamıştır. 1791'de tarih sahnesinden silinmeden önce yazılı anayasasına sahip olan Polonya, dünyada ikinci; Avrupa 'da ise ilk yazılı anayasaya sahip ülke konumundadır. Yazılı anayasanın oluşturulmasından yaklaşık dört yıl sonra ise Polonya Birinci Dünya Savaşı'na kadar tarih sahnesinden silinmiştir (Çınar, 2013: 301).

I. Dünya Savaşı sırasında, 1916 yılında Polonya Krallığı ilan edilerek küllerinden yeniden doğan Polonya, 1918 yılında Polonya Cumhuriyeti adını alarak bağımsız bir devlet olarak Avrupa haritasındaki yerini almıştır (Uğur ve Doğan, 2017: 35). Fransa III. Cumhuriyet Anayasası örnek alınarak hazırlanan Polonya I. Cumhuriyet Anayasası, güçsüz bir devlet başkanı, güçlü bir yasama organı ve çok sayıda partiyi bünyesinde barındıran bir

siyasal sistem benimsemiştir. Bu dönemde cumhuriyetin kurulmasına önderlik eden Josef Pilduski, 1920 yılında da Sovyetler Birliği'nin denetimi altına girmemek için direnmiş ve bu dönemde ülke başarısız da olsa liberal demokrasi ile idare edilmiştir. Beş yıl siyasetten uzak kalan Pilduski, 1926 yılında bir hükümet darbesi örgütleyerek iktidara gelmiş; 1935'ten ölümüne kadar ülkeyi askeri rejimle yönetmiştir. Bu rejim, 1939 yılında Almanya'nın Polonya'yı işgal etmesine kadar devam etmiştir (Çınar, 2013: 301).

II. Dünya Savaş'ında Almanya'nın mağlup olmasının ardından 4-11 Şubat 1945'de düzenlenen Yalta ve 17 Temmuz – 2 Ağustos 1945 tarihlerinde yapılan Potsdam Konferansları'nın sonucunda Polonya toprakları yeniden belirlenmiş ve Polonya Halk Cumhuriyeti olarak Sovyetler Birliği'nin himayesine girmiştir (Çetin, 2016: 352). Bu dönemde iktidardaki Polonya İşçi Partisi, Polonya Sosyalist Partisi ile birleşerek Polonya Birleşik İşçi Partisi(PBİP) adını almıştır. Bu dönemde faaliyette olan Demokrat Parti ve Birleşik Köylü Partisi, ülkenin siyasi otoritesini alan PBİP tarafından sıkı denetim altına alınmış ve 1948 yılında da tek partili döneme geçilmiştir. Tek parti yönetimi tarafından yapılan sıkı kontrol 1952 yılında SSBC Lideri J. Stalin'in ölümünün ardından biraz gevşetilmiş olsa da bu sistem soğuk savaşın bitimine kadar uygulamada kalmıştır (Çınar, 2013: 301).

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin dağılmasının ve Soğuk Savaş Dönemi'nin bitmesinin ardından Polonya komünist yönetim anlayışından sıyrılarak yönünü Batıya çevirmiştir. 1990'lı yılların hemen başında Polonya'nın AB'ye üye olmak istemesinin ardından AB, Polonya'dan siyasi alanda liberalizasyon ve demokratikleşme, ekonomide özelleştirme, çoğulculuk ve bireyselleşme gibi temel değerleri yaşama geçirecek bir kurumsal yapıyı tesis etmesini istemiştir. Nitekim bu da Polonya'nın idari kapasitesini AB üyesi ülkelerin seviyesine getirmesi zorunluluğunu doğurmuş ve politika uygulamaları açısından Polonya'nın AB politikalarının, kurallarının, uygulamalarının ve değerlerinin etkisi altında kaldığı bir sürecin başlaması söz konusu olmuştur. 1989 yılından sonra Polonya, AB değerleri referans alınarak serbest piyasa ekonomisi ve demokrasiye doğru bir dönüşüm yaşamış; bu değişimler kamu yönetimi sistemini yakından etkilemiştir (Uğur ve Doğan, 2017: 32).

1989 yılında gerçekleşen yeni siyasal yapının pazarlığının yapıldığı ünlü Yuvarlak Masa Görüşmeleri (Round Table Negotiations) ülke siyasal yapısında önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu değişimlerin başında Ulusal Meclis, Sejm ve Senato olmak üzere iki kanatlı hale gelmiştir. Yapılan ilk seçimlerde 1980'li yılların başından itibaren ülke siyasetinde rol oynamaya başlayan Dayanışma Hareketi, büyük bir başarı kazanmış ve Dayanışma Hareketi'nin desteklediği T. Mazowiecki liderliğinde yeni hükümet kurulmuştur.

Bu seçimlerin sonucunda Polonya siyasi hayatında, 45 yıllık tek parti iktidarına dayalı komünist düzen son bulmuştur (Çınar, 2013: 303).

Ülkede, 1989 yılında kurulan III. Cumhuriyetle birlikte ulusal parlamento tarafından komünist dönem öncesi ulusal semboller kabul edilerek komünist sistemin mirası reddedilmiştir. Bu dönemde Dayanışma güdümündeki hükümet, piyasa ekonomisine geçiş için toplumsal, politik ve ekonomik reform programları hazırlamış ve ülkede siyasal ve kurumsal örgütlenmeyi yeniden inşa dönemi başlamıştır. Bu kapsamda ekonomik düzeyde devlet işletmeleri özelleştirilmiş, aşırı merkeziyetçi olan yönetsel sistem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da dikkate alınarak yerelleştirilmeye çalışılmıştır.

2.2.2. Polonya'nın İdari Yapısı ve Merkezi İdare

966 yılından 1770'li yıllara kadar güçlü bir devlet olarak var olan Polonya, yönetici sınıfların modern bir kamu yönetimi modelini ortaya koyamaması, tarım alanında güçlü olan kesimin, devlet kurumlarının yanı sıra profesyonel kamu hizmetlerinin oluşumunu engellemesi gibi nedenlerle zayıf düşmüş ve 1795 yılında Rusya, Avusturya ve Prusya tarafından paylaşılmıştır. I. Dünya Savaşı'ndan sonra bağımsızlığını tekrar kazanan Polonya'da kamu yönetimi alanına ilişkin düzenlemelere önem verilmiştir. Ancak bu reform hareketleri, idarenin siyasallaşması ve çıkar gruplarına bağlı olması gibi nedenlerden dolayı kalıcı sonuçlar doğurmamıştır (Zybala, 2017: 85).

1918 yılında bağımsızlığını elde eden Polonya Cumhuriyeti, 1926 yılından 1939 yılına kadar Almanya'nın ülkeyi işgaline askeri rejimle idare edilmiştir. Bağımsızlık sonrası yönetim sistemi karma bir model ekseninde şekillenen ülkede, merkezi idare ve yerel yönetim kuruluşları Prusya'dan, mali kurum ve kuruluşlar ise Rusya'dan etkilenecek oluşturulmuştur. Güçsüz bir yönetim sistemi ve II. Dünya Savaşı'nın da etkisiyle ülke, 1939 yılında Almanya tarafından işgal edilmiş ve Savaş sonrası (1945) Sovyet etkisi altına girmiştir. Sovyet etkisi ile Polonya Halk Cumhuriyeti adını alan ülkenin idari yapısı savaş öncesi mevzuat temelinde faaliyet göstermiştir. Fakat yetkililerin siyasi liderliğe bağımlılık düzeyinin artması neticesinde yönetim sistemi, olarak Komünist Parti hegemonyasına dayalı katı merkeziyetçi bir hal almıştır.

Savaş sonrası Sovyet etkisi altına giren Polonya'da soğuk savaşın bitimine kadar geçen süreçte merkeziyetçilik anlayışı ön planda olmuştur. Bu anlamda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde devlet işletmeleri ön plana çıkmıştır. Süreç içerisinde farklılık gösteren ekonomik ve siyasal durumlar kapsamında bakanlık sayıları ve bakanlıkların örgütlenmesi kısa aralıklarla düzenlenmiştir. Ancak idari birimler arasında ortaya çıkan koordinasyon

eksikliği, idari ve siyasi nitelikte kararların alınması aşamasında karışıklığa neden olmuştur. Bakanlıklarda oluşan dışa kapalılık ve başbakanın rolünün etkin olmaması neticesinde oluşan bakanlıklar arası koordinasyon eksikliği, bütçenin yapımı ve uygulanmasında mali bürokrasinin hat safhaya çıkmasına neden olmuştur. Bu dönemde komünist ideolojinin tüm ülke ölçeğinde uygulanması görevini üstlenen kamu yönetimi aygıtı ise, parti tarafından alınan kararların, pratiğe dökülmesi için faaliyet göstermiştir (Kutlu, 2006: 175).

Bu dönemde yerel yönetimlerle ilgili önemli bir gelişme 1950 yılında çıkarılan “*Devlet Otoritesinin Bölgesel Kurumları Yasası*” ile devletin tekil gücü ilkesinin yürürlüğe girmesi ve ek olarak aynı yılda çıkarılan “*Yerel Yönetimler Yasası*” ile yerel yönetimlerin özerkliklerini kaybederek devlet iktidarının yürütücüsü biçiminde düzenlenmiş olmalarıdır (Çetin, 2016: 353). Soğuk savaşın bitimine kadar aşırı merkeziyetçi komünist sistem ile idare edilen ülkede yerel yönetimler, siyasi olarak merkezi hükümetin bir uzantısı gibi faaliyet göstermiş ve bütçeleri merkezi yönetim bütçesinin bir parçası olarak görülmüştür. Bu anlamda yerel yönetim sisteminde Sovyet etkileri güçlü bir şekilde hissedilmiştir (Kutlu, 2006: 169).

1980’li yıllara gelindiğinde mevcut komünist yönetime ilişkin bazı problemler yaşanmaya başlamış ve bu nedenle Dayanışma Hareketi’nin liderliğinde ülke genelinde grev ve protestolar artmıştır. Bu durum hükümetin, 4 Temmuz 1989 tarihinde serbest seçim kararı almasına neden olmuş ve seçimlerde Dayanışma Hareketi’nin desteğini alan Tadeusz Mazowiecki tarafından ilk anti-komünist hükümet kurulmuştur. Yeni hükümetin kurulmasının ardından kamu bürokrasisi ve devlet yönetimi açısından demokrasi ve piyasa ekonomisine geçiş anlamında birçok düzenleme yapılmıştır. Örneğin bakanlıkların yapısı ve sayısında değişim olmuş; 1989’da İletişim Bakanlığı ve 1990 yılında da Özelleştirme Bakanlığı kurulmuştur (Çınar, 2004: 311).

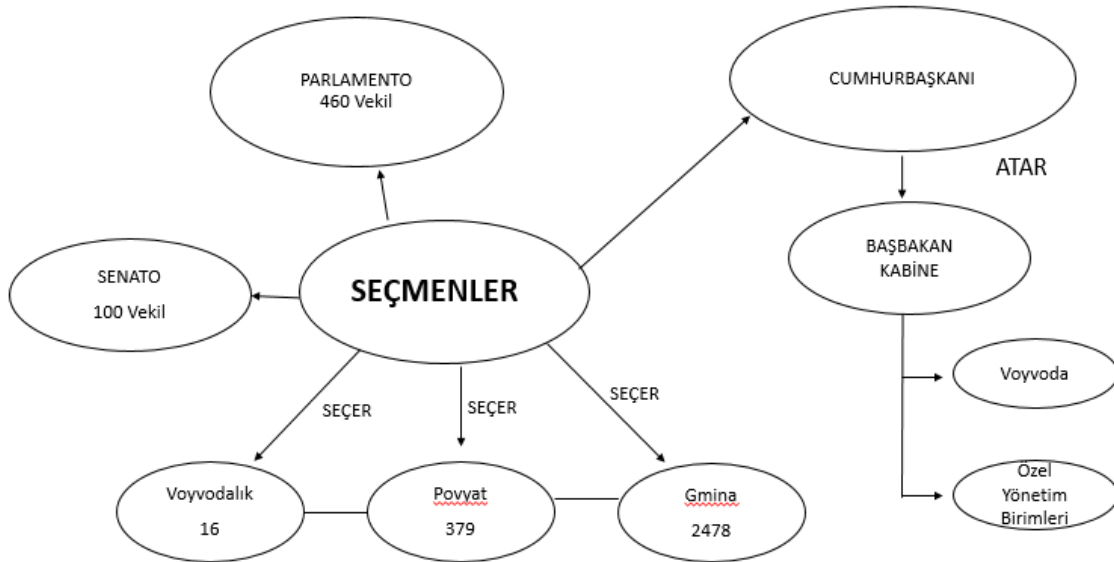
Dayanışma Hareketi desteği ile kurulan yeni hükümetin Polonya kamu yönetimine yönelik gerçekleştirdiği reformlar ile amaçlanan hedefleri şu şekilde sıralamak mümkündür: yönetimde verimliliğin artırılması, merkezi idareden yerel yönetimlere yetki devrinin aktarılmasını sağlamak üzere orta seviye yerel yönetim birimlerinin oluşturulması, idari işlemlerde bilgi teknolojilerinden en üst düzeyde yararlanılması ve profesyonel bir kamu yönetimi sisteminin kurulması amacıyla, siyasiler ile atamayla gelen idari görevlilerin birbirinden ayrılması (Kutlu, 2006: 173).

Yukarıda sıralanan hedefler kapsamında Polonya’da, Tadewz Mazowiecki hükümeti tarafından yerelleşme reformlarına imza atılırken; Krzysztof Bielecki Hükümeti, kurmuş olduğu Kamu Yönetimi Reform Komitesi ve bölgeselleşme esaslı politikalar ile yeni yönetim

yapısına katkı sağlamıştır (Kızılcık, 2003: 564). Bu kapsamda Polonya’da 1989 yılından itibaren yapılan reformlar üç ana eksende ilerleme sağlamıştır. Bunlar (Çınar, 2009: 584-585):

- 1. *Ana Eksen*; birey ve kamu özgürlüklerini kapsayan demokratik hak ve özgürlükler temelinde demokratik bir sistem,
- 2. *Ana Eksen*; özel mülkiyete dayalı, piyasa ekonomisi temelinde bir ekonomik sistemin inşası,
- 3. *Ana Eksen*; yönetim sistemini politik ve ekonomik reformlar konusunda yeniden yapılandırmak.

Polonya kamu yönetimi açısından liberalleşme sürecinde yaşanan en önemli reform hareketi 1997 Anayasası’nın kabul edilmesidir. 17 Ekim 1997’de yürürlüğe giren Polonya Anayasası’na göre Polonya Devleti parlamenter bir sisteme sahip olup; yönetim şekli cumhuriyettir. Güçler ayrılığı ilkesinin uygulandığı Polonya’da yasama; Sejm ve Senato’ olmak üzere ikili bir meclis yapısına sahiptir. Alt Meclis (*Sejm*), 460 milletvekilinden; Üst Meclis (*Senato*) ise 100 kişilik seçilmiş üyeden oluşmaktadır. Alt Meclis seçimleri için orantılı seçim sistemi; üst meclis için çoğunluk oy sistemi uygulanmaktadır. Her iki meclis için de 2014 yılından itibaren seçimler 4 yılda bir gerçekleşmektedir (Avrupa Komisyonu, 2016: 2).



Şekil 2.2. Polonya İdare Sistemi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 2’de görüleceği üzere Polonya yönetsel sistemi Fransa yönetsel sistemi ile büyük benzerlik göstermektedir. 1997 Anayasası’na göre Fransa’dan örnek alınan yarı başkanlık

hükümet sistemi ile yönetilen Polonya’da yürütme, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşmaktadır. Anayasa’ya göre Cumhurbaşkanı, 5 yıllık bir dönem için seçilmekte olup; üst üste en fazla iki dönem hizmet verebilmektedir. Başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu, cumhurbaşkanının, başbakanı tayin etmesi ve başbakanın tavsiyesi üzerine, hükümeti oluşturan bakanları ataması ile oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşan Polonya Hükümeti, Polonya Cumhuriyeti’nin iç ve dış politikalarını yürütmekle sorumludur (Çınar, 2013: 462; Uğur ve Doğan, 2017: 41). Merkezi hükümet taşrada Voyvodalıklar düzeyinde örgütlenmiştir. Voyvodalıkların yanı sıra hükümet tarafından oluşturulan özel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Fransa ve Türkiye’de olduğu gibi kaymakam ve valilik bulunmamaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde 1997 Polonya Anayasası’na göre devlet yönetimi ve kamu bürokrasisi için dört temel ilke öne çıkmaktadır. Bunlar; üniter devlet, adem-i merkeziyetçilik, yerel yönetimler anayasal bir yönetsel örgütlenme şekli ve kamu yönetiminin yerellik ilkesi doğrultusunda örgütlenmesi şeklinde sıralanabilir (Uğur ve Doğan, 2017: 41).

Soğuk savaşın Polonya’da, kamu yönetiminin tespit edilen problemlerini; merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev sorumluluk ve yetkilerin tutarsız ve çelişkili dağılımı, yönetimin farklı kademelerinde sorumlulukların belirsizliği, hükümet faaliyetleri üzerinde kamusal kontrolün zayıflığı, merkezi bütçe sisteminin yüksek olması, politika yapım sürecinde vatandaş katılımının eksikliği, kamu idaresi sisteminin oldukça geniş bir yelpazeye sahip olması, büro çalışanlarının yetersiz ve düşük beceriye sahip olması, açık olmayan belirsiz yönetim kuralları ve otoriteler arası koordinasyon sorunu şeklinde sıralamak mümkündür (Zybała, 2017: 88).

2.2.3. Küreselleşme Etkisinde Polonya Yönetmel Sistemi

Polonya’nın 1989 ve devamı yıllarda gerçekleştirdiği liberal ve neo-liberal dönüşümü anlayabilmek için komünizmin çöküşüne neden olan küreselleşme sürecini anlamak önemlidir. Polonya’da gerçekleştirilen reformlar deyim yerindeyse gökten düşmemiş, başarısız ve sistematik olmayan reformların ardından gelen başarılı bir dönüşümdür. Bu süreçte oluşan dinamik, Orta ve Doğu Avrupa’yı siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel olarak çeşitli düzeylerde yeniden yapılandırmıştır.

Küreselleşme, üretimin, finansın ulus aşırışmasını ve neo-liberal ekonomik rasyonalitenin yayılmasını içerir. Ulus aşırışma süreci, ulusal politikaları ve uygulamaları, üretim ve finans alanlarındaki değişiklikleri destekleyen belirli devlet cihazları ile küresel ekonominin gerekliliklerine uyum sağlamak amacıyla bir dizi reformlar gerektirir. Bu durum

sanayileşmiş ülkelerde daha belirgin olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak küresel ekonomiyle en yakından bağlantılı olan bakanlık ve kurumlarda daha belirgindir. Devlet ve sermaye arasındaki ilişkinin böylesi bir formülasyonu, küresel politik ekonomideki dönüşümün devletin geri çekilmesi olduğunu kabul eder. Bu süreçte devletin rolü tam olarak azalmamıştır, ancak devletin ekonomiye müdahalesinin doğası değişmiştir (Yanık ve Kara, 2014: 20-22).

Makroekonomik istikrar ve küresel sermayenin faaliyetleri Orta ve Doğu Avrupa'daki 'doğru' kapitalizmin toplumsal yeniden üretimi için bir ön koşuldur. Küresel sermayenin en iyi şekilde işleyebilmesi için farklı devletlerarasındaki maliye, parasal, endüstriyel ve ticari politikaların uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle küreselleşmeye geçiş, ticaret ve finansın serbestleştirilmesini ve dünya ekonomisine açılmasını, devletin ekonomik karar alma sürecinden geri çekilmesini ve sermaye birikimini engelleyen devlet faaliyetlerinin özelleştirilmesini içermektedir (Shields, 2004: 136).

Küreselleşme, Fransa ve Polonya'nın da içerisinde bulunduğu Avrupa toplulukları açısından önemli sonuçlar doğurmuştur. Fransa için en önemli sonuçlardan biri geleneksel aşırı merkezîyetçi yönetim yapısını korumanın zorluğu olarak ortaya çıkmış ve Polonya için de komünist sistemin yıkılarak liberal ekonomik sisteme uyum sağlanması olarak ortaya çıkmıştır. Küreselleşme ve neoliberalizm projesi Polonya'da bir şok terapisine çevrilmiştir.

II. Dünya Savaşı'nın ardından Polonya'da yönetsel olarak komünist sisteme dayalı halk cumhuriyeti, ekonomik olarak da, merkezi planlamaya tabi devletçi, tekelci, sosyalist bir sistem benimsenmiştir. 1955 yılında Varşova Paketi'ne de dahil olması ile birlikte siyasi ve ekonomik açılardan tamamen Sovyetler Birliği'nin nüfuzu altında kalmıştır. Savaş öncesi dönemde Polonya ile Sovyetler Birliği arasındaki ithalat %0,2 ve ihracat %6 iken savaşın ardından bu oranlar ithalat için %70,4'e ve ihracat için ise %18,1'e yükselmiştir. 1989 yılında komünist sistemin yıkılmasının ardından ise bu rakamlar ithalatta %6,8'e ve ihracatta da %4,6'ya gerilemiştir (Öztürk, 2012: 446).

1989 yılından sonra Polonya'da komünist sistemin ürünü merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sürecinde toplu özelleştirmeler gerçekleştirilmiştir. Bu özelleştirmelerin planlı bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla da Temmuz 1990'da "Mülkiyetin Dönüştürülmesi Bakanlığı" oluşturulmuştur. Bu dönemde gerçekleştirilen toplu özelleştirmelerin yürütülmesinde danışman firmaların yanında Dünya Bankası gibi küresel aktörler de destekte bulunmuştur. Yaygın olarak "Özelleştirme Bakanlığı" olarak bilinen bakanlığın görevleri; devlete ait işletmeleri ve malları satmak, liberal ekonomiye geçiş için uygun özelleştirme uygulamalarını geliştirmek, özelleştirmelerin gerçekleştirilebilmesi için

uygun yasal zemini oluşturmak, devlet girişimlerinin ekonomiye kazandırılması ve özelleştirme uygulamalarında devletin mülkiyet haklarını gözetmek ve başarılı özelleştirme girişimleri için kamu personelinin eğitmek olarak belirlenmiştir (Çınar, 2013: 322).

Bu süreçte bir taraftan ulus üstü kuruluşların da desteğiyle özelleştirmeler yapılırken diğer taraftan da küresel sermayenin işleyişini tesis etmek ve garantilemek için Polonya devletini yeniden yapılandırmak konusunda reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu durum küresel sermaye tarafından Polonya'ya dayatılan bir şey değildir. Aksine, Polonya'nın küresel sermaye karşısında ülkede yeni doğmakta olan bir burjuvazi ve bürokrasinin çıkarlarını temsil etme rolünün bir yansımasıdır. Dolayısıyla 1989'da neo-liberal politikalara geçiş kendiliğinden gerçekleşmemiş ve Polonya'ya kapitalizm gökten düşmemiştir. Devlet, sermayenin sosyal ilişkilerini kuran geçişin mimarı olmuştur (Shields, 2004:136).

2.2.4. Avrupalılaşma Etkisinde Polonya Yönetmel Sistemi

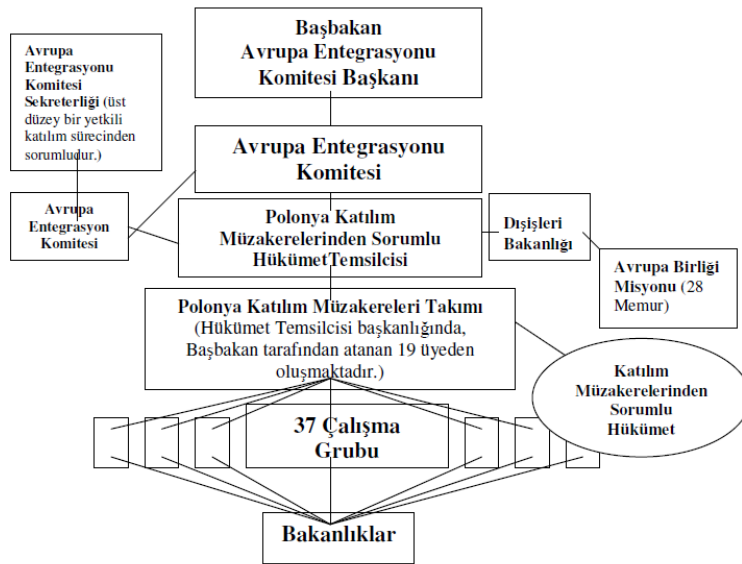
1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması ve 1987 yılından başlayarak demir perde ülkeleri teker teker küreselleşme sürecinden de etkilenecek komünist sistemden ayrılarak neo-liberal ekonomi politikaları hayata geçirmişlerdir. Polonya da bu süreçte, II. Dünya Savaşı'ndan beri devam eden 45 yıllık sosyalist rejim yıkılmaya mahkum olmuş ve 1989 yılında yapılan serbest seçimlerle Dayanışma Partisi'nin desteklediği hükümet iktidara gelmiştir. Seçimlerin ardından yeni hükümet ekonomik ve siyasi reform programları hazırlamış ve uygulamaya koymuştur.

Polonya'da 1988 yılında Komünist sistemin terkedilmesinin ardından demokrasi, hukuk devleti, yerel yönetimler, piyasa ekonomisi ve özel mülkiyet alanlarında bir dizi reformlara girişilmiştir. Bu kapsamda 1989 seçimlerinin ardından reformların hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla "Kamu Yönetimi Reform Komitesi" oluşturulmuştur. Temel amacı devlet yapısını daha iyi örgütlenmiş rasyonel ve sivil odaklı bir yapıya kavuşturmak olan Komite, hızla çalışmalara başlamış ve hükümete raporlar hazırlayarak destek olmuştur (Kızılcık, 2003: 564).

Komite reformlar konusundaki çalışmaları yürütürken diğer taraftan da hükümet, yerel yönetimlerle ilgili reform yapılması konusundaki kararlılığını ifade etmiş ve devlet yönetiminin yerelleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin daha işlevsel hale getirilmesi, devlet işletmelerinin özelleştirilmesi ile ilgili reformlara ağırlık vermiştir. Bu kapsamda ilk olarak 8 Mart 1990'da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı dikkate alarak Yerel Yönetim Yasası ve Yerel Yönetim Seçimleri Yasası yürürlüğe girmiştir. Yine aynı günde anayasa değişikliğine gidilerek "Demokratik Merkezizetçilik İlkesi" kaldırılmış ve Fransız sistemi

benzeri komünal meclis yapılanması ve il düzeyinde valilikler temelinde bir yapılanma planlanmıştır (Kowalczyk, 2006: 27-30). Halkın da desteğini alan T. Mazowiecki hükümeti, 22 Mart 1990'da Yerel Yönetim Çalışanları Yasası, 17 Mayıs'ta Yerel Yönetim Görevleri ve Yetkileri Yasası, 18 Mayıs'ta Varşova Yerel Yönetim Yasası ve 1991 Yerel Vergiler ve Harçlar Yasası'nı yürürlüğe sokarak yerelleşme anlamında önemli adımlar atmıştır (Sauer, 2013; 3). Temmuz 1990'da yaygın olarak Özelleştirme Bakanlığı olarak bilinen bakanlık yapılanması oluşturulmuş ve özelleştirme çalışmalarına hız verilmiştir.

1994 yılına gelindiğinde Polonya'da diğer Demir Perde ülkeleri gibi AB'ye üyelik için başvuru yapmış, 1998 yılında da AB ile müzakerelere başlamıştır. Bu dönemde AB standartlarına uyum sağlamak amacıyla oldukça fazla reform yapması gerektiğinin bilincinde olan hükümet, AB müktesebatına uyum sağlayabilmek amacıyla gerçekleştirilecek reformlar ve bu reformların ne kadar zaman alacağı konusunda herhangi bir fikre sahip değildi. Bununla birlikte hükümet, gerekli reformları gerçekleştirme konusunda kararlılıklarını da sürekli dile getirmiştir. Bu kapsamda AB üyeliği öncesi Avrupa Komisyonu tarafından her yıl yayınlanan ilerleme raporlarında yer alan eleştiriler ve önerilen reform konuları, Polonya hükümetleri için bir rehber teşkil etmiştir. Bu süreçte reform çalışmalarının koordinasyon içerisinde yürütülebilmesi için aşağıdaki şekil 2.3.'te görülen merkezi düzeyde başbakana bağlı Avrupa Entegrasyon Komitesi oluşturulmuştur (Lippert, v., 2001: 980-1012).



Şekil 2.3. Polonya'da AB'den Sorumlu Yönetmel Yapı

Kaynak: Lippert, v., 2001: 980-1012.

Şekil 2.3.'te görüldüğü üzere Polonya, müzakere sürecini başarılı bir şekilde yürütülmesi ve AB ile ilgili konularda bakanlıklararası koordinasyonu sağlamak amacıyla Başbakan'a bağlı AB Entegrasyonu Komitesi kurulmuştur. Şekilde de görülebileceği üzere Komite'nin AB müktesebatına uyum için 37 çalışma grubu bulunmaktadır. Komite bünyesinde oluşturulan Polonya AB müzakere takımında da 19 üye bulunmaktadır Çalışma gruplarının raporları ile reformların daha etkin ve koordine içerisinde gerçekleştirilmesi sağlanmıştır (Lippert vd., 2001: 984).

Avrupa Komisyonu, Aralık 1998'de yayınladığı ilerleme raporunda Polonya'da, Birliğe katılım öncesi idari kapasitenin oluşturulmasını sağlamak amacıyla yönetimin verimliliğini güçlendirmek adına kamu personeline yönelik reform yapılması gerektiğini belirtmektedir. Bununla birlikte raporda, idari kapasitenin güçlendirilmesi konusunda gerçekleştirilecek reformlarda zorluklar yaşanması ile birlikte bölgesel kalkınma ve kamu mali yönetimi konularında gerçekleştirilen reformlarla ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. Ayrıca bölgesel politikaların yönetimi konusunda idari sorumluluğun net olarak tanımlanmadığı belirtilerek bölgesel politikaların; hazırlanma, koordinasyon ve uygulanması hususlarında idari açıkların bulunduğu dikkat çekilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1998b: 9-46).

Bu süreçte Polonya Hükümeti, merkezi idare üzerinde başlatılan reformlara ağırlık vererek, merkezi idarenin bir kısım görev ve sorumlulukları yerelleştirilmiştir. Böylelikle Polonya hükümeti AB uyum konusundaki samimiyetini göstermiş ve AB müktesebatına uyum konusunda reformlara devam etmiştir. Avrupa Komisyonu Ekim 1999'da yayınlamış olduğu ilerleme raporunda, Kamu Maliyesi Kanunu ile birlikte, kamu yönetiminde mali kontrol açısından yeterli idari kapasitenin oluşturulması konusunda iyi bir gelişme olduğu vurgulanmış ancak; yerel ve bölgesel yönetimlerin mali denetimleri konusunda açıklık olmaması nedeniyle Kanun'da çeşitli düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca Ocak 1999'da gerçekleştirilen idari ve bölgesel reform ile yönetsel yapıda olumlu yönde değişiklikler gerçekleştirilse de finansal ve kurumsal araçların etkin bir şekilde uygulanması ve mali kaynakların transferi konusunda problemler olduğu ileri sürülmüştür. Son olarak 1998 raporunda belirtilen kamu personeli ile ilgili sorunlar hakkında, Temmuz 1999'da yürürlüğe giren Kamu Hizmeti Kanunu olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1999a: 56-70).

Kasım 2000'de yayınlanan raporda Komisyon, iç mali denetim ilkesinin Kamu Maliyesi Kanunu'na eklenmesine rağmen diğer idari düzenlemelere eklenmediği dile getirilmiş ve Maliye Bakanlığı'nın iç denetim ile ilgili görev ve sorumluluklarının açıkça

belirtilmesi ve ilgili personelin eğitilmesi tavsiyesinde bulunmuştur. Ayrıca raporda, Polonya’da özellikle kamu yönetiminde fazlaca yolsuzluğun olduğu ve bu konuda hükümetin aldığı önlemlere değinilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2000a: 74-83).

Komisyonun ilerleme raporlarında getirdiği eleştiriler karşısında Polonya hükümeti, “Personel Sistemi Yasası” ile “Yeni Kamu Bürokrasisi Yasası”nı gündeme getirmiştir. Yeni Bürokrasi Yasası ile komünist düzende bozulan kamusal ilişkiler ile görev ve sorumluluklarda bulunan dengesizliğin giderilmesi hedeflenmiştir. Yönetimdeki komünist sistemin etkileri azaldıkça Polonya kamu personel sistemi de demokratik kaygıları dikkate alan ve verimliliği hedefleyen bir yapı haline gelmiştir. Personel sisteminde yapılan düzenleme ile liyakat ilkesi ön plana çıkarılmış ve memur alımı ve atamaları konusunda şeffaflık ilkesi yerleştirilmiştir (Kutlu, 2006: 180).

2001 Kasım’da yayımlanan raporda Komisyon tarafından bölgesel politika konusundaki gelişmelere dikkat çekilmiş ve NUTs sisteminin geliştirilmesi önerilmiştir. Müktesebata uyum için idari kapasitenin geliştirilmesi konusunda Polonya’nın idarenin, verimlilik, istikrar ve bağımsızlığı konularında ilerlemesi gerektiği belirtilmiştir. Bunların yanı sıra Kamu Hizmeti Kanunu’nun uygulanması noktasında ilerlemeler olduğu belirtilerek uygulamanın hızlandırılması ve kamu personelinin, bağımsız ve iyi eğitilmiş kişiler tarafından yürütülmesini sağlamak için çalışmalar yürütülmesi gerektiği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2001a: 37).

2002 tarihli raporda, idari kapasitenin geliştirilmesi gereği tekrar vurgulanmış ve Kamu Hizmet Kanunu’nun uygulamasında ilerlemeler kaydedildiği belirtilmiştir. Ayrıca Polonya’nın özellikle kamu sektöründe yolsuzluğun fazla olduğu, bu kapsamda hükümetin Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’ni imzalamasının olumlu değerlendirildiği ancak yolsuzlukla daha iyi mücadele edilebilmesi için farklı pozisyonlardan kamu görevlilerinin bu konuda eğitilmesi gerektiğini belirtmiştir (Avrupa Komisyonu, 2002a: 25-83).

Polonya’nın AB üyeliği sürecinde 31 Mart 1998’de başlayan katılım müzakereleri, 13 Kasım 2002’de başarıyla sonuçlanmıştır. Üyelik için Katılım Antlaşması ise 16 Nisan 2003’te imzalanmış ve Polonya 1 Ocak 2004’te resmen Birliğin üyesi olmuştur. Polonya’nın Birliğe üyeliği öncesinde komisyon tarafından hazırlanan son ilerleme raporu olan 2003 yılı raporunda Komisyon, yasal çerçeve, idari yapılar, mali yönetim ve kontrol konularında müzakerelerin kısmen yerine getirildiği belirtilmiştir. Üyelik sonrasında da Polonya’nın bu gelişmeleri devam ettirmesi ve topluluk fonlarından yararlanabilmesi için kuralları ve prosedürleri müktesebata uygun bir şekilde devam ettirmesi gerektiği belirtilmiştir.

Polonya'nın gerçekleştirdiği reformlarla, yasalar üzerinde elde ettiği gelişmelerin uygulamaya da kararlı bir şekilde yansıtılması gerektiği vurgulanmıştır. Özellikle yolsuzlukla mücadele kapsamında kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon yapılarının oluşturulması gerektiği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2003a: 48-56).

1989 yılında komünist sistemden liberal sisteme geçen Polonya, bu tarihten itibaren gerçekleştirdiği kararlı ve sistematik reformlarla 2004 yılında AB üyesi olmuştur. Bu reformlarla AB çok düzlemli yönetim sistemine uyum sağlamak hedeflenmiştir. Polonya'da kamu yönetiminin Avrupalılaşması ve çok düzlemli yönetim sistemine uyum sürecinde, farklı düzlemler arasında bir uyumsuzluk sorunu ortaya çıkmakla birlikte, ulusal düzeyde yer alan aktörlerin Avrupa bütünleşmesine verdiği öneme bağlı olarak, bütünleşme konusunda kamu yönetiminde reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Özellikle yerelleşme anlamında gerçekleştirilen reformlar ile yerel politikada sağlanan yönetim yapısı, Polonya'nın 2004'te AB üyeliğine girmesinde önemli rol oynamıştır (OECD, 2018: 237).

Polonya yönetim sistemi AB'ye uyum sürecinde önemli değişiklikler geçirmiştir. Bunların başında hiç şüphesiz komünist sistemin terk edilerek neo-liberal ekonominin benimsenmesi gelmektedir. Liberal ekonomiye geçişle birlikte yeni kamu yönetimi ve iyi yönetim konularında düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve 2000 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan Beyaz Kitap'ta yer alan şeffaflık, hesap verebilirlik, açıklık, eşitlik, orantılılık, öngörülebilirlik ve hukukun üstünlüğü gibi temel ilkeleri, ülke yönetsel sisteminde hayata geçirilmiştir (Bruszt, 2008: 3).

Uyum politikasının uygulanması, uzun yıllar boyunca, kalkınma programları alanında daha iyi kararlar almak için yeni, daha etkin idari düzenlemeler aramaya yönelik güçlü bir teşvik sağlamıştır. AB uyum sürecinde Polonya ekonomi ve yönetim sisteminde gerçekleştirilen reformlar, her ne kadar kağıt üzerinde hızlı ve başarılı bir şekilde gerçekleştirilmiş olsa da toplumda, neo-liberal düzene uyum sağlayacak sermaye birikiminin olmaması, komünist sistemden kalma aşırı merkezîyetçilik anlayışı ve kamu görevlilerinin, hizmetlerin etkin bir şekilde sağlanmasında inisiyatif alamamaları gibi nedenlerle çok da başarılı sonuçlar doğurmamıştır. Reformlarla hayata geçirilen yeni kamu yönetimi uygulaması Polonya'da idarenin performansını arttırmasının yanı sıra bazı zayıflıklar da ortaya çıkarmıştır. Nitekim ortaya çıkan bu zayıflıklar da idarenin şeffaflığını ve hesap verilebilirliğini olumsuz etkilemiştir (Kozak, 2012: 66).

Komünist rejimin yıkılmasının ardından gerçekleştirilen seçimlerde Dayanışma Partisi'nin desteklediği T. Mazowiecki liderliğinde yeni hükümet, liberal demokrasiye geçiş açısından bir dizi reform çalışmalarının gerekli olduğunu bilmekteydi. Bu nedenle de Kamu

Yönetimi Reform Komitesi oluşturmuş ve reform planlamalarını ve raporlarını bu komiteye bırakmıştır. Bu dönemde hükümet, yerel yönetimlere önem vermiş ve 8 Mart 1990'da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı dikkate alarak Yerel Yönetim Yasası ve Yerel Yönetim Seçimleri Yasası'nı hayata geçirmiştir. Yine aynı günde anayasa değişikliğine gidilerek “Demokratik Merkeziyetçilik İlkesi” kaldırılmış ve Fransız sistemi benzeri komünal meclis yapılanması ve il düzeyinde valilikler temelinde bir yapılanma planlanmıştır (Kowalczyk, 2006: 27-30).

ÇDY'nin uygulanmasını kolaylaştıran hatta teşvik eden koşullar, 1999'da yürürlüğe giren ve bölgesel düzeyde yerel yönetim birimleri kuran Polonya'nın, yeni bölgesel örgütlenmesini de içermektedir. Bölgesel yönetimleri güçlendirmek için yapılan çalışmalar takdir edilmekte ancak bölgelerin dengesiz bir şekilde güçlenmesi ve zayıf bölgelerin üzerinde güçlü bölgelerin etkili olmasının endişeler yarattığı belirtilmektedir (Kozak, 2012: 67-69).

Polonya, 2007 yılında Ulusal Kalkınma Stratejisi Koordinasyon Komitesi adlı AB yatırım finansmanı için stratejik programlama dikey koordinasyonu için bir forum tanıtıldı. Ulusal Stratejik Referans Çerçevesinin Koordinasyon Komitesi, Bölgesel Kalkınma Bakanlığı tarafından yönetilmektedir ve çeşitli bakanlıkların temsilcilerini, ulusal makamları ve ekonomik ve sosyal ortakları içermektedir. Komite'nin misyonu, kalkınma stratejilerinin uygulanmasını izlemek ve operasyonel programlar ile sektörel politikalar arasında tamamlayıcılık sağlamaktır. Ek olarak Komite, “sınır çizgisi” olarak adlandırılan, eşgüdüm için bir şekilde “yumuşak” bir mekanizma olarak kullanılmış ve her bir hükümet seviyesinin görevlerini ve her bir operasyonel programın müdahale alanlarını sınırlamaktan kaçınmak için kullanılmıştır (OECD, 2017: 3).

Polonya'da çok düzlemli yönetim kapsamında yerel bölgesel yönetimlerin üyesi olduğu çeşitli sivil toplum kuruluşları da merkezi idare nezdinde yerel bölgesel yönetimlerin çıkarlarını temsil eder. Yasama sürecinde, parlamentonun üst meclisinin (Sejm) web sayfasında yayınlayarak yerel ve bölgesel yönetimlere bilgi verilir. Ayrıca, Hükümet Mevzuat Merkezi kendi web sitesinde yasama düzenlemeleri ile bunlarda yapılacak değişiklikleri yayınlamaktadır. Parlamentonun her iki meclisinin de usul kuralları, yasama sürecinde yerel bölgesel yönetimlerin istişaresini öngörür. Polonya İller Birliği, parlamentonun her iki meclisinde de yasama sürecine aktif olarak katılmaktadır. Sejm'in tüm taslak yasama faaliyetlerini, görüş istemek için özellikle Yerel Özerklik ve Bölgesel Politika Komitesi olmak üzere, çeşitli parlamento komitelerine ve Polonya Kentleri Birliği'ne gönderir. Aynı şekilde taslak metin üzerinde, Yerel Özerklik ve Bölgesel Politika Komitesi'nin bir üyesi

olarak, Polonya İller Birliği taslak mevzuat hakkındaki görüşlerini ve yorumlarını dile getirmektedir (<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland-MLG.aspx>, erişim tarihi: 15.11.2019).

2.2.5. Polonya’da Yerelleşme Reformları

Polonya’da yerel yönetimlerin orta çağa kadar uzanan bir geçmişi bulunmaktadır. 1795 yılında üç komşu ülke, Rusya, Avusturya ve Prusya tarafından bölünmeden önce, bu üç farklı yönetim yapısına sahip ülke tarafından yönetiliyordu. Birinci Dünya Savaşı’nın ardından bağımsızlığını kazanmasıyla birlikte Polonya’da yerel yönetimler tekrar faaliyete geçmiş ancak 1939 yılında Almanya’nın Polonya’yı işgali ve İkinci Dünya Savaşı’nın ardından Rusya egemenliğine girmesi, Polonya’da köklü bir geçmişe sahip yerel yönetim geleneğini sonlandırmıştır. İkinci Dünya Savaşının ardından Polonya, Sovyet konseyleri ve yöneticileri de dahil olmak üzere Sovyet idare sistemini, yönetimin her hücresine kadar dahil etti. Komünist sistem egemenliğine geçişle birlikte yönetim dikey olarak örgütlenmiş ve son derece merkezileşmiştir. Merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerinde idari ve mali çok sıkı bir denetimi olmuştur. Merkezi idare yerel seçimler sırasında bile adayları onaylayarak veya reddederek her şeye karar vermiştir (Gevrek, 2019: 2-3).

1989 yılında komünizmin çöküşüyle birlikte tekrar bağımsızlığını kazanan Polonya, liberal demokrasiye geçiş yapmış ve yerel yönetimlerine tekrar işlevsellik kazandırmıştır. 1989 yılında ilk serbest seçimlerin yapılmasının ardından Dayanışma Partisi’nin desteklediği T. Mazowiecki liderliğinde yeni hükümet, ilk olarak yönetimi desantralize etmeyi planlamış ve bu doğrultuda 8 Mart 1990’da kabul edilen Yerel Yönetimler Kanunu ile yerelleşme adımlarını başlatmıştır. Böylelikle ilk yerelleşme dönemi başlayan Polonya’da 1998 – 2000 yılları arasında ikinci ve 2004 yılında AB üyeliğiyle başlayan süreçte de üçüncü yerelleşme dalgası yaşanmıştır.

2.2.5.1. I. Dalga Yerelleşme Reformları (1989-1997)

1988 yılı mayıs ayında Polonya’da ardışık siyasi sorunlar baş göstermiş ve ekonomi kötüye doğru gitmiştir. Bu nedenle Komünist rejim 2 Şubat 1989’da 4 ay sürecek yuvarlak masa toplantılarını başlatmıştır. Toplantıya Vatandaş Komitesi (Dayanışma Partisini uzantısı), Birleşik İşçi Partisi ve Solidarnocs isimli sendika üyeleri de katılmıştır. Yuvarlak masa toplantılarında Regulski’nin başında bulunduğu Vatandaş Komitesi, mevcut hükümetten şehirlerde ve belediyelerde gerçek yerel yönetimin restorasyonunu ve Stalinist tek biçimli devlet otoritesinin reddini talep etmiştir. Komünist yönetimin; demokratik seçim yasalarını

kabul etmesi, tüzel kişilik olarak belediyelerin kurulması, belediyelerde yürütme organlarının oluşturulması, belediyelerin görev ve sorumluluklarının özerk bir şekilde tanımlanması, belediye yönetimlerine merkezi idarenin vesayet yetkisinin kaldırılması ve mahkemelere belediyeleri koruma hakkının tanınması anlamlarına geliyordu. Komünist yönetim merkezi idare için yapılacak reformlara odaklanmışken Regulski'nin başkanlığını yaptığı Vatandaş Komitesi de yerel yönetimlerle ilgili gerçekleştirilecek reformlara odaklanmıştı. Sonuç olarak uzun süren toplantıların ardından Haziran ayında yarı özgür parlamento seçimlerinin yapılması kararlaştırılmıştır. Seçimler 19 Eylül'de kurulan ilk komünist olmayan hükümetle sonuçlanmıştır (Regulski, 2003: 34-37).

Komünist sistemin çöküşünün ardından ülke içinde siyasal sistem değişikliği gerekmiştir. Bu dönemde diğer Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri gibi yönünü batıya dönen Polonya, liberal demokrasiyi hayata geçirmek istiyordu. Elbette ülke içerisindeki siyasal seçkinler ve destek veren halk bu değişime direnç gösterecekti. Fakat Dayanışma Partisi'nin desteklediği dönemin Mazowiecki hükümeti reformları gerçekleştirmekte kararlılık göstermiş ve gerekli toplumsal desteği de toplamıştır. İlk olarak da Yerel Yönetim Yasası ve Yerel Yönetim Seçimleri Yasası'nı hayata geçirmiştir.

Komünist olmayan ilk hükümet başkanı Mazowiecki, yuvarlak masa toplantılarında Vatandaş Komitesine başkanlık eden Regulski'yi çağırarak, yerel yönetim reformları konusunda liderlik etmesini istemiştir. Ardından Başbakan'a bağlı bir komisyon oluşturularak başına da Regulski atanmış ve yerel yönetim reformu çalışmalarına başlanmıştır. Komünist düzenin ardından yerel yönetim reformunu hayata geçirmenin oldukça zor olduğunu düşünen Regulski, Yerel Demokrasiyi Destekleme Vakfı adında bir STK kurulmasına öncülük ederek, bu dönemde halkın desteğine başvurmuştur. Yine bu dönemde pek çok uluslararası kuruluş ve devletten destek alan komisyon, en fazla yardımı da Avrupa Komisyonu'ndan görmüştür. Bu noktada maddi yardımlarının yanı sıra Konsey uzmanlar göndererek Polonya'nın yerel yönetimler reformlarına destek olmuştur. Sonuç olarak Konsey tarafından geliştirilen ve demokratik ülkelerin deneyimlerine dayanan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, yeni Polonya mevzuatı için bir model olarak hizmet etmiş ve yerel yönetim reform paketi, Şarta göre hazırlanmıştır (Regulski, 2003: 46).

Yerel yönetimler reformlarını gerçekleştirmek ve tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri inşa etmek için Polonya Anayasası'nda değişiklik yapılması gerekiyordu. Bu amaçla Polonya Senatosu, 19 Ocak 1989'da Anayasa değişikliği gerçekleştirdi. Anayasa değişikliğinden sonra Parlamento, 8 Mart 1990'da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı dikkate alarak Yerel Yönetim Yasası ve Yerel Yönetim Seçimleri Yasası'nı kabul etmiştir

(Sauer, 2013: 3). Yine aynı günde anayasa değişikliğine gidilerek “demokratik merkezîyetçilik ilkesi” kaldırılmış ve Fransız sistemi benzeri komünal meclis yapılanması ve il düzeyinde valilikler temelinde bir yapılanma planlanmıştır (Kowalczyk, 2006: 27-30). Halkın da desteğini alan T. Mazowiecki hükümeti, 22 Mart 1990’da Yerel Yönetim Çalışanları Yasası, 17 Mayıs’ta Yerel Yönetim Görevleri ve Yetkileri Yasası, 18 Mayıs’ta Varşova Yerel Yönetim Yasası ve 1991 Yerel Vergiler ve Harçlar Yasası’nı yürürlüğe sokarak yerelleşme anlamında önemli adımlar atmıştır. Ayrıca, Polonya Anayasası’na yeni bölümler de eklenmiştir (Sauer, 2013; 3).

Bu dönemde gerçekleştirilen yerel yönetim reformları büyük çoğunlukla belediyelere odaklanmıştır. Belediyelerle ilgili düzenlemelerde idari konular kolaylıkla kabul edilmiş ve belediye meclislerine oldukça fazla yetkiler aktarılmıştır. Ancak belediyelerle ilgili mali ve ekonomik düzenlemeler önemli bir dirençle karşılanmıştır. Povyatlarla ilgili düzenlemeler daha sonraya bırakılmıştır. Çünkü povyatlarla ilgili düzenlemeler, yerel toplulukların temsilcileri tarafından itiraz ve destek almıştır. Sonuç olarak povyatlarla ilgili tartışmalar 1990’ların çoğunda devam etmiştir (Gevrek, 2019: 4).

Belediyelerle ilgili reformların başarılı olması için Polonya, komünist dönemin izlerini kaldırmak amacıyla AB üyeliği sürecinde geniş boyutlu bir yerelleşme politikası takip etmiş ve yönetsel reformlar kapsamında merkezi idarenin görev alanı daraltılarak yerele doğru yetki aktarımı sağlanmıştır. Buna bağlı olarak ülke, 1993 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını da onaylanmıştır (Kutlu ve Usta, 2013: 519).

Polonya’da yerel yönetimler aşamalı olarak gelişmiştir. 1990 yılında faaliyete geçen belediyeler (Gmina) için hazırlıklar, 1981 yılında başlamıştı. 1992’de ilçe (Powiat) yönetimleri oluşturulmaya çalışılmış ancak siyasi ve ekonomik nedenlerle bu niyet planlanan şekilde gerçekleştirilememiştir. Bölgesel hükümet için bir model hazırlama çalışması 1995 yılında başlamış, ancak 1997 seçimlerinden önce belirli yasal önerilere sahip bir taslak yayınlanabilecek kadar hızlı bir şekilde ilerlemiştir (Regulski, 2003: 51).

2.2.5.2. II. Dalga Yerelleşme Reformları (1997-2000)

Polonya’da yerel demokrasinin kurulması 1990’da başlamış ve sekiz yıl sonra koşullar ve siyasi irade bir sonraki adıma geçmeye hazır hale gelmiştir. Polonya’da yerelleşme reformlarının ikinci dalgası, 1997 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile başlamıştır. 16 Temmuz 1997 tarih ve 78 No’lu Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Anayasa’da yerel yönetimlere ayrı bir bölüm ayrılarak, yerel yönetimlere gösterilen önem açık edilmiştir. Ayrıca Anayasa’nın 15. maddesinde “Polonya Cumhuriyetinin bölgesel

sistemi, kamu gücünün yerelleşmesini sağlar.” ifadesi ile yerellik ilkesine vurgu yapılmış ve subsidiarite ilkesi anayasallaştırılmıştır.

Polonya Anayasası’nda yerel yönetimlerle ilgili hükümler VII. Bölüm ve 163-172. maddeler arasında yer almaktadır. Anayasaya göre yerel yönetimler, kanunlarla diğer kamu kurumlarına verilmeyen tüm görevleri yerine getirir ifadesiyle genel yetki ilkesine vurgu yapılmıştır. Ayrıca merkezi idarenin gerekli koşullarda yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk delege edebileceği ve aynı oranda kaynak aktaracağı da yer almaktadır. Kamu tüzel kişilikleri haiz olan yerel yönetim birimlerinin sahiplik ve diğer mülkiyet hakları da saklıdır.

Anayasa değişikliğinin ardından yerel yönetimleri daha üst düzeylerde oluşturarak ve topluma etkinliklerini ve kullanışlılıklarını göstermiş olan belediyelerin haklarını ihlal etmeden üç katmanlı yerel yönetim sistemi oluşturulmaya karar verilmiştir. Belediyeler gibi ilçe ve bölge yönetimleri de belirli bir alanda, mevzuat dahilinde tanımlanan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayacak, tüzel kişiliğe sahip, özerk yönetimler olarak kurulmuştur. Oluşturulan bu üç aşamalı yerel yönetimlerin merkezi idare ile ya da kendi aralarındaki her türlü hiyerarşi açıkça reddedilmiştir (Regulski, 2003: 88).

1990’da uygulanan reform çalışmalarının aksine, bu kez merkezi yönetim tüm mevzuatı hazırlamış ve Parlamento’ya sunmuştur. Bu reform ile ilçe ve bölge yerel yönetimleri ile ilgili temel yasalar 5 Haziran 1998’de ve kısa süre sonra da ülkenin idari bölünmesine ilişkin yasa kabul edildi. İlçelerin yerel yönetimin ikinci kademesi olduğu düşünüüyordu. Bölge yönetimleri ise, yerel yönetim sisteminin üçüncü aşaması olarak tasarlanmış ve ekonomik ve bölgesel gelişim gibi önemli konularda görevli kılınmıştır (Gevrek, 2019: 5).

Reformlar kapsamında kırsal alanlarda ilçe düzeyinde 314 birim oluşturulmuştur. 1975 yılındaki düzenleme ile oluşturulan 49 adet bölge sayısı 16’ya düşürülmüş ve toprak bölünmesi anlamında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak Polonya yerel yönetim sistemi, 1 Ocak 1999’dan itibaren 16 bölge, 314 ilçe ve 2489 belediye yönetimi olarak bölünmüştür. 1998 yılı ilerleme raporu da dikkate alınarak bölgelere özerk yerel yönetim statüsü verilmiştir (Çınar, 2013: 321; Kutlu ve Usta, 2013:520).

2.2.5.3. III. Dalga Yerelleşme Reformları (2000-...)

1998/1999 reformu sırasında ülke siyasetinde ciddi anlaşmazlıklar çıkmıştır. 2000-2002 yılında gerçekleştirilen düzenlemelerde ise tüm siyasi partiler uyum içerisinde hareket etmiştir. Bunun nedeni, AB uyum politikasının yerine getirilmesinden doğan olası

kazanımlardan kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, birçok politika alanında AB standartlarına uyma ihtiyacı yerel politik söylemi etkilemiştir (Holesch, 2018: 60).

Bu dönemde gerçekleştirilen bir reform Başkent Varşova için yapılan özel düzenlemedir. Varşova’da yerel yönetimlerin özel bir statüsü bulunmaktadır. 2002’de çıkarılan bu yasa ile Varşova çok katmanlı bir yönetim yapısına sahip olmuştur. Varşova merkezi ve çevresi toplam 18 yerel yönetim birimine bölünmüş ve şehir il sayılmıştır. Şehir merkezinde 11 ve şehir dışında 6 olmak üzere toplam 17 ilçenin kendi belediye meclisi bulunmakta, bunun yanı sıra kent meclisi ile il meclisi ve bunların yürütme organları ilgili yasa ile düzenlenmiştir (Çetin, 2016: 356).

Yeni sistemde, belediyeler anayasa tarafından korunan ve diğer düzeyler için özel olarak ayrılmış olmayan tüm yetkilere sahip olan temel kamu yönetimi seviyesini oluşturmaktadır. İlçeler, orta katmanlar haline gelmiş ve yetki ikamesi ile orantılılık ilkelerine dayanarak belediyelere verilemeyen yerel sorunlardan sorumlu kılınmıştır. Yerel ve bölgesel yetkilerin aktarılmasının yanı sıra, idari reformun önemli bir unsuru, birleşik yönetim kavramının voyvodalık düzeyinde uygulanmasıdır. Bölgesel yönetim doğrudan seçilen bölge meclisleri tarafından temsil edilmekte ve başkan (mareşal) tarafından seçilmektedir. Bu bölgesel yerel yönetim birimleri, diğer görevlerinin yanı sıra, bir bölgesel kalkınma stratejisinin planlanması, yükseköğrenim, özel sağlık hizmetleri ve kültürel faaliyetler konusunda sorumluluğu bulunmaktadır. Yabancı hükümetler, bölgeler veya özel şirketlerle de işbirliği yapabilirler. Bu ikili sistemde, bölgesel konseyler başbakan tarafından atanan ve merkezi devleti temsil eden vali (wojewoda) tarafından denetlenmektedir. Denetleme, sadece alınan kararların yasallığını kontrol etmektedir (Holesch, 2018: 58-60).

Yine bu dönemde, belediye başkanları doğrudan seçilmeye başlanmıştır. 2003 yılında yerel finans sistemi önemli ölçüde değişmiş ve yerel bölgesel yönetimlere kaynak aktarımı ile mali özerklikleri güçlendirilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin borçlanmaları ile ilgili konularda düzenlemeler yapılmıştır. Düzenlemeye göre yerel yönetimler bütçelerinin belirli oranlarına kadar borçlanabileceklerdir. Aynı süre zarfında, Polonya Anayasası’nın 15. maddesinde bölgeselleşme konusunda bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Değişikliğe göre “Polonya Cumhuriyeti’nin bölgesel sistemi, kamu gücünün ademi merkeziyetçi olmasını sağlayacaktır. Devletin temel bölgesel bölümü, bölgesel birimlere kamu görevlerini yerine getirme kapasitesini sağlayan sosyal, ekonomik ve kültürel bağlara izin verecek şekilde yasa ile belirlenecektir.” (Gevrek, 2019: 7).

Polonya’da yerel – bölgesel yönetimler üzerine gerçekleştirilen siyasi tartışmaların merkezinde; 2004 yılına kadar AB üyeliği ve bu tarihten sonra da AB uyum fonlarından aktif

bir şekilde yararlanma ve fonların ülke içerisinde nasıl paylaşılacağı konusunda gerçekleşmiştir. 2004 yılından itibaren Varşova, AB ortalamasına kıyasla çok hızlı bir şekilde yüksek kalkınma seviyelerine ulaşmıştır. Bu nedenle, Polonya hükümeti 2016 yılının başında voivodship'in istatistiksel ikinci seviye birime (NUTS-2) bölünmesi için bir teklif sunmuştur (Holesch, 2018: 67-68).

2.2.6. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Polonya’da Yerelleşme

Polonya’nın 1989 yılında komünist rejimden liberal demokrasiye geçişi ve gerçekleştirmiş olduğu idari reformlar henüz Avrupa bütünleşmesi çerçevesinde tartışılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda Gwiazda, Polonya’da gerçekleştirilen yerelleşme sürecini beş aşamada incelemiştir. İlk aşama 1990 ile Polonya’nın müzakerelere başladığı 1998 yılları arasını; ikinci aşama müzakerelerin başlaması ile katılım antlaşmasının imzalanmasına kadar geçen süreç (1998-2004); katılım ile ilk Bölgesel Operasyonel Programın başlaması (2004-2006) arasında dönem üçüncü; 2007-2013 arası programlama dönemi dördüncü ve 2014-2020 programlama için geliştirilen AB uyum politikası ve ROP'lerle ilgili dönem de beşinci dönem olarak sınıflandırmıştır.

Ulusal ve Avrupa faktörleri arasındaki bu çapraz ilişki, Polonya’daki yerelleşme analizlerinin kalıcı bir özelliğidir. Polonya’da idari reformlar ile ilgili konuların siyasi çevrelerde Avrupa bütünleşmesinin etkisi tartışması her zaman canlı tutulmuştur. Akademik çevrelerde de bu tartışma sürekli canlı kalmış ve farklı araştırmacılar tarafından farklı şekillerde yorumlanmıştır.

Gorzalak, Kozak ve Brusis Sovyet öncesi ve Sovyet geçmişe en önemli faktör olarak işaret ederken; Hughes, Sasse ve Gordon da yerelleşme ve bölgeselleşme reformlarını açıklarken tarihsel faktörlerin AB koşullarından daha etkili olduğunu iddia etmektedir. Sturm & Dieringer, Polonya reformlarının AB'ye katılım şartlarının kabul edilmesinin bir sonucu, subsidiarite ilkesini içeren demokratikleşme ile ülkede idari bütünlüğün korunması için hükümet kontrolünü koruma çabalamaları arasında bir uzlaşma” olarak görmektedir. Yoder, Pitschel ve Bauer gibi yazarlar, AB koşulluluğunun etkili olduğunu; Swianiewicz ise Avrupalılaştırmanın önemli faktörlerden biri olduğunu savunmaktadır.

Şaşırtıcı bir şekilde Polonya’nın demokratikleşme, yerelleşme ve bölgeselleşme reformları konusunda, Avrupa bütünleşmesinin etkili olduğu konusunda kesin bir yargı bulunmamaktadır. Çalışmanın bu kısmında Avrupa bütünleşmesi sürecinin Polonya’nın yerelleşme ve bölgeselleşme sürecinde etkili olup olmadığı tartışılacaktır. Bu kapsamda; AB Yapısal Fonlarının, Maastricht Antlaşması’nın, İlerleme raporları ve ulusal planların, Bölgeler

Komitesi'nin, Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Polonya'nın Yerelleşme sürecine olan etkileri değerlendirilmektedir.

2.2.6.1. AB Yapısal Fonları ve Yerelleşme

Polonya'nın üyelik sürecinde gerçekleştirdiği idari reformlar hakkında ülke siyasetinde oldukça yoğun tartışmalar dönmüştür. Ülke siyasi hafızasında bulunan II. Dünya Savaşı öncesi Almanya'nın işgali olgusu, siyasilerin ve vatandaşların Avrupa bütünleşmesine, özellikle yerelleşme ve bölgeselleşme konusunda gerçekleştirilmesi planlanan reformlara, kuşku ile yaklaşımlarına neden olmuştur. Ancak AB yapısal fonlarının devreye girmesi ve fonlar aracılığıyla ülke ekonomisinin kalkınacak olması, bu tartışmaları bir ölçüde azaltmış ve reformlar gerekli şekilde gerçekleştirilebilmiştir.

Polonya gibi Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, komünist sistemden liberal demokrasiye geçtiği zaman ekonomik durumları oldukça kötüydü. Ayrıca komünist sistemin ardından AB bölgesel politikasına hazırlık, aday devletler tarafından kapsamlı idari ve kurumsal adaptasyonu gerektirdi. 1989'dan sonra Polonya'nın yeni demokratik hükümetinin tutarlı bir bölgesel kalkınma politikası bulunmamaktaydı. Temmuz 1997'de Komisyon'un Polonya'nın üyelik başvurusu hakkındaki görüşünde, bölgesel politika için yasal dayanağın henüz bulunmadığını ve yapısal fon programlarının ve projelerinin gelecekteki yönetimi ve uygulanması amacıyla bölgesel kuruluş ve kurumsal yapıların geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Baun 2002: 270).

1998 yılı Katılım Ortaklığı, bölgesel politika alanında kurumsal ve idari kapasitenin güçlendirilmesini kısa vadeli önemli bir öncelik olarak ilan etmiş ve orta vadede bölgesel politika ve uyum konularında yasal dayanağın tamamlanması, idari yapıların ve bütçe prosedürlerinin geliştirilmesi, finansal araçlar, üyelik sonrası Birlik yapısal programlarına katılmak için izleme ve kontrol mekanizmaların oluşturulması gerektiği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1998c).

Bu dönemde Polonya siyasetinde bölgeselleşme konusu oldukça yoğun tartışılıyordu. Hükümet reformlarla ilerleme kaydetmeyi planlarken, muhalefet de bölgeselleşme reformlarının ülkeyi federal sisteme götürebileceği ve ileriki aşamasının da parçalanmaya doğru ilerleyeceğini savunuyordu. Bu nedenle Polonya'nın AB bölgeselleşme reformları yavaş ilerlemiştir. Özerk bölgesel yönetimlerin oluşturulmasından önce Bakanlar Kurulu içinde, bölgesel politika sorumluluğu bir dizi farklı bakanlık arasında paylaşılmıştır. Bu bakanlıkların bazılarında Katılım Öncesi Mali Yardım Programları ve bölgesel politika departmanları oluşturulmuştur. Eylül 1998'de de farklı departmanların ve kurumların

faaliyetlerini koordine etmek için bölge politikaları ve sürdürülebilir kalkınma için bakanlıklar arası bir komite kurulmuştur (Baun, 2002: 272).

1999 Katılım Ortaklığı belgesinde de kısa vadeli bir öncelik olarak PHARE, ISPA ve SPARD gibi AB fonlarının yönetimi ve kontrolü için, idari ve adli kapasitenin güçlendirilmesi bir kez daha vurgulanmıştır. Ayrıca Komisyon, Polonya hükümetini, Ulusal Kalkınma Planı ve Kırsal Kalkınma Planını tekrar gözden geçirmeleri gerektiğini belirtmiştir. Yine bu belgede de orta vadede Polonya hükümetinin ekonomik ve sosyal uyum için ulusal politika geliştirmesi ve bölgesel kalkınma programlarının yanı sıra Topluluk girişimlerinin uygulanmasına hazırlanmasını; yapısal politikalarla ilgilenen idari yapıların organizasyonunun açıklığa kavuşturulması; bakanlıklar arası etkin koordinasyonu organize edilmesi, bütçe sistemini, değerlendirme dahil yapısal fon standartlarına göre geliştirilmesini vurgulamıştır (Avrupa Komisyonu, 1999b). Polonya hükümeti 1999'da AB bölgesel politikalarını, uyum sağlamak ve fonların değerlendirilmesine zemin teşkil edecek ulusal kalkınma planını (UKP) hazırlamaya başlamıştır. Taslak plan temmuz ayında tamamlanmış ve yılsonunda ulusal yatay bölgesel kalkınma stratejileri de hazırlanmış ve onaylanmıştır.

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi yerelleşme ve bölgeselleşme reformları kapsamında hükümet ile solcu muhalefet partileri arasında daima tartışmalar bölge yerel yönetimlerinin kurulmasını geciktirmiştir. Nihayet 1999 yılında yapısal fonların da etkisiyle komisyonun görüşleri doğrultusunda bölge yönetimleri kurulabilmiştir. 1975 yılında yapılan düzenleme ile bölge sayısı 49 olarak belirlenmişti. Bu düzenleme ile de bölge sayısı 16'ya düşürülmüştür. Bu dönemde muhalefetle hükümet arasındaki tartışmaların büyük çoğunluğu da bölge yönetimlerinin sayılarına dair yaşanmıştır.

Komisyon Ocak 1999'da gerçekleştirilen bölgesel yönetim reformunu olumlu olarak değerlendirmiş ancak bölgesel yönetimlerin koordinasyonunu sağlayacak merkezi bir birimin kurulmamış olmasını da eleştirmiştir. Bu kapsamda Polonya Hükümeti tarafından Haziran 2000'e gelindiğinde de Bölgesel Kalkınma Bakanlığı kurularak önemli bir adım atılmıştır (Baun, 2002: 273).

Görüldüğü üzere Polonya, yapısal fonlardan yararlanmak amacıyla AB bölgesel politikasının gereklerini yerine getirmiştir. 1998 yılından önce gerçekleştirilen idari reformlarda, hükümet ile muhalefet arasındaki tartışmalar yerelleşme ve bölgeselleşme konusunda farklı düşüncelerden kaynaklanırken, 1999 yılında gerçekleştirilen bölge yönetimlerine dair reformda tartışma sadece bölge sayısı üzerine olmuştur. Yani yapısal fonların ülke ekonomisine girebilmesi için hükümet de muhalefet de birlikte çalışmıştır.

Nitekim Polonya, gerçekleştirdiği reformların ardından aldığı yapısal fonları iyi değerlendirmiş ve ODAÜ arasında bölgesel kalkınma konusunda en başarılı ülke olmuştur.

2.2.6.2. Maastricht Antlaşması ve Yerelleşme

Polonya, 1989 yılında demokratik seçimlerini gerçekleştirdikten sonra yüzünü batıya dönmüş ve liberal demokrasi sistemini benimsemiştir. Bu süreçte yönetsel sisteminde oldukça fazla reform gerçekleştirmiştir. 1994 yılına gelindiğinde Polonya da diğer post komünist ülkeler gibi AB'ye üyelik için başvuru yapmış ve 1998 yılında katılım müzakerelerine başlamıştır.

1992 yılında imzalanan, Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması'nın yerel yönetimler ve yerelleşme konularında getirmiş olduğu en önemli yenilik hizmette yerellik (Subsidiarite) ilkesinin, AB hukuku içerisinde yer almasıdır. Antlaşma'nın 3b maddesine göre Topluluk, özel yetki alanına girmeyen alanlarda subsidiarite ilkesine göre hareket edecektir.

Liberal demokrasi sitemine geçerek yönünü batıya dönen Polonya, yerel yönetimlerle ilgili 1990 yılında oldukça önemli düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu düzenlemeler sırasında Polonya hükümetini Avrupa Komisyonu da uzmanları ile desteklemiş ve yerel yönetim reformları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre gerçekleştirilmiştir. 2 Nisan 1997'de yürürlüğe giren Polonya Anayasası, yerelleşme anlamında ülkede ikinci önemli adımdır. Polonya'da subsidiarite ilkesi, 1997 Anayasası ile anayasal statü kazanmıştır. Anayasa'nın 15. maddesine göre; "Polonya Cumhuriyeti'nin ülkesel sistemi, kamu gücünün yerelleşmesini sağlar. Devletin mülki yapısı, ülkesel birimlere kamu görevlerini yerine getirme kapasitesi sağlayan, ekonomik, sosyal ve kültürel bağlara izin veren bir statü ile belirlenir." Yine Anayasa'nın 163-172 maddelerini kapsayan 7. bölümünde yerel yönetimlerin kuruluşu, tüzel kişilikleri, hak ve ödevleri, gelirleri, yargı yolu, denetimi ve yerel yönetim birlikleri hakkında hükümler yer almaktadır.

2.2.6.3. Bölgeler Komitesi ve Polonya'da Yerelleşmeye Etkileri

2004 yılında Birliğe üye olan Polonya, aynı dönemde Bölgeler Komitesi'ne de üye göndermeye başlamıştır. Polonya heyeti Bölgeler Komitesi'nin Polonya ve AB düzeyinde çıkarlarını savunmaktadır. Aynı zamanda üyeler, Polonya'daki bölgesel ve yerel yetkililer için önemli olan politika konuları hakkında AB forumunu bilgilendirmekle de görevlidir. Polonyalı delegeler, Komite tarafından alınan görüş ve kararları hazırlayarak AB yasama sürecine aktif olarak katkıda bulunurlar. Ayrıca memleketlerinde ve kasabalarında Komite

etkinlikleri ve siyasi toplantılar düzenlerler (<https://cor.europa.eu/EN/members/Pages/-Delegation.aspx?country=Poland>, erişim tarihi: 12.12.2019).

Polonyalı üyelerin tümü yerel ve bölgesel otoritelerinin temsilcileridir. Polonya heyeti; Polonya Voyvodalığı Derneği'nden on asil üye ve on yedek üye; Polonya İlleri Birliği'nden üç asil üye ve üç yedek üye, Polonya Kentleri Birliği'nden üç asil üye ve üç yedek üye, Polonya Metropolis Birliği'nden iki asil üye ve iki yedek üye, Polonya Cumhuriyeti Kırsal Komünler Derneği'nden iki asil üye ve iki yedek üye, bir asil ve bir yedek üye de Küçük Polonya Kentler Birliği'nden seçilmektedir.

Heyet, her genel oturumdan önce, en önemli konuları tartışmak ve ortak pozisyon ve eylemleri belirlemek için toplanır. Bu toplantılar sırasında Avrupa kurumlarından, Polonya hükümetinden gelen konuk konuşmacıların yanı sıra çeşitli uzmanlar, AB gündemiyle ilgili heyet faaliyetleri için en alakalı konuları sunmaya davet edilir. Delegeler aynı zamanda hem Brüksel'de hem de birçok AB üye ülkesinde Bölgeler Komitesi ile işbirliği içinde düzenlenen farklı konferanslara, seminerlere ve toplantılara katılırlar. 2011 yılının 2. yarısında AB Konseyi Polonya Dönem Başkanlığı sırasında, delegasyon üyeleri bir dizi önemli olay başlatmıştır (<https://cor.europa.eu/EN/members/Pages/Delegation.aspx?country=Poland>, erişim tarihi: 18.12.2019).

Avrupa Komisyonu, 2011 yılında Polonya'nın, 2013'e kadar Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi'ne (ESA 95) uyumlu kalıcı bir harcama kuralı çıkarmasını önermiştir. 2013 yılında yapılan incelemede bu önerinin uygulanmadığı belirtilmektedir. Yine aynı dokümanda yerel – bölgesel yönetimlerin bütçeleri, bütçe açıkları ve kamu maliyesi ile ilgili yeni düzenlemelerin kısmen uygulandığı belirtilmektedir. Kalıcı harcama kuralının hala hazırlık aşamasında olduğu ve yerel yönetimlerle ilgili bütçe açığı konusundaki kuralın uygulanmadığı belirtilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2012: 22-23).

Bir önceki başlıkta Polonya'nın üyeliğinin ardından yapısal fonlar aracılığıyla önemli derecede ekonomik gelişme gösterdiğini belirtilmişti. Bölgeler Komitesi'nin 2019 yılında yayınladığı raporda, bölgeler arası sosyo-ekonomik farklılıkların giderek büyüdüğünü ve önlem alınmasını önermektedir. Tüm Polonya bölgeleri son on yıldır hızla gelişiyor. Bununla birlikte, aralarında kısmen kırsal ve kentsel bölünmelerle açıklanan güçlü farklılıklar vardır. Yatırımlar bölgesel eşitsizliklerin azaltılmasında önemli bir rol oynayabilir (CoR, 2019: 6-12).

Avrupa Parlamentosu 2017 yılında, Polonya'da, Cumhurbaşkanı tarafından önerilen Yargıtay Kanununda değişiklik yapan Kanun Tasarısı ve 113. genel kurulunda Komisyon tarafından kabul edilen Olağan Mahkemelerin Organizasyonu Hakkında Kanun'un hukukun

üstünlüğünü tehdit edecek bir düzenleme olduğuna dair aldığı karar için Bölgeler Komitesi'nden ilgili düzenlemenin yerel – bölgesel yönetimler üzerindeki etkilerine dair görüş istemiştir. Komite, 2018 tarih ve 127. Genel Kurulu'nda almış olduğu kararda, ilgili düzenlemenin hukukun üstünlüğü ve alt ilkelerini tehdit ettiğine ve bu durumun da yerel bölgesel yönetimlerin çalışmalarını olumsuz etkileyeceğini belirtmiştir. Bununla birlikte Komisyon'un, 2020'den sonraki yapısal fonlardan kesinti yapılması hakkındaki öneriyi, merkezi hükümetin almış olduğu hatalı kararın yerel bölgesel yönetimleri etkilememesi gerektiğini belirterek reddetmiştir (CoR, 2019).

2.2.6.4. Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Polonya'da Yerelleşme

1989 yılından sonra Polonya'nın kamu yönetiminde reform sürecini başlatmasının ardından ilk reformlar yerel yönetim sisteminde başlamıştır. 1990 yılında Yerel Yönetimler Yasası ile başlayan Polonya'nın yerelleşme ve bölgeselleşme sürecinde Avrupa Komisyonu, Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin düzenlemiş olduğu raporlar ve çözüm önerilerinin etkisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Polonya Avrupa Konseyi'ne 1991 yılında katılmıştır. Konsey üyeliğinin ardından da Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'ne katılmıştır. Günümüz itibariyle 47 ülke Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde temsil edilmektedir. Üye ülkeler, topraklarına göre Kongre'ye üye göndermektedir. Polonya Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde 12 asil ve 12 de yedek olmak üzere toplamda 24 üye ile temsil edilmektedir. Bunlardan altı asil ve altı yedek üye yerel yönetimler odasında; altı asil ve altı yedek üye de bölgesel yönetimler odasında bulunmaktadır (<https://www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public-/Country.aspx?id=17>, erişim tarihi: 05.01.2020).

Polonya, komünist sistemden liberal demokrasiye geçişi sırasında yönetim sisteminde ilk gerçekleştirdiği reformlar yerel yönetimlere dair reformlardır. Yerel yönetimlerle ilgili reformlar planlanırken AYYÖŞ örnek alınarak planlanmış ve bu kapsamda Avrupa Komisyonu reform planlama aşamasında Polonya'ya uzmanlar görevlendirmiştir. Kongre'nin 8 Mart 1990'da yani Polonya'da ilk yerel yönetimler yasasının yürürlüğe girdiği tarihte 213 numaralı "Resolution" belgesinde Polonya'nın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı örnek alarak gerçekleştirdiği reformlardan duyulan memnuniyet ifade edilmiştir. Çözüm önerisinde, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının güçlendirilmesi, seçim sistemlerini düzenlenmesi ve personelinin eğitilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca belgede sadece Polonya için değil diğer Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'ni de kapsayacak şekilde yerel –

bölgesel yönetimlerin seçilmiş temsilcileri ve personeli için Kongre uzmanlarının görevlendirilmesi ve eğitim verilmesi planlanmıştır (Council of Europe, 1990).

Kongre 1991 yılında 223 numaralı “Resolution” belgesinde Polonya ile birlikte Macaristan, Çekoslovakya ve Yugoslavya’da gerçekleştirilen reformlardan memnuniyet duyulduğu belirtilmiş ve yerel yönetimlerin etkin bir şekilde çalışabilmesi için önerilerde bulunulmuştur. Bunlar (Council of Europe, 1991);

- Yerel ve bölgesel otoritelerin yetkilerinin daha genel ve geniş bir şekilde tanımlanması,
- Yerel ve bölgesel otoritelerin kendileri tarafından serbestçe belirlenen bir oranda vergilendirmeden bağımsız kaynakların makul bir yüzdesini garanti eden yeterli finansman sağlanması,
- Kolektivist rejimlerin ortaya çıkmasından önce sahip oldukları mülkün yerel ve bölgesel otoritelere yeniden dağıtılması,
- Yeterli bağımsızlığa sahip yetkin ve iyi eğitilmiş bir idari sistem ve
- Modern teknik ekipman ve belediye hizmetleri ve işletmelerinin yönetimi için uygun bir yapı oluşturulması.

2000 yılında Kongre, Bölgeler Odası’nın önerisini dikkate alarak “*Orta Avrupa’da Bölgeselleşme Özel Olarak Polonya*” başlıklı 83 No’lu tavsiye kararı, Polonya ve diğer Orta Avrupa ülkelerine aşağıdaki konularda tavsiyelerde bulunmuştur (Council of Europe, 2000c):

- Ulusal kalkınma için merkezi olmayan demokratik yapıların politik, ekonomik, sosyal ve kültürel avantajlarını anlama,
- Bölgeselleşmeyi, çatışmaları önlemek ve azınlık değerlerinin ifade edilmesini ve bunların sivil toplum yapılarına entegrasyonunu teşvik etmek için bir önlem olarak değerlendirme,
- İdari ve bölgesel reform çalışmaları konusunda üye ülkeler arasında deneyim ve bilgi alışverişi için bir mekanizma oluşturma,
- Ekonominin hem ulusal hem de bölgesel düzeyde gelişimi üzerinde bölgeselleşmeye yol açabilecek olumlu etkileri tanıma,
- Bölgelerin oluşturulmasını, ekonomik ve politik yapıların Avrupa entegrasyonu ve küreselleşmeden kaynaklanan ihtiyaçlara adapte etmek için önemli bir adım olarak değerlendirme,
- Bölgelerin oluşturulması için hazırlık çalışmalarına, farklı kademeler arasındaki yeterliliklerin bölünmesinin netleştirilmesine ve bütçe kaynaklarının ve finansal

transferlerin yeniden dağıtılması için planlanan araçlara ve sistemlere öncelik verme,

- Bölgeselleşmenin hazırlık aşamasında, olabildiğince geniş toplumsal uzlaşmanın sağlanabilmesi amacıyla sivil toplum, bağımsız uzmanlar ve uzman kurumlarla işbirliği yapmasını sağlama.

Kongre yine 2000 yılında yayınladığı 102 numaralı “Resolution” “*Orta Avrupa’da, Özellikle Polonya’da Bölgeselleşmenin Değerlendirilmesi*” adlı belgede Polonya’da gerçekleştirilen bölgeselleşme reformlarını iyi uygulama olarak tanıtmış ve geçiş halindeki diğer Orta Avrupa ülkelerinin Polonya’nın deneyimlerinden yararlanabileceğini belirtmiştir (Council of Europe, 2000c).

Kongre raportörleri 20-23 Mayıs 2014 tarihleri arasında Polonya’da izleme ziyareti gerçekleştirmiş ve rapora binaen Kongre, Şartın imzalanmış olduğunu, Polonya’nın, yerel ve bölgesel organlarının oluşturulmasında yol gösterici bir araç olacağını belirtilmiştir. 1990’dan bu yana Polonya’da gerçekleştirilen yerel ve bölgesel reformlar, ülkenin yönetimini ademi merkeziyetçi hale getirmede, sivil ve demokratik bir toplumun temellerini atmada başarılı olduğunu dile getirmektedir. Kongre; yerel yönetimlerin özerkliklerine zarar verecek merkezi hükümet düzenlemelerinin artmış olması, yerel yönetimlere delege edilen sorumlulukların artmasına rağmen mali kaynaklarının aynı oranda artmaması ve mekansal planlama konusunda yerel ve bölgesel otoriteler arasındaki yeterliliklerin paylaşımının açıkça tanımlanmamış olması konularında kaygılarını ifade etmiştir (Council of Europe, 2015).

Kongre, yukarıda sayılan kaygılar nedeniyle Polonyalı yetkililere, yerel kaynakların özerkliğini kendi kaynaklarından fonlama yoluyla güçlendirmeyi, yetkilerin devrilmesine yeterli mali kaynakların aktarılmasını, eşitleme sistemini ekonomik değişikliklere daha duyarlı olacak şekilde ayarlamayı ve yakın gelecekte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Ek Protokolü (CETS No. 207) imzalamayı önermektedir (Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi, 2015).

Kongre, 5-7 Haziran 2018 tarihleri arasında Polonya’da izleme faaliyeti gerçekleştirmiştir. İzleme raporuna binaen Kongre, Polonya’da yerel yönetimlerin Anayasa tarafından tanımlandığını memnuniyetle dile getirmiştir. Bununla birlikte Kongre; yerel yönetimlerin özerklik düzeylerinin, delege edilen görevlerden dolayı aşınmaya başladığı, delege edilen görevlerde, yerel yönetimlerin takdir yetkisinin olmaması, yerel yönetimlerin bazı görevlerinde merkezi idarenin müdahaleleri, denetim yetkisinin aşırı ve oransız kullanımı, mali kaynaklarının görevleriyle orantısız ve yetersiz olması, devletin yönetsel

konulardaki yasalarının, yerel yönetimlerin hareket serbestilerini kısıtlaması ve özerkliklerine zarar vermesi konularındaki endişelerini dile getirmiştir (Council of Europe, 2019: 2-3).

Kongre ayrıca raporda Polonya'nın yerel yönetimler yapısını Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre değerlendirmiştir. Polonya'nın yerel yönetimler sisteminin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre değerlendirilmesi sıradaki başlık altında ele alınacaktır.

2.2.6.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Polonya Yerel Yönetimleri

Polonya, 1989 yılında komünist sistemin yıkılmasının ardından idari reformlarını liberal demokrasiye uygun şekilde gerçekleştirmiştir. Dönemin hükümeti idari reformlara yerel yönetimlerle ilgili reformlardan başlamış ve ülke yerel yönetim sistemini, Avrupa Konseyi ve Yerel Yönetimler Kongresi uzmanlarının da yardımıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun bir şekilde gerçekleştirmiştir.

Polonya, Avrupa Konseyi'ne 1991 yılında üye olmuştur. 1990 ve 1991 yıllarında yerel yönetimlerle ilgili reformlarını Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre hayata geçiren Polonya, 19 Şubat 1993'te Şartı imzalamış ve Şart, 22 Kasım'da meclis tarafından onaylanmıştır. Şartın yürürlüğe giriş tarihi ise 1 Mart 1994 olarak belirlenmiştir.

Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi, 2006, 2015 ve 2019 yıllarında Polonya'da Yerel Bölgesel Demokrasi hakkında raporlar düzenlemiştir. Bu raporlarda Polonya'nın yerel bölgesel demokrasisini, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre değerlendirmiştir. 2019 yılında düzenlenen izleme raporuna göre Polonya yerel bölgesel yönetimleri, Şart'ın 2. maddesinde belirtilen yasal ve anayasal dayanaklara sahiptir. Şart'ın 3. maddesinde yer alan yerel – bölgesel yönetimlerin özerklikleri hususunda, Polonya'da yasal ve anayasal dayanağın bulunduğunu ancak 1990 yılından bu yana gerçekleşen tarihsel ve başarılı yerelleşme sürecinin giderek merkezileştiği dile getirilmektedir. Şartın 3. maddesinin 2. fıkrasında yer alan yerel yönetim formu konusunu da 2018 Belediye Kanunu ve Anayasa'nın 169. maddelerinin karşıladığı belirtilmektedir (Council of Europe, 2019: 18–20).

Şartın 4. maddesinin 1. fıkrasında yer alan yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının kapsamının yasalarla belirlenmesi ilkesinin Polonya Anayasası, belediye ve ilçelerle ilgili yasaların karşıladığı belirtilmektedir. 2. fıkrada yer alan yerel bölgesel yönetimlerin görevlerinde tam bir takdir yetkilerinin bulunması ilkesinin Polonya Anayasası ve yerel yönetimlerle ilgili yasalarca karşılandığı fakat uygulamada Povyatların, belediyelerin eylemlerine karşı hareket ettiği belirtilmektedir. 3. fıkrada yer alan hizmette yerellik ilkesinin Polonya Anayasası'nın önsözünde yer aldığını ancak uygulamada subsidiarite ilkesinin hayata

geçmediği belirtilmektedir. Raportörler, Polonya’da görüşmelerde bulunduğu yerel bölgesel yönetimlerin her seviyesinden temsilcilerin ekonomiklik ve verimlilik gerekçeleri bulunmadan sorumluluklarının merkezileştirilmesinden şikayetçi olduğunu not etmiştir. Bu nedenle, raportörler Polonya’da Şart’ın 4. maddesinin 3. paragrafına tam olarak uyulmadığını düşünmektedir. Şartın 4. maddesinin 4. fıkrasına göre, “Yerel makamlara verilen yetkiler normalde tam ve münhasır olmalıdır. İzleme ziyareti sırasında, heyet tarafından bir araya gelen tüm yerel temsilcilerin, birçok konuda yerel makamlara verilen yetkilerin tam ve münhasır olmadığı için madde 4. 4 ilkesinin ihlalinden şikayetçi olduklarını ve bu nedenle de ilgili ilkenin tam olarak karşılanmadığı belirtilmektedir. 4/5 fıkra yerel makamların merkezi hükümet tarafından delege edilen sorumluluklarda yerel makamların takdir yetkisini ele almaktadır. İzleme sırasındaki temsilcilerin takdir yetkilerinin olmamasından şikayetçi olması bu ilkenin de tam olarak uygulanmadığını göstermektedir. Şartın 4/6 fıkrası kendileri ile ilgili konularda gerçekleştirilecek düzenlemelerde yerel makamlara danışılmasını hükme bağlamaktadır. Polonya’da gerçekleştirilen incelemelerde yasal çerçevenin, şartın ilgili hükmüne uygun olmasına rağmen uygulamada Şartın 4/6 fıkrasına uyulmadığı belirtilmektedir (Council of Europe, 2019: 20-24).

Özerklik Şartı’nın 5. maddesi yerel yönetim sınırlarının korunmasını, değişiklik yapılması durumunda yerel topluluklara danışılması gerektiği hakkındadır. Polonya Anayasası ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde yerel yönetimlerin sınırları ile ilgili düzenlemelerde, yerel topluluklara danışılması hakkında düzenleme 120 (2002) sayılı Tavsiye Kararı’ndan sonra mevzuatta yerini bulmuştur. Raportörler Polonya’da 5. maddenin gerekliliklerinin karşılandığını düşünmektedir (Council of Europe, 2019: 20-24).

Şartın 6. maddesinin birinci fıkrası, yerel makamların, yerel ihtiyaçlara uyum sağlamak ve etkin yönetim sağlamak amacıyla kendi iç idari yapılarını belirleyebileceği hakkındadır. İkinci fıkrası ise yerel yönetimler personelinin hizmet koşulları (liyakat, eğitim, kariyer basamakları vs.) hakkındadır. Polonya Anayasası’nın 164-4 maddesi, Belediye Kanunu ve Powiat Kanunu’nda ilgili düzenlemelerin bulunduğundan hareketle raportörler, Polonya’da 6. maddenin şartlarının karşılandığını düşünmektedir (Council of Europe, 2019: 20-24).

Şartın 7. maddesi yerel seçilmişlerin görev koşulları, görevlerini yerine getirmek için gerçekleştirilecek masrafların ve kazanç kaybının karşılanması ve yerel makamların görevleriyle uyumsuz fonksiyon ya da faaliyetlerin yasalarla belirleneceği konularındadır. Raportörler, Polonya’da 7. maddenin şartlarının karşılandığını ancak gelecekte daha yakından izlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir (Council of Europe, 2019: 26-27).

Şartın 8. maddesi yerel yönetimlerin idari denetimi ile ilgili olup; ilk fıkrası denetimlerin kanunlarla belirlenen hallerde gerçekleştirilebileceği, ikinci fıkrası denetimlerin yasalara uygunluk açısından gerçekleştirilebileceği ve üçüncü fıkrası da denetimlerin orantılı bir şekilde gerçekleştirilebileceğini hükme bağlamıştır. Raportörler Polonya’da 8. maddenin ilk iki fıkrasının karşılandığını ve üçüncü fıkranın ise karşılanmadığını belirtmektedir (Council of Europe, 2019: 27-28).

Finansal kaynaklarla ilgili Şartın 9. maddesinin ilk fıkrası yerel otoritelerin yetkileri çerçevesinde özerkçe kullanabilecekleri mali kaynaklara sahip olmaları; ikinci fıkrası, mali kaynakların, anayasa ve yasaların getirdiği sorumluluklarla orantılı olması, üçüncü fıkrası, mali kaynakların belli bir oranının yerel vergilerden ve ücretlerden karşılanabilmesi ve dördüncü fıkrası da yerel otoritelerin gelirlerinin mümkün olabildiğince çeşitlendirilebilmesi konularındadır. Beşinci fıkra, zayıf yerel otoritelerin korunması amacıyla finansal eşitleme; altıncı fıkrası, kaynakların yeninden dağıtımı için yerel makamlara danışılması; yedinci fıkra, belirli projelerin finansmanı için yerel makamlara hibe verilmemesi ve sekizinci fıkra da yerel makamların, yasalar çerçevesinde ulusal sermaye piyasasına erişebileceği konularındadır. Değerlendirmeler ışığında raportörler, Polonya’daki mevcut yasal ve fiili durumun madde 9, paragraf 5, 7 ve 8’in şartlarının yerine getirildiğini düşünürken, madde 9, paragraf 1, 2’deki şartların tam olarak karşılanmadığını ve 3,4 ve 6. fıkralardaki şartların karşılanmadığını düşünmektedir (Council of Europe, 2019: 28-31).

Şartın 10. maddesi yerel yönetimlerin dernek kurma, yasalar çerçevesinde diğer yerel yönetim birimleri ile işbirliği yapma hakları konusundadır. Polonya’da yerel yönetim birimleri mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla diğer yerel yönetim birimleri ile işbirliği yapabilir, konsorsiyumlar oluşturabilir ve ayrıca yerel makamlar derneklere üye olabilir. Bu nedenle raportörler Polonya’daki mevcut düzenlemelerin Şartın 10. maddesini tamamen karşıladığını düşünmektedir (Council of Europe, 2019: 31-32).

Özerklik Şartı’nın 11. maddesi yerel yönetimlerin yasal olarak korunması ve yasal yollara başvurma hakları konusundadır. Raportörler, Polonya’da konu ile ilgili mevcut düzenlemeler Şartın 11. maddesinin gereklerinin yerine getirildiği; ancak, Polonya’daki yargının ve hukukun üstünlüğünün genel durumu göz önüne alındığında, bu konu gelecekte daha yakından izlenmeyi gerektireceği belirtilmektedir (Council of Europe, 2019: 32-33).

Görüldüğü üzere her ne kadar tüm akademik çalışmalarda da Polonya’daki yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun olarak düzenlendiği belirtilmiş olsa da ve ilgili yasal düzenlemeler, kağıt üzerinde Şarta uygun görünse de; uygulamanın birçok açıdan şarta uygun olmadığı raportörler tarafından

gözlemlenmiştir. Bu anlamda genel olarak Polonya'daki düzenlemelerin Şartın gerekliliklerini tam olarak karşılamadığını belirtmek yanlış olmayacaktır. Polonya'nın yerelleşme süreci ve bu süreçte AB etkileri bu şekilde incelendikten çalışmanın bu kısmında Polonya yerel yönetimleri incelenmektedir.

2.2.7. Polonya'da Yerel Yönetimler

Günümüzde Polonya'da; belediye (*gmina*), İlçe (*powiat*) ve Bölge (*województwo*) yönetimleri olmak üzere üç basamaklı yerel yönetim yapısı bulunmaktadır. Bu başlık altında Polonya yerel yönetim organlarının tarihsel süreçte gelişimi, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemeler, yerel yönetimlerin türleri, görev ve sorumlulukları, gelir ve giderleri, katılım ve yerel yönetimler arası işbirlikleri alt başlıkları ele alınmaktadır.

2.2.7.1. Polonya'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Polonya'da yerel yönetimlerin geçmişi Ortaçağa kadar uzanmaktadır. 1795 yılında komşuları Rusya, Prusya ve Avusturya tarafından paylaşılan ve 123 yıl bu devletlerin egemenliği altında bulunan ülke bağımsızlığını 1918 yılında tekrar kazanmıştır. 1921 yılına kadar, Polonya yerel yönetim sistemi üç bölüme ayrılmış ve her bölüm bu üç ülkenin anlayışını temsil etmekte olup Rusya, Avusturya ve Prusya hukuk sistemlerine göre düzenlenmişti. Sonrasında kabul edilen 17 Mart 1921 Anayasası'nın hükümleri özerklik açısından merkezileşmeyi hızlandırmıştır. Bu dönemdeki yerel yönetimler aşırı derecede merkezi idareye bağımlı olarak faaliyet göstermiştir (Çetin, 2017: 353; Gevrek, 2019: 2-3).

Bağımsızlığını kazanmasının 21 yıl sonrasında ülke tekrar komşu devletlerin saldırısına uğramış ve 1939 yılında Almanya ve Rusya tarafından işgal edilmiş ve ülke parçalanmıştır. II. Dünya Savaşı'nda Almanya'nın mağlup olmasının ardından Polonya, Rusya'nın egemenliğine girmiş ve 1945 yılında Polonya Halk Cumhuriyeti ismini almıştır. Bundan sonra, kamusal yaşamın kontrolü aşırı derecede artmış ve her muhalif görüş baskı altına alınmıştır. Bu dönemde yerel yönetimler ilgili önemli bir gelişme 1950 yılında çıkarılan “Devlet Otoritesinin Bölgesel Kurumları Yasası” ile devletin tekil gücü ilkesinin yürürlüğe girmesidir. Aynı yılda çıkarılan “Yerel Yönetimler Yasası” ile yerel yönetimler özerkliklerini kaybederek devlet iktidarının yürütücüsü halini almıştır. Soğuk savaşın bitimine kadar aşırı merkeziyetçi komünist sistem ile idare edilen ülkede yerel yönetimler sisteminde, Sovyetlerin etkileri güçlü şekilde hissedilmiştir.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Polonya'da alansal olarak bu günkü örgütlenmesine yakın bir şekilde 17 bölge, 330 ilçe, 704 kasaba ve 2993 belediye olarak bölünmüştür. 1955

yılında yapılan değişiklikle belediyeler, bir tür bucak örgütlenmesi olan Gromad'a dönüştürülmüş ve 8.790 Gromad oluşturulmuştur. 1972 yılına kadar Gromad'ların sayıları 4.315'e indirilmiş ve 1973 yılında Gromad'ların yerine 2.365 belediye kurulmuştur (Çınar, 2013: 467). Bu dönemde merkezi idare yerel konseyleri egemenliklerine karşı bir tehdit gibi algıladıkları için, yerel yönetimler üzerindeki merkezi kontrol hat safhadadır. 1975 reformundan sonra Polonya'da 49'u bölge (*województwa*), komünler ve belediyeler olmak üzere toplam 3.157 idari birime ayrılmıştır. Bu reform öncesi bölge, ilçe ve belediye olmak üzere üç kademeli bir yerel yönetim örgütlenmesi söz konusudur. 1975 yılında resmi olarak, devlet yönetimini yerelleştirme ve kamu yönetimini halka daha yakın hale getirme olarak ifade edilen reformun amacı kimi yazarlarca, illerinin ve iyi yapılanmış bölgesel siyasi seçkinlerin gücünün kırılması olarak ileri sürülmüştür. Nitekim Kowalczyk'e (2006: 27-30) göre, merkezileşmeyi destekleyen bu reform, merkezi siyasi ve yönetsel otoritelere bölgesel Komünist Parti'nin kollarını ve yerel yönetimi daha fazla kontrol edebilmek için yeni fırsatlar sağlamıştır.

1989 yılında soğuk Savaşın sona ermesinin ardından Polonya'da Dayanışma Hareketi'nin de destekleriyle serbest seçimler gerçekleştirilmiş ve seçimlerin ardından kurulan hükümet batı tipi liberal demokrasinin hayata geçirilmesi amacıyla ülke kamu yönetimi sisteminde reform çalışmalarına başlamıştır. Bu süreçte halk da demokrasi ve piyasa ekonomisine doğru radikal bir değişimi ummakta ve desteklemektedir (Çetin, 2016: 354).

Diğer post-komünist ülkeler gibi Soğuk Savaş'ın ardından AB'ye üyelik başvurusunda bulunan Polonya'da 8 Mart 1990 'da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı dikkate alarak hazırlanan Yerel Yönetim Yasası ve Yerel Yönetim Seçimleri Yasası yürürlüğe girmiştir (Sauer, 2013: 3). Yine aynı günde anayasa değişikliğine gidilerek "Demokratik Merkezîyetçilik İlkesi" kaldırılmış ve Fransız sistemi benzeri komünal meclis yapılanması ve il düzeyinde valilikler temelinde bir yapılanma planlanmıştır (Kowalczyk, 2006: 27-30). Halkın da desteğini alan T. Mazowiecki hükümeti, 22 Mart 1990'da Yerel Yönetim Çalışanları Yasası, 17 Mayıs'ta Yerel Yönetim Görevleri ve Yetkileri Yasası, 18 Mayıs'ta Varşova Yerel Yönetim Yasası ve 1991'de Yerel Vergiler ve Harçlar Yasası'nı yürürlüğe sokarak yerelleşme anlamında önemli adımlar atmıştır (Sauer, 2013: 3).

Yerel yönetimler ile ilgili ikinci önemli adım, 2 Nisan 1997'de yürürlüğe giren Polonya Anayasası'dır. Anayasa'nın 15. maddesinde "*Polonya Cumhuriyetinin devlet sistemi, kamu gücünün yerelleşmesini sağlar.*" denilerek adem-i merkezîyetçiliğe özel bir vurgu yapmaktadır. Yine Anayasa'nın 163-172 maddelerini kapsayan 7. bölümünde yerel

yönetimlerin kuruluşu, tüzel kişilikleri, hak ve ödevleri, gelirleri, yargı yolu, denetimi ve yerel yönetim birlikleri hakkında hükümler yer almaktadır.

2003 yılında yerel finans sistemi önemli ölçüde değişmiş ve yerel bölgesel yönetimlere kaynak aktarımı ile mali özerklikleri güçlendirilmiştir. Aynı süre zarfında, Polonya Anayasası'nın 15. maddesinde bölgeselleşme konusunda bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Değişikliğe göre *“Polonya Cumhuriyeti'nin bölgesel sistemi, kamu gücünün ademi merkezîyetçi olmasını sağlayacaktır. Devletin temel bölgesel bölümü, bölgesel birimlere kamu görevlerini yerine getirme kapasitesini sağlayan sosyal, ekonomik ve kültürel bağlara izin verecek şekilde yasa ile belirlenecektir.”* (Gevrek, 2019: 7).

Polonya'da yerel ve bölgesel yönetimler üzerine gerçekleştirilen siyasi tartışmaların merkezinde; 2004 yılına kadar AB üyeliği ve bu tarihten sonra da AB uyum fonlarından aktif bir şekilde yararlanma ve fonların ülke içerisinde nasıl paylaşılacağı konusunda gerçekleşmiştir. 2004 yılından itibaren Varşova, AB ortalamasına kıyasla çok hızlı bir şekilde yüksek kalkınma seviyelerine ulaşmıştır (Holesch, 2018: 67-68).

2.2.7.2. Polonya'da Yerel Yönetimlerle İlgili Anayasal Çerçeve

1918 yılında tekrar bağımsızlığını elde eden Polonya Cumhuriyeti, 1921 yılında anayasasını kabul etmiştir. 1921 Anayasası'nın 3. maddesinde Polonya Cumhuriyeti, kuruluşunu geniş bölgesel özerk yönetim ilkesine dayandırmakta olup bu özerk yönetimlerin sınırları yasal mevzuatlar tarafından belirleneceği belirtilmektedir. Anayasa'nın 3. maddesinin yanı sıra 65-73. hükümlerinde de Polonya'nın yerel-bölgesel yönetimleri hakkında temel ilkeler yer almaktadır. 65. madde Polonya'nın yerel yönetim birimlerini Voyevodships (Bölgeler), ilçeler ve kentsel ve kırsal komünlerden oluşacağını belirtmektedir. Ayrıca maddenin devamında bu yerel yönetim birimlerinin görevlerini yerine getirmek amacıyla sendikalar kurabileceği belirtilmektedir. 66. madde; adem-i merkezîyetçilik ilkesini, 67. madde; seçilmiş yerel meclisleri, 68. madde; ekonomik öz yönetim birimlerini; 69. madde; yerel yönetim birimlerinin gelir ve giderlerinin kanunla sınırlandırılacağını, 70. madde; yerel yönetimlerin denetimini; 71. madde; devletin ve yerel yönetim birimlerinin kararlarının temyizinin bir üst organ tarafından yapılabileceği; 72. madde; yerel yönetimlerin uyguladıkları ceza kararlarından, ilgili tarafların yetkili mahkemeye itiraz etme hakkını ve 73. madde ise karar ve kanunların denetimi için özel yüksek mahkemenin kurulacağını hüküm altına almaktadır.

Görüldüğü üzere Polonya'da yerel ve bölgesel özerk yönetimin anayasal temelleri 1921 Anayasası'nda oluşturulmuştur. Bu dönemde (1921-1939), anayasada belirlenen yerel

yönetim birimleri kurulabilmiş ancak bölgesel yönetim yapıları kurulamadan II. Dünya Savaşı başlamıştır. Belediyeler bu süreçte en büyük bölgesel şahsiyet olarak faaliyet göstermiştir (Kulesza, ve Sześciło, 2012: 485).

1944'te Kızıl Ordu'nun Polonya'ya girişinin ardından, yerel yönetimler yavaş yavaş etkilerini kaybetmeye başlamıştır. Yerel otoriteleri ve tüm kamu örgütü biçimlerini kendi kurallarına tehdit olarak gördükleri için muhalefeti ortadan kaldırmış ve kamusal yaşam üzerindeki kontrollerini artırarak yerel yönetimin uygulanmasını kısıtlamışlardır. Yerel yönetimleri tamamen ortadan kaldıran yasa 20 Mart 1950'de yürürlüğe girmiş ve geleneksel yerel yönetim aygıtının yerine 'halk konseyleri' sistemi getirilmiştir (Regulski, 2003: 19). Bu süreç 1989 yılında gerçekleştirilen serbest seçimlere kadar bu şekilde sürmüştür. Seçimlerin ardından Dayanışma Hareketi'nin desteklediği T. Mazowiecki hükümeti, 1990'lı yıllarda yerel yönetimler ile ilgili reform çalışmalarına hız vermiş, 26 Nisan 1993'te Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış ve 1997 yılında yürürlüğe giren yeni anayasa da buna göre şekillenmiştir. Bu anlamda yeni anayasada yerel yönetimler önemli bir yer tutmuştur.

Polonya'daki yerel yönetimlerin meşruiyeti güçlü bir anayasal desteğe sahiptir. Yerel ve bölgesel toplulukların yönetimi, Anayasanın ilk bölümünde listelenen siyasi sistem ilkeleri arasında yer almaktadır. Anayasa'nın 15. maddesine göre:

“Polonya Cumhuriyeti toprak sistemi, kamu iktidarının yerelleşmesini sağlayacaktır. Devletin temel bölgesel bölümü, bölgesel birimlere kamu görevlerini yerine getirme kapasitesini sağlayan sosyal, ekonomik ve kültürel bağlara izin verecek şekilde yasa ile belirlenecektir.”

Öte yandan, Anayasanın 16. maddesi şu şekildedir:

“Bölgesel yönetimler, kamu iktidarının kullanımına katılır. Bölgesel yönetimin tüzükle yerine getirilmesi için yetkilendirildiği kamu görevlerinin önemli bir kısmı kendi adına ve kendi sorumluluğu altında yapılacaktır.”

Bu ilke, önemli bir kamu yönetimi alanının yerel ve bölgesel topluluklar tarafından özerk bir şekilde yönetileceğini garanti etmekte olup; yerel yönetimlerin varlıklarının merkezi hükümet tarafından görevlendirilen görevlilerin icracılığına indirgenemeyeceği, bunun yerine bağımsız eylemlerde bulunabilme özgürlükleri ve kamu meseleleriyle ilgili kararlar alabilmeleri yetileri hüküm altına alınmıştır (Kulesza, ve Sześciło, 2012: 490).

1997 Anayasası yerel yönetimlere güçlü bir şekilde destek vermektedir. Bu nedenle Anayasa'nın 163-172. maddelerini kapsayan VII. Bölümü yerel yönetimlerle ilgili çeşitli hükümlere ayrılmıştır. Anayasa'nın 163. maddesi yerel yönetimlerin, Anayasa veya

kanunlarla diğer kamu kurumlarına ayrılmamış olan kamu görevlerini yürüteceğini belirterek genel yetki ilkesini; 164. maddesi belediyelerin temel yerel yönetim birimi olduğunu ve kanunla kurulacağını; 165. madde tüzel kişiliklerinin haiz olduğunu açıklamaktadır. Anayasanın 166. Maddesi; yerel nitelikli kamu görevlerinin, doğrudan bir sorumluluk olarak, yerel yönetim birimleri tarafından yapılacağını, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına verilen görevlerin bir yasa ile yerel yönetimlere aktarılabilmesi ve yerel yönetim birimleri ile devlet yönetimi arasındaki problemlerin idare mahkemelerince çözüme kavuşturulacağı belirtilmektedir. Anayasa'nın 167. maddesi; yerel yönetimlerin gelirleri, 168. maddesi; yerel yönetim birimlerinin yerel vergi ve harç düzeylerini belirleme hakkı, 169. maddesi; yerel yönetimlerin organları ve seçim yöntemleri; 170. maddesi; yerel referandum, 171. Maddesi; yerel yönetimlerin denetimi ve son olarak da 172. Maddesi yerel yönetim birlikleri hakkındadır.

2.2.7.3. Polonya'da Yerel Yönetimlerin Türleri

Polonya 1997 Anayasası'nın 164. maddesine göre temel yerel yönetim birimini belediyeler (*Gmina*) oluşturmaktadır. Ancak bununla birlikte Polonya Cumhuriyeti'nde ilçe ve bölge yerel yönetimleri de bulunmaktadır. Günümüzde Polonya'da 2479 Belediye (*gmina*), 380 İlçe (*powiat*) ve 16 Bölge (*województwo*) yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Çalışmanın bu kısmında sırasıyla bu yerel yönetim birimleri incelenecektir.

2.2.7.3.1. Belediyeler (Gmina)

Polonya'da 1989 yılında Komünizmin çöküşünün ardından iktidara Dayanışma'nın desteği ile T. Mazowiecki hükümeti gelmiştir. Bu dönemde Polonya toplumu demokrasi ve piyasa ekonomisine yönelik köklü sistem değişiklikleri beklemiştir. Bu beklentiler karşısında hükümet gereğini yapmış ve ilk yıllarda reform çalışmalarına hız vermiştir. Bu anlamda gerçekleştirilen ilk reformlar ülkede etkin işleyen bir yerel yönetim sistemini kurmak üzere yoğunlaşmıştır. Bu dönemde kurulan bir uzmanlar komitesi ülkede yerel yönetim sisteminin yeniden başlatılması amacıyla derin analizler, pilot programlar, stratejiler vb. geliştirmişler ve ardından politikacıların da desteği ile II. Dünya Savaşı öncesi yerel yönetim sisteminin uygulanmasına karar verilmiştir. Savaş öncesi sistemde de mevcut anayasada olduğu gibi yerel yönetim sisteminin en temel birimi belediyelerdir.

Polonya Anayasası'nın 164. maddesinin 1. fıkrasına göre en temel yerel yönetim birimi belediyedir. 8 Mart 1990 tarihli Yerel Yönetim Yasasına göre, ayrı bir yasal çerçeve belirtilmedikçe tüm yerel hizmetlerin belediyenin yetki alanı çerçevesinde olduğu

belirtilmektedir. *Gmina, powiat, województwo* gibi farklı yerel yönetim kademeleri, yetkileri açısından diğer yönetim birimlerinin bağımsızlığını ihlal edemez. Burada belirtilen yerel yönetim kademeleri hiyerarşik olarak birbirlerinin üst kademesi değildir. Ayrıca, diğer kamusal işler de yerel yönetimlerin işbirliği vasıtasıyla yapılabilmektedir (Sauer, 2013: 9).

Polonya’da 2479 belediye bulunmaktadır. Bunlardan 306’sı kent belediyesi, 597’si kır-kent belediyesi ve 1576’sı da kır belediyesi yani köy topluluklarıdır. Anlaşılabileceği üzere ülkemizdeki gibi ayrıca bir köy yerel yönetim birimi bulunmamakta; köy toplulukları da belediye olarak ifade edilmektedir. 2100’den fazla belediye 20.000 nüfusun altındadır (Çetin, 2016: 357).

Polonya’da belediyeler farklı yönetim yapılarına sahip olup üç tür belediye bulunmaktadır. İlki yukarıda sayılan belediyelerin de büyük bir çoğunluğunu oluşturan düz belediyelerdir. İkincisi ise nüfusu 100.000’in üzerinde olan yani büyük kentler için oluşturulmuş olan bağlantısız kent belediyeleridir. 100.000 nüfus şartını sağlamayan belediyelere belediye meclisinin isteği üzerine Bakanlar Kurulu tarafından bağlantısız kent statüsü verilebilmektedir. Bu kentlerdeki belediye yönetimleri, povyatların sahip olduğu tüm yetkilere sahiptir. Üçüncü tür belediye statüsü ise başkent Varşova için oluşturulmuş özel statülü belediye yönetimidir. Buna göre başkent Varşova ve etrafında bulunan on belediye için zorunlu bir birliktelik söz konusudur. Birliktelik içerisinde üye belediyelerin bazı yetkileri, üst yönetim olan Varşova Belediye Birliği’ne devredilmiştir (Toksöz, vd., 2009: 103).

1990 tarihli Belediye Kanunu’nun 2. maddesine göre belediyeler kamu tüzel kişiliği haiz, özerkliği korunması gereken yönetim birimleridir. Yasanın 4. maddesine göre Bakanlar Kurulu yönetmelik ile belediyeyi oluşturur, birleştirir, böler veya kaldırır ve sınırları değiştirebilir. Belediye sınırlarında yapılacak bu düzenleme belediye meclisinin talebi üzerine de yapılabilmektedir.

Belediye Kanunu’nun 11. maddesine göre belediyenin organlarını belediye meclisi belediye encümeni ve belediye başkanı oluşturmaktadır.

Belediye Meclisi: Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, her kentte oluşturulan seçim bölgelerine göre seçilmektedir. 1990 tarihli Belediye Kanunu’nun 16. maddesine göre üyeleri 4 yıllığına kent halkı tarafından seçilmektedir. Meclis üye sayısı kent nüfusuna göre değişmektedir. Yasa’nın 17. maddesine göre; 20.000 nüfusa belediyelerde onbeş; 50.000’e kadar nüfusa sahip belediyelerde yirmi bir; 100.000’e kadar nüfusa sahip belediyelerde yirmi üç; 200.000’e kadar nüfusa sahip belediyelerde yirmi beş ve artan her 100.000 nüfus için üç kişiden oluşmaktadır. Yalnız bu sayı kırk beşi geçemez.

Polonya’da belediye meclisine siyasi partiler aday gösterebileceği gibi bunların yanında dernekler, platformlar ve kişiler de aday gösterebilmektedir. Sivil toplum kuruluşları meclis üyeliği adaylığı için koalisyon oluşturabilmekte ve ortak aday gösterebilmektedir. Nüfusu 20.000’e kadar olan kentlerde 25 ve daha büyük kentlerde en az 150 kişinin imzası ile aday gösterilebilmektedir. Bu durum farklı düşüncelerin de belediyelerin karar organlarında söz sahibi olabilmesini mümkün kılmaktadır (Toksöz, vd., 2009: 106). Bu kapsamda Polonya’da belediye meclisleri, vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarının kendi düşüncelerini açıklayabileceği, soru sorabileceği ve kamu çıkarlarıyla ilgili öneri sunabilecekleri kamuya açık oturum düzenleyebilirler. Belediye meclisi ya da yerel yönetim görevlileri tarafından alınan kararları her vatandaşın sorgulama ve Yüksek İdari Mahkemeye başvurma hakları mevcuttur (Kowalczyk, 2006: 37).

Belediye Yasası’nın 18. maddesine göre belediye meclisinin görevleri; belediye tüzüğü’nün kabul edilmesi, belediye başkanının faaliyet yönlerinin düzenlenmesi ve faaliyet raporlarının alınması, belediye saymanının atanması ve görevden alınması, bütçenin kabulü, bütçe raporun incelenmesi ve onay verilmesi veya reddedilmesi, yerel arazi kullanım planlarının çalışmasını kabul etmek, ekonomik programları kabul etmek, kalkınma programları almaktır. Yanı sıra vergi ve harçlarla ilgili konularda ayrı kanunlarda belirtilen sınırlar dahilinde kararların alınması, diğer belediyelerle birlikte çalışabilirlik ve ilgili mülkün salgılanması konularında kararların alınması, yabancı ülkelerin yerel ve bölgesel topluluklarıyla işbirliği konusunda kararlar almak, yerel ve bölgesel toplulukların uluslararası derneklerine katılmak, belediyenin fahri vatandaşlığını yayınlamak ile öğrenciler için burs verilmesi ilkelerine ilişkin kararların kabulü de belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır. Bununla birlikte belediye meclisi ayrıca aşağıdaki kent meselelerinde alınacak kararların kabulü konusunda da yetkilidir:

- Tahvil çıkarmak ve elden çıkarılması, devralınması ve geri alınması için kurallar belirlemek ile uzun vadeli kredi ve kredi borç almak,
- Azami tutarı belirlemek için mali yıl boyunca belediye başkanı tarafından kısa vadeli borçlanma tutarı,
- Belediye meclisi tarafından her yıl belirlenen limiti aşan yatırım ve yenileme taahhütleri,
- Şirket ve kooperatif oluşturmak ve katılmak
- Belediye başkanının hisselerini ve paylarını barındırma, geri alma ve elden çıkarma kurallarını belirlemek,

- Teşebbüslerin, işyerlerinin ve diğer toplumsal kuruluş birimlerinin oluşturulması, tasfiyesi ve yeniden düzenlenmesi.

Belediye Encümeni: Belediyenin yürütmedeki karar organı olan belediye encümeni belediye başkanının veya başkan yardımcılarının başkanlığında toplanır. Kentin nüfusuna göre beş ila yedi kişiden oluşan encümen üyeleri, belediye başkanının önerisi üzerine belediye meclisi tarafından seçilmektedir. Encümen üyesi olmak için meclis üyesi olmak gerekmemektedir (Toksöz vd., 2009: 107).

Belediye Başkanı: Belediyenin yürütme organı olan belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan belde halkı tarafından dört yılda bir mutlak çoğunluk yöntemiyle seçilmektedir. Mutlak çoğunluk sağlanamaması durumunda, ikinci turda en yüksek oyu alan kişi başkan olarak seçilmektedir. Meclisin, başkanı görevden alma hakkı söz konusu değildir (Kowalczyk, 2000: 223).

Yukarıda nüfusa göre belediyelerin üç farklı bir yapıda olduğu belirtilmişti. Belediye başkanının isimlendirilmesi de aynı şekilde farklılık göstermektedir. Başkan, kırsal belediyelerde ‚wojt‘, kentsel belediyelerde ‚bur-mistrz‘ ve büyük kentlerde (nüfusu 100.000’in üzerinde olanlarda) ‚prezydent miasta‘ olarak adlandırılmaktadır. Belediye başkanı kendisine yardımcı olacak başkan yardımcılarını görevlendirme yetkisine sahiptir (Çetin; 2016; s. 360).

Belediye başkanı Polonya vatandaşı olmak zorundadır ve belediye yönetiminde aktif bir gücü bulunmaktadır. Başkan belediye meclisi kararlarını uygulamakta ve belediyenin yasalar çerçevesinde belirlenmiş görevlerini yerine getirmektedir. Bu kapsamda başkanın görev ve yetkilerini; belediye mülkü ve bütçesini yönetmek, belediye örgütsel birimlerindeki istihdam konusunu yönetmek, merkezi hükümet tarafından aktarılan görevleri uygulamak, yasa kapsamında belediye bütçe taslağını hazırlamak ve acil durumlarda özel kanunlar çıkarmak şeklinde sıralanabilir. Başkan tarafından oluşturulan düzenlemeler, bir sonraki toplantıda belediye meclisi tarafından onaylanması gerekmektedir. Meclis bu düzenlemeyi onaylamazsa düzenleme geçersiz sayılmaktadır (Banaszak, 2013: 261).

1990 tarihli Belediye Kanunu’nun 26. maddesine göre başkan yardımcısı ve vekillerinin sayısı, belediyenin büyüklüğüne göre değişmekte olup; nüfusu 20.000’e kadar olan kentlerde 1, 100.000’e kadar olan kentlerde 2, 200.000’e kadar olan kentlerde 3 ve nüfusu 200.000’in üzerindeki kentlerde 4 başkan yardımcısı atanabilmektedir (Çınar, 2013: 470).

2.2.7.3.2. İlçe Yerel Yönetimi (Powiat)

1 Ocak 1999’da kurulan ilçe yerel yönetimi yani *powiat*, nüfus olarak daha büyük kentlerde yer alan yerel yönetim birimlerine verilen isimdir (https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/main-executive-and-legislative-bodies-56_en, erişim tarihi: 02.02.2020). İlçe yerel yönetimleri, belediyelerin sahip oldukları tüm yetkilere sahip olup ayrıca yerel standartlar koyma yetkileri de bulunmaktadır (Toksöz, vd., 2009:107). Nüfusu 100.000’in üzerinde olan yerleşim yerleri, kırsal ve kentsel alanla birlikte ilçe olma hakkını elde etmektedir. Tüzel kişilikleri ve yerel özerklikleri mevcut olan ilçe yerel yönetimlerinin, 1998 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetim Yasası kapsamında belirli kamusal hizmetlerin yürütülmesi konusunda sorumlulukları bulunmaktadır (Kutlu, 2006: 179).

İlçe yerel yönetimleri, 1998 Haziran ayında yürürlüğe giren İlçe Yerel Yönetim Kanunu’nun 4. maddesine göre; önemli yasal görevleri bulunmaktadır. Yine aynı maddeye göre ilçe yerel yönetimleri bu görevlerini yerine getirirlerken belediyelerin faaliyet alanını ihlal edemeyecekleri belirtilmektedir. Yasanın 5. maddesinde ise devletin ya da hükümetin yasa çerçevesinde ilçe yönetimlerine yeni ek görevler verebileceği ifade edilmektedir (Kowalczyk, 2006: 38-39). Yeni görevler ortaya çıktığında ve bu konular özellikle ilçelere tahsis edilmediyse, bu görev ve yetkiler yasa kapsamında belediyelere aittir. Bu durum ilçe organlarının belediye organlarını kontrol ve denetleme durumunda olmadığına göstergesidir. Başbakan belediyenin eylemleriyle ilgili denetim yapabilirken; bölge teftiş kurulları da ilçelerin mali işlemlerini denetlemektedir (Banaszak, 2013: 266).



Harita 2.3 Polonya İlçeler Haritası

Kaynak: <https://www.jokart.pl/strona.170297.html>, (erişim tarihi: 21.05.2019)

Haritada da görülebileceği üzere Polonya’da 38 ilçe yönetimi bulunmaktadır. İlçe yerel yönetim birimlerinin organları da belediye yönetimlerinin organları gibi; ilçe meclisi, başkan ve ilçe encümeninden oluşmaktadır.

İlçe Meclisi: İlçe yerel yönetim biriminin karar organıdır. Nüfusu 40.000’e kadar olan kentlerde on iki kişiden oluşmaktadır. Meclis üye sayısı nüfusa göre artmakla birlikte bu sayı hiçbir şekilde altmış kişiden fazla olamamaktadır. Meclis üyeleri dört yılda bir yapılan doğrudan genel oya dayalı temsil sisteminde tek turlu liste usulüyle seçilmektedir. Söz konusu listeler, ilçe oylarının tamamının %5’inden fazlasını almalıdır (Toksöz vd., 2009: 107; Çetin, 2016: 361).

İlçe meclisi, üyeleri arasından meclis başkanını ve en fazla iki başkan yardımcısını seçmektedir. Meclis, başkanın liderliğinde en az on beş günde bir toplanması gerekmektedir. Meclis ayrıca başkanın, dörtte bir meclis üyesinin, encümenin önerisi üzerine toplantı yapmaktadır. Bu durumda meclis başkanı önerinin alındığı tarihten itibaren 7 gün içerisinde ilçe meclis toplantısı düzenlemesi zorunludur. İlçe meclisi, Denetim Komitesi ya da özel amaçlı komite oluşturabilir. Bunun yanında ilçe meclisinin görevleri; ilçe meclislerine ayrılan konularda kararların alınması, yönetim kurulunun seçimi ve görevden alması, encümenin ve genel stratejinin belirlenmesi, stratejide belirlenen hedeflere ulaşabilmek için encümenin raporlarının onaylanması, ilçe bütçesinin karara bağlanması ve uygulamada raporların ve bütçenin onaylanması, vergi seviyesi ve harçların ilgili kanun sınırları içerisinde belirlenmesine dair kararların alınması ve ilçenin finansal konularıyla ilgili karar alınması şeklinde sıralandırılabilir (Çetin, 2016: 361-362);

İlçe Başkanı (Sta-rosta): Yürütme organının başı olan başkan (*Sta-rosta*), 2002 yılına kadar ilçe meclisi tarafından seçilirken 2002’de yapılan değişikliğin ardından halk tarafından seçilmektedir. İlçe çalışanların yöneticisi konumunda olan ilçe başkanı, ilçenin işlerini yönetmek ve ilçeyi temsil etmekle görevli olan başkan, aynı zamanda encümene de başkanlık yapmaktadır (Toksöz vd., 2009: 107).

İlçe Encümeni: Üyeleri meclis tarafından seçilen ve başkanla birlikte yürütme organını oluşturan encümende, başkan ve yardımcısı ile birlikte iki ila dört üye bulunmaktadır. Encümenin göre ve yetkilerini; ilçe meclisinin kararları doğrultusunda taslak projeler hazırlamak, ilçe bütçesini ve mülkünü yönetmek, ilçenin örgütsel birimlerinin işleyişi ile ilgili düzenlemeleri gerçekleştirmek ve ilgili düzenlemeleri karara bağlamak şeklinde sıralamak mümkündür (Çetin, 2016: 362; Toksöz vd., 2009: 107-108).

İlçe meclisine sunulan mali hesapların reddi sonucunda meclis yasal üyelerinin dörtte birinin önerisi üzerine ilçe encümeni ya da üyelerini görevden alabilir. İlçe meclis üyelerinin

beşte üçünün oyuyla ilçe encümeni ve encümen üyelerinin görevden alınmasını durdurulabilir.

2.2.7.3.3. Polonya’da Bölge Yönetimi

Polonya’da bulunan bir diğer yerel yönetim birimi de 1 Ocak 1999’da uygulamaya geçen Voyvodalık yani bölge yönetimleridir. Bölge yönetiminin diğer yerel yönetim birimlerinden farkı hem bir merkezi yönetim birimi hem de yerel yönetim birimi olarak görev yapmalarıdır. Bölge yönetimlerinin tüzel kişilikleri haiz olup; belediyelerin sahip oldukları tüm yetkilere sahiptir. Bununla birlikte bölge yerel yönetimlerinin yerel yasa yapma yetkileri de bulunmaktadır. Belediyeler gibi bölgesel birliklere üye olabilirler üstelik belediyelere bağlıta bulunabilirler (Toksöz vd., 2009: 108). Bu yönüyle her ne kadar diğer yerel yönetim birimlerini aşmış gibi görünseler de bölge yönetimleri faaliyet alanı içerisinde ilçe ve belediyelerin bağımsızlığını ihlal edemez. 1998 tarihli yasanın 4. maddesine göre bölge yönetimleri diğer yerel yönetim birimlerini kontrol etme, denetleme yetkileri bulunmamakta ve aralarında herhangi bir hiyerarşik üstünlük bulunmamaktadır (Çetin, 2016: 362).

Yerel yönetim Yasası’nda belirtildiği üzere, bölge yerel yönetimlerinin; bölge meclisi (sejmik), başkan (Marşal) ve encümen olmak üzere üç ayrı organı bulunmaktadır. Bölge yerel yönetim temsilcilerinin seçimi ilçelerdeki gibi dört yılda bir yapılan doğrudan genel oya dayalı temsil sisteminde tek turlu liste usulüyle seçilmektedir. Bu doğrultuda son bölge meclisi seçimleri 2018 yılında gerçekleştirilmiştir (Çetin; 2016: 363).



Harita 2.4 Polonya Bölgeler Haritası

Kaynak: https://tr.wikipedia.org/wiki/Polonya%C4%B1n_%C4%B0BBS%27si, erişim tarihi: 23.05.2019).

Hem merkezi yönetimin bir birimi hem de bir yerel yönetim birimi olarak faaliyet gösteren bölge yönetimleri bu anlamda iki işlevlidir. AB'ye uyum sağlama amacıyla Polonya'da İstatistikî Bölge Birimleri (NUTS) üç farklı büyüklükte tanımlanmıştır. NUTS1 sınıfına girenlerin sayısı 6; NUTS 2 ye girenlerin sayısı 16 ve NUTS 3 sınıfına girenlerin sayısı da 66 adettir. Bölge yerel yönetimleri ise bu tanımlamanın içerisinde NUTS 2'de bulunan yerel yönetim birimidir (Çınar, 2013: 479). Polonya Bölge yönetimlerinin haritası aşağıda yer almaktadır.

Bölge Meclisi (Sejmik): Bölge yerel yönetimlerinde karar organı olan bölge meclisi, seçimle iş başına gelen otuza kadar olan parlamentlerden oluşmaktadır. Seçimler ilçe yerel yönetimlerinde olduğu gibi tek turlu liste usulü ile yapılmaktadır. Bölge meclislerine seçilen parlamentlerin görev süresi 5 yıl olup son seçim ise 2018 yılında yapılmıştır.

1998 tarihli Bölge Yerel Yönetimleri Yasası'nın 18. maddesine göre; yerel yasaları kabul etmek, bölge geliştirme stratejisini benimsemek, mekansal kalkınma planının benimsenmesi, bölge bütçesini kabul etmek, bölge bütçesinin uygulanmasına ilişkin raporların, bölge mali tablolarının ve çok yıllık programlarının uygulanmasına ilişkin raporların gözden geçirilmesi, bölge durumu hakkındaki raporu dikkate alarak ve bu konuda bölge kuruluna güvenoyu verilmesine veya verilmemesine karar verilmesi, tüzüklerle belirlenen limitler dahilinde, yerel vergi ve harçlara ilgili hükümleri kabul etmek bölge meclisinin görevleri arasında yer almaktadır. Bunların yanı sıra; bölge yönetimlerinin görevlerini diğer yerel yönetim birimlerine emanet etme kararlarının kabul edilmesi, yurtdışı işbirliği konusunda bölge öncelikleri benimsenmesi, uluslararası bölgesel derneklere ve diğer bölgesel işbirliği biçimlerine katılım konusunda kararların alınması, encümeni seçmek ve görevden almak ve Bölge başkanının ücretinin belirlenmesi, bölge kurulunun faaliyetleri ile ilgili raporların değerlendirilmesi, bölge saymanının atanması ve reddedilmesi, bölge mülkiyet meselelerine ilişkin kararların kabul edilmesi, bölge tüzüğü konularında kararlar alınması ile iç organizasyon ve bölge özerklik organlarının çalışma şekli ile ilgili düzenlemeleri kabul etmek de bölge meclisinin yetkileri dahilindedir.

Bölge parlamentosunun kararları, kanun aksini öngörmedikçe, parlamentonun yasal yapısının en az yarısının varlığında, açık görüşme oylamasında, oyların çoğunluğu ile kabul edilir. Bölge parlamentosu, üyeleri arasından gizli oyla, oyların salt çoğunluğu ile bir başkan ve en fazla 3 başkan yardımcısı seçer.

Bölge Başkanı (Marszałek): Bölge Yönetim Yasası'nın 43. maddesine göre bölge başkanı, bölge meclisinin ve başkanlık ofisinin çalışmalarını organize eder, bölge yerel yönetiminin mevcut işlerini yönetir ve bölgeyi temsil eder. Başkan, diğer yerel yönetim

birimlerinde olduğunun aksine meclis tarafından seçilmektedir. Başkan, bölge encümenine başkanlık etmekte ve encümenin çalışmalarını düzenlemektedir. Meclisin önerisi doğrultusunda toplantı düzenlemek zorundadır.

Bölge Başkanının en önemli görevi bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmektir. Bununla birlikte ilgili yasanın 43. maddesine göre; kamu sağlığı ve yaşamını doğrudan tehdit eden acil konularda ve önemli maddi kayıplara neden olabilecek konularda başkan, bölge meclisinin yetki alanına giren konularda gerekli adımları atabilir. Bu durumda meclisin bir sonraki toplantısında ilgili işlemler meclisin onayına sunulmalıdır.

Bölge Encümeni (Zarząd Województwa): Başkanla birlikte bölgenin yürütme organı olarak görev yapmaktadır. Encümen başkanla birlikte beş üyeden oluşur ve üyeleri meclis tarafından seçilmektedir. Encümen, Bölge meclisine ve diğer bölge yerel yönetim birimlerine ayrılmamış görevleri yerine getirir. Bunun yanında ilgili yasanın 41. maddesine göre; bölge meclisinin kararlarını uygulamak, bölge bütçesinin hazırlanması ve uygulanması, taslak bölge geliştirme stratejileri ve diğer kalkınma stratejileri, mekansal kalkınma planı, bölgesel operasyon programları, uyum politikası alanında ortaklık anlaşmasının uygulanmasına hizmet eden programlar ve bunların uygulanması, uluslararası bölgesel derneklerle işbirliği düzenlemek ile bölge yerel yönetim organizasyon birimlerinin yöneticilerinin istihdamı ve işten çıkarılması dahil olmak üzere bölge yerel yönetim organizasyon birimlerinin faaliyetlerini yönetmek, koordine etmek ve kontrol etmek encümenin görevleri arasındadır.

2.2.7.4. Yerel Yönetimlerin Görevleri

Yukarıda bahsedildiği gibi Polonya'da belediye, ilçe ve bölge olmak üzere üç kademeli yerel yönetim birimi bulunmakta ve bu kademeler arasında herhangi bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Bu başlık altında bu üç kademenin de görevleri ayrı ayrı incelenecektir.

1990 tarihli Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde yerel topluluğun müşterek ihtiyaçlarını karşılamak belediyenin görevidir denilerek genel yetki ilkesine vurgu yapılmaktadır. Bunun yanında belediyelerin görevli oldukları alanlar aşağıdaki gibi sayılmıştır:

- Mekânsal yönetim, mülkiyet yönetimi, çevrenin ve vahşi yaşamın korunması ve su yönetimi;
- Belediye yolları, sokaklar, köprüler, meydanlar ve trafik organizasyonu;
- Su temini ve kentsel atık suyun kanalizasyon bertarafı ve arıtımı,
- Elektrik temini, ısı ve gaz, telekomünikasyon faaliyetleri;

- Belediye konutlarının, belediye kütüphaneleri ve diğer kültürel kurumlar dahil kültür ve anıtların korunması ve bakımı,
- Belediye mezarlıkları, barınaklar, pazarlar ve sergi salonlarının korunması ve bakımı,
- Yerel toplu taşıma;
- Sağlığın korunması, bakım merkezleri ve bakım kuruluşları dahil sosyal yardım, koruyucu aileler ve koruyucu bakım sistem, hamile kadınların sosyal, tıbbi ve yasal olmasını da içeren aile politikası;
- Halk eğitimi;
- Dinlenme ve spor tesisleri dahil fiziksel kültür ve turizm ile belediyenin tanıtımı;
- Belediye sel önleme, taşkın kontrolü ve yangından korunma;
- Sivil toplum kuruluşları ve maddede sayılan kuruluşlar için işbirliği ve faaliyetler ile uluslararası yerel ve bölgesel topluluklarla işbirliği.

Belediye Kanunu'nun 7 maddesinde sayılan görev ve yetkilerinin yanı sıra merkezi idare tarafından belediyelere yasayla ya da çeşitli anlaşmalarla delege edilen görev ve yetkiler de bulunmaktadır. Örneğin; medeni hal ile ilgili görevler, sivil kayıt alanındaki görevler, ulusal savunma görevleri, sivil savunma görevleri, başvuruların alınması ve kimlik kartlarının dağıtımı, gaziler ve zor şartlar altında olan diğer yetkili kişiler için yardım, bölge mahkemeleri için meslekten olmayan hâkimlerin seçimi, ekonomik faaliyetlerin kayıtlarının tutulması, alkollü içeceklerin satışına izin vermek, zihinsel bozukluğu olan kişilere hizmet sunmak, kamu meclisleri konularında işlem yapmak, tarım sayımlarının organizasyonu ve yürütülmesi için belediyeye verilen görevler, taksi ile karayolu taşımacılığının ruhsatlandırılması, belediyede (toplu halde) insan taşıma izinlerinin verilmesi, seçmen kayıtlarını, seçim veya referandumların organizasyonu ve yürütülmesi ile ilgili görevlerin idaresi ve yürütülmesini hazırlamak ve güncellemek ve diğerleri.

İlçe yerel yönetimleri, belediyelere atfedilmeyen görevlerden sorumlu bulunmaktadır. Belediyelerin aksine ilçe yerel yönetimlerinin görev ve yetkileri kısıtlı olup; belediyelerin görevlerini tamamlayıcı niteliktedir. Kamu yaşamında kurumların işlevlerini yerine getirebilmeleri için önemli bir yerel yönetim birimi olarak göze çarpan ilçelerin sorumlu oldukları sağlıkla ilgili hizmet alanlarını; sağlığın korunması ve teşviki, ilçe hastanelerinin yönetimi, sıhhi hizmetlerin denetim ve organizasyonu, sosyal yardım, aile yanlısı politika, engelli vatandaşlara destek şeklinde sıralamak mümkündür. Çevre ile ilgili görevleri ise; çevrenin korunması, su yönetimi, tarım, ormancılık ve balıkçılık, taşkın koruma, yangın

önleme ve insan sağlığının korunmasıdır. İlçelerin güvenlikle ilgili görevleri arasında ise; kamu düzeni ve halkın güvenliği, tüketicinin korunması, ilçe kamu binalarının korunması ve sivil savunma sayılabilir. Ekonomi ile ilgili görevleri ise; ilçenin teşviki, sivil toplum kuruluşlarıyla İşbirliği, işsizlikle mücadele ve yerel iş piyasasını canlandırmaktır. Diğer belediyeçilik görevlerini ise; kamu eğitimi, halk ulaşımı ve kamu yolları, haritacılık ve kadastro, gayri-menkul yönetimi, mimari ve inşaat yönetimi, kültür ve turizm, kültürel mirasın korunması, ilçe hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, denetim ve koruma olarak sıralamak mümkündür (Sauer, 2013: 10).

1998 reformunun ardından sayıları 378'ten 308'e düşen ilçe yerel yönetimleri, ulusal güvenliğin sağlanması ve kentlerin tanıtılması gibi önemli işlevlere sahiptir. Şehrin sorunlarının tespit edilmesi ve bunlara çözüm bulunması amacıyla ilçeler, yerel kamu politikalarının üretilmesi noktasında sivil toplum kuruluşları ve farklı aktörlerle işbirliği içinde hareket ederek sorunlara demokratik çözümler üretmekle görevlidir (Kowalczyk, 2000: 225).

İlçe yerel yönetim birimlerinin kendi sahip oldukları görev ve yetkilerin yanı sıra merkezi idare tarafından aktarılan görev ve yetkileri de bulunmaktadır. Bunlar; devlet hazine mülkiyet yönetimi, kamu karayolları ve demiryolları için alınan malların tazminatı, taşınmazların hukuki statüsünün düzenlenmesi, tarımla ilgili görevler, ulusal savunma ile ilgili görevler, sivil savunma görevler, ekonomi ve ulaştırma alanına verilen görevler ve diğerleri gibi.

Haziran 1998'de yürürlüğe giren, Yerel Yönetim Yasası'nda bölgenin görevleri ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Yasaya göre bölge yönetimleri kanun kapsamında bölge için önemli her konudan sorumludur. Bu anlamda bölgelerin ekonomik kalkınma, bölgesel kamu hizmetleri ve uluslararası işbirliği gibi üç önemli alanda sorumluluğu bulunmaktadır. Yasaya göre bölge yönetimlerinin görevlerini; kamu eğitimi, yüksek eğitimi de dahil, sağlık koruması ve teşviki, kültür, sosyal refah, aile politikası, kırsal alanların modernizasyonu, mekânsal planlama, çevresel koruma, su yönetimi, taşkın koruma, kamu ulaşımı ve kamu yolları, kültür ve turizm, tüketicilerin haklarının korunması, savunma, kamusal güvenlik ve işsizlikle mücadele ve yerel iş piyasasını canlandırmak olarak sıralandırmak mümkündür (Sauer, 2013: 10).

Yerel yönetimlerin bizzat yasalarla sahip oldukları görev ve yetkilerinin yanı sıra, merkezi idare tarafından kanunla ya da anlaşmaya dayalı olarak delege edilen görevlerinin de bulunduğunu önceki bölümlerde belirtmiştir. Bölge yerel yönetimlerinin 1998 tarihli yasaya göre yerine getirmekle yükümlü oldukları merkezi idare tarafından delege edilen görev ve

yetkileri de bulunmaktadır. Bunlar; bölgesel öneme sahip seçilmiş ulusal savunma görevleri, seçilmiş sosyal konular, jeodezik ve kartografik konuların görevler, % 18'e kadar alkol içeren alkollü içeceklerin toptan ticareti için izin verilmesi, ulaştırma konularının tıbbi muayenelerin kontrolü, sürücü sınavı yapan sürücü için lisans verilmesi ve devlet muayenelerinin denetimi gibi seçilmiş görevler, tarımsal üretici gruplarının ve bu grupların kontrollerinin kayıtlarının tutulması, su hukukunda seçilen görevler ve çevrenin korunması alanında bir takım görevler gibi (Sauer, 2013: 12).

Bölge yerel yönetimlerinin belediyelerin sahip oldukları tüm haklara sahip olup, belediyelerin kullandığı yetkilerin tümünü kullanma hakkına sahiptirler. Bu noktada ortaya çıkacak olan karışıklıkların önlenmesi amacıyla 27 Haziran 1998 tarihinde yürürlüğe giren, Yetki Gücü Ayırımı Yasası oluşturulmuştur. Yasada yerel yönetim birimlerinin görev ve yetkileri arasındaki farklılaşma ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Örnek verecek olursak her iki yerel yönetim biriminin de kamusal eğitim ile ilgili görevleri bulunmaktadır. Yasa ile bu konudaki yetki farklılaşması, ilkokul, ortaokul ve anaokulları ile ilgili kamusal hizmetleri belediyeye; teknik okullar, özel okullar, pedagojik-psikolojik danışma merkezleri ilçe yönetimlerine; meslek yüksekokulları ve öğretmen eğitimi ise bölge yönetimlerine bırakılmak suretiyle oluşturulmuştur (Kowalczyk, 2006: 41).

Bölge yönetiminin en önemli görevlerinden biri bölgesel kalkınmadır. Bu kapsamda bölge yönetimleri; ekonomik kalkınma için uygun koşulların oluşturulması, teknik altyapının sürdürülmesi ve genişletilmesi, kamu ve özel finans kaynaklarının alınması ve kullanımı, vatandaşların eğitim isteklerini desteklemek, sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uygun olarak doğal kaynakların kullanımının düzenlenmesi, bilimin gelişimine destek ve bölgesel kalkınma olanaklarının geliştirilmesi konularında kalkınma politikaları uygulamakla görevlidir (Banaszak, 2013: 226).

Bu görevleri yerine getirmek için, bölge yönetimleri; merkezi hükümet, diğer bölgeler, sivil toplum kuruluşları, bilimsel araştırma merkezleri, yükseköğretim kurumları, uluslararası örgütler ve özellikle komşu ülkelerdeki diğer ülkelerin bölgeleri ile işbirliği yapmaya teşvik edilir. Uluslararası işbirliği konusunda bölge meclisinin konuyla ilgili olarak a) yabancı işbirliğinin temel amaçları, b) coğrafi öncelikleri, c) bölgelerin uluslararası bölgesel birliklere katılımı konusunda planlamalar yapması gerekmektedir (Kowalczyk, 2006: 41).

2.2.7.5. Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri

Polonya Anayasası ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı tarafından belirlenen çeşitli ilkelere göre tasarlanan Polonya yerel finans sistemi, subsidiarite ve yeterlilik ilkesini

içermektedir. Bu ilkelere göre yerel yönetimlerin mali kaynakları, anayasa ve yasaların getirdiği sorumluluklarla orantılı olmak zorundadır. Polonya anayasası, yerel yönetimlerin gelirlerinin: kendi gelirleri, genel hibeler ve ayrılan hibeler olmak üzere üç farklı kalemden oluştuğunu belirtmektedir. Yerel makamların mali kaynaklarının bir kısmı, yasalar çerçevesinde oranı belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergilerden ve ücretlerden türetilir (Toksöz vd. 2009:111).

Polonya Anayasası'nın 167. Maddesine göre:

“Yerel yönetim birimlerine, kendilerine verilen görevlerin yerine getirilmesi için yeterli kamu fonları sağlanacaktır. Yerel yönetim birimlerinin gelirleri, kendi gelirlerinden, genel sübvansiyonlardan ve devlet bütçesinden alınan özel hibelerden oluşur. Yerel yönetim birimleri için gelir kaynakları yasa ile belirlenir. Yerel yönetim birimlerinin görev ve yetkileri kapsamındaki değişiklikler, kamu gelirlerindeki paylarında uygun değişiklikler ile birlikte yapılır.”

Polonya yerel yönetimlerinin öz gelirleri, toplam gelirlerinin yaklaşık% 55'ini oluşturmaktadır. Bunların % 36,4'ü yerel vergiler, % 17,2'si emlak vergisi ve % 2,9'u yasal işlemler vergisinden oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirleri geri ödemesiz şekilde yabancı kaynaklardan, örneğin AB kaynaklarından elde edilen hibe gelirlerini de içerebilir (Saurer, 2013: 14-15).

Polonya'da merkezi idarenin yerel yönetimlere aktardıkları sübvansiyonlar da bir diğer gelir başlığını oluşturmaktadır. Merkezi idarenin transfer etmiş olduğu sübvansiyonlar herhangi bir faaliyetle ilişkilendirilmemekte ve yerel yönetimler bu gelirleri diledikleri gibi kullanabilmektedir. Merkezi idareden aktarılan bu subvansiyonlar içerisinde en büyük payı (% 76), yerel yönetimlerin eğitim ile ilgili görevleri için aktarılan kaynaklar oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin bir diğer gelir kaynakları olan denkleştirme yardımları, toplam gelirler içerisinde %5,1'dir. Merkezi idareden aktarılan bu kaynağın amacı, her bir yerel yönetim kademesi arasındaki vergi kapasitesi farklılıklarını eşitlemektir (Saurer, 2013: 15).

Polonya'da yerel yönetimlerin görevlerini açıklarken kendi görevlerinin yanı sıra merkezi idare tarafından delege edilen görevlerinin de bulunduğunu belirtilmişti. Belediye Kanunu'na göre merkezi idare delege ettiği sorumluluklara paralel olarak kaynak da transfer etmelidir. Bu kaynaklar yerel yönetimlerin toplam gelirinin neredeyse% 10,3'ünü oluşturmaktadır. İlçe ve belediyelere transfer edilen bu fonların büyük bir kısmı, yaklaşık 2/3'ü sosyal yardımlar için kullanılmaktadır. Son olarak yerel yönetim gelirinin% 0,2'sinden daha azını oluşturan kaynak ise belirli devlet görevlerini yerine getirmek amacıyla devlet organlarıyla yapılan anlaşmalardan kaynaklanan transferlerdir. Polonya'da yerel yönetimler 2011 yılından önce bütçelerini bir yıllık bütçeler olarak hazırlamakta idi. Ancak bu tarihten

sonra bir yıllık bütçelerinin yanı sıra uzun vadeli mali planlar da hazırlamakla yükümlüdürler. Hazırlayacakları uzun vadeli mali planlar içerisinde ilk yılın mali bütçesi de yer almalı ve gelecek 3 yılın bütçe, yani gelir, harcama, sonuç, borç tahminini içeren gerçekçi bir plan olmalıdır (Saurer, 2013: 15-19).

2.2.7.6. Polonya’da Yerel Yönetimler Arası İşbirliği

Anayasa’nın 172. maddesi yerel yönetimlerin örgütlenme hakkını düzenlemektedir. Maddeye göre; yerel yönetim birimlerinin örgütlenme hakkı olup; bu kapsamda bir yerel yönetim birimi, yerel ve bölgesel toplulukların uluslararası derneklerine katılma ve diğer devletlerin yerel ve bölgesel topluluklarıyla işbirliği yapma hakkına sahiptir.

Her ne kadar anayasada amaç şartı bulunmasa da birliklerin kurulma amacı; ortak çıkarların korunup, yeni gelişme alanlarının değerlendirilmesi veya projeler üretmektir. Yurt içinde yerel yönetim birimleri kendi aralarında ya da yerel yönetimlerin farklı kademeleriyle birlik kurabilir. Yerel yönetimlerin taraf oldukları birliklerin tüzüklerinin meclislerince kabul edilmesi şarttır. Yine Anayasanın ilgili maddesine göre yerel yönetimler yurtdışında da birliklere özgürce katılma hakları vardır. Bu durum tek istisnası; sadece bölgesel yönetimlerin yurtdışı bölgelerle birlik kurma anlamında işbirliği yapması Dışişleri Bakanlığı’nın iznine tabidir (Toksöz vd., 2009: 110).

Yerel yönetimler bu işbirliğini, birlik kurarak (*stowarzyszenie*), sendika oluşturarak (*związek*) veya anlaşma yoluyla (*porozumienie*) gerçekleştirebilirler. Yerel yönetimler tarafından en fazla kullanılan yöntem ise sendika oluşturularak işbirliğine gidilmesidir. Resmi statü kazanabilmesi için İçişleri Bakanlığı tarafından yönetilen Belediye Sendikaları Kayıt Sistemine kayıt edilmesi gereken sendikalar, genellikle içme suyu temini ve atık su, kamu taşımacılığı, doğal gaz dağıtımı, telekomünikasyon ve çevre koruma gibi farklı sektörlerde faaliyet göstermektedir (Çetin, 2016: 363).

Yerel yönetimler tarafından en fazla kullanılan yöntemlerden bir diğeri ise anlaşma imzalama yoluyla birlik kurulmasıdır. Bu yöntem ile yerel yönetimler tek başlarına gerçekleştiremeyecekleri hizmetleri proje bazında gerçekleştirebilme imkânına kavuşurlar. Anlaşma imzalama oluşturulan birliklerde taraf yerel yönetimlerden bir tanesi proje yürütücüsü olarak görevlendirilir ve taraflar da finansman konusunda görev üstlenmektedirler (Çınar, 2013: 472-473).

Üçüncü ve son işbirliği yolu ise kırsal alanlarda oldukça yaygın olan yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik oluşturmalarıdır. Birlik kurmanın ön koşulu en az üç yerel yönetim biriminin katılımının sağlanmasıdır. Bu kapsamda yerel yönetimler özel amaçlı

birlikler kurabilmekte ve derneklere üye olabilirler. Belediye birlikleri temel olarak ortak hizmet sunumu, toplu taşıma, su temini ve atık ber tarafı konularında kurulmaktadır (Kowalczyk, 2006: 35).

2.2.7.7. Yerel Yönetimlerde Katılım

1990 Yerel Yönetimler Kanunu'na göre referandum, belediyelerin en önemli katılım araçlarından birini oluşturmaktadır. Bu referandumlar belediye meclisi tarafından veya belediye'deki seçmenlerin en az on biri tarafından başlatılabilir. Referandumun bağlayıcı olması için seçmen katılımı seçmenlerin yüzde otuzundan az olmamalıdır; aynı düzenlemeler ilçe ve voivodship seviyelerinde de öngörülmektedir. Belediye Meclisleri, vatandaşların fikirlerini ifade edebilecekleri, soru sorabilecekleri ve kamu yararı ile ilgili konularda önerilerde bulunabilecekleri halka açık oturumlar düzenleyebilir (Kowalczyk, 2000: 231-232).

Yerel yönetimlerin kararlarına katılım konusunda bir diğer araç da zorunlu danışmadır. Belediyeler, yasaların zorunlu kıldığı durumlarda ve önemli olan konularda meclis kararıyla halkın görüşünü almak zorundadır. Zorunlu danışma yöntemi belediyelerde olduğu gibi diğer yerel yönetim birimi olan ilçe ve bölge yönetimlerinde de söz konusudur. Son olarak referandum ve zorunlu danışma yöntemlerinin yanında bir diğer katılım yöntemi de vatandaşların ya da sivil toplum örgütlerinin belediye meclis toplantılarına katılımıdır. Yerel Kalkınma ve yeni tasarlanan projeler için vatandaşlar ya da STK'lar belediye meclis toplantılarına katılabilir ve önerilerde bulunabilir (Toksöz vd., 2009: 109).

2.2.7.8. Merkezi İdare ile Vesayet İlişkisi

Polonya yerel yönetimi, yasalar tarafından tanımlanan kamu görevlerini kendi adına yerine getirir. Polonya Anayasası'nın 171. maddesi yerel yönetimlerin denetimi konusunda hükümler barındırmaktadır. Anayasaya göre:

- “1. Yerel yönetimin işlemlerinin hukuka uygunluğu denetlemeye tabidir.
2. Yerel yönetim birimlerinin faaliyetleri üzerinde inceleme yapan organlar şunlardır: Başbakan ve voyvodalar ve mali konularla ilgili olarak- bölgesel denetim kurulları.
3. Anayasa veya yasaları ihlal etmesi durumunda, Başbakan'ın bir önergesiyle, Sejm yerel hükümetin bir kurucu organını feshedebilir.”

Anayasanın ilgili maddesinden anlaşılacağı üzere yerel yönetimlerin işlemleri hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır. Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yasalara uygunluğu, merkezi yönetim; başbakan ve bölgedeki hükümeti temsil eden voyvodalar gerçekleştirmektedir Ayrıca mali durumlarda da Bölgesel Denetim Odaları tarafından

denetlenmektedir (Çetin, 2016: 364). Denetim organları, denetim yetkilerini kullanmak için gerekli yerel yönetimler hakkında bilgi ve veri talep etme hakkına sahiptir. Yerel yönetimler, denetim organlarının talep ettiği bilgi ve belgeleri 7 gün içerisinde beyan etmek zorundadır(Saurer, 2013: 19).

Yerel yönetim otoritesinin kanuna aykırı kararları geçersizdir. Bu tür tutarsızlığı ortadan kaldırmak için, denetim makamı, alındığı tarihten itibaren 30 gün içinde, yerel yönetimin karar verme yetkisinin tamamen veya kısmen geçersizliğine karar verebilir. Yerel yönetimler kararlarında ısrar ederse konuyu idare mahkemesine taşıyabilir. Yerel yönetimlerin kararlarında yasaların küçük ihlallerinde denetim makamı kararı geçersiz kılmamakla birlikte, kararın kanuna aykırı olarak verildiğini belirtmekle sınırlıdır (Saurer, 2013: 21).

Yerel yönetimlerin kararları üzerinde yalnızca hukukilik denetimi yapıldığını yukarıda belirtmiştik. Ancak yerel yönetimlere merkezi idare tarafından delege edilen görevlerde, merkezi idare yerindenlik denetimi de gerçekleştirebilmektedir. Delege edilen görevlerde Voyvoda yerel yönetimlerin kararlarını durdurabilir ve karardaki eksikliği ve süreyi de bildirerek tekrar görüşülmesini isteyebilir (Çetin, 2016: 365).

Yerel yönetimlerin kararları üzerinde gerçekleştirilen bu dış denetimlerin yanı sıra iç denetim mekanizması da bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin iç denetimi konusunda başlıca yetkili yerel yönetim biriminin meclisidir. Meclis ayrıca denetim komisyonları da oluşturabilir. Meclisin oluşturduğu denetim komisyonunda, ilgili yerel yönetim biriminin başkanı ve yardımcıları görev yapamazlar (Toksöz vd., 2009: 112).

Yerel yönetimlerin mali denetimleri Bölge Denetim Odaları tarafından gerçekleştirilmektedir. Bölgesel Denetim Odaları, yerel yönetimler üzerinde uyguladıkları denetimlerin yanı sıra yerel yönetim birliklerini ve tüzel kişiliğe sahip olan diğer yerel birimleri de mali olarak denetleyebilir. Bölge Denetim Odalarından her ilde 16 tane bulunmaktadır. Odalar, yerel yönetim bütçelerinden destek alan diğer kurum, birlik veya iştirakleri de denetlemektedirler (Çetin, 2016: 365).

Polonya'daki yerel yönetim birimlerinin özerkliği, özel hukuk ve kamu hukuku alanında adli korumaya tabidir. Yerel yönetim birimleri, bağımsız idari ve sivil mahkemelerde haklarını dava etme yeteneğine sahiptir. Bununla birlikte vatandaşların da yerel yönetimlerin kararlarının kişisel hak ve özgürlüklerine zarar vermesi durumunda, yerel yönetimleri dava edebilirler.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ SÜRECİNDE ARAŞTIRMA ÜLKELERİNİN YERELLEŞME SÜREÇLERİNE DAİR KARŞILAŞTIRMA VE TÜRKİYE’DE İÇ TARTIŞMALAR

Çalışmanın bu kısmında tezin temel varsayımlarının, her üç ülke yerel yönetim tarihinin ve reformlarının analizi sonrasında sonuç ve değerlendirmeler başlığı altında doğrulanmasına yönelik olarak hazırlanmıştır. 1980’li yıllardan itibaren Fransa, 1990’lı yıllardan itibaren Polonya ve 2000’li yıllardan itibaren de ülkemizde gerçekleştirilen yerelleşme reformları farklı zamanlarda olsa da benzer içsel ve dışsal etkiler bulunmaktadır. Bu çalışmada da her üç ülkenin reform süreçlerinin dışsal bir etken olan AB tarafından etkilenip etkilenmediği değerlendirilmiştir. Çalışma içerisinde bu ülkelerin yerel yönetim reformları, reformların çıkış nedenleri, koşulları ve AB’nin hangi araçlarla bu ülkelerin yerel yönetim reformlarını etkilediği ortaya konulmaktadır.

Araştırma ülkeleri arasında Fransa’nın özel bir konumu bulunmaktadır. Nedeni ise dünya üzerindeki onlarca devlet gibi araştırma ülkelerinden Polonya ve Türkiye de yönetim yapılarını oluştururken Fransız yönetsel sisteminden etkilenmiştir. Bunun yanı sıra araştırma ülkeleri arasında yerelleşme reformlarını gerçekleştirmeye ilk başlayan ülkenin Fransa olması ve ardından da Polonya ve Türkiye’nin de benzer reform girişimlerinde bulunmasıdır.

Polonya’nın araştırma açısından önemi ise 1990’lı yıllarda yönetsel ve ekonomik sistemlerinde çok keskin ve süratli bir dönüşüm geçirerek liberal sisteme uyum sağlayabilmiş ve kısa zamanda AB’ye üye olabilmıştır. Bu açıdan Polonya’nın geçirmiş olduğu reform süreci, Türkiye için de AB’ye üyelik yolunda yol gösterici olabilecektir.

Birbirine benzer yönetim yapılarına sahip bu ülkelerin AB’ye müktesebatına sürecinde gerçekleştirdiği reformlara gösterilen tepkiler (ödülleri ve çekinceler) genel olarak benzer alanlarda ortaya çıkmıştır. Her üç ülke için de AB kaynaklarından daha fazla yararlanmak amacıyla yerelleşme ve bölgeselleşme reformlarını gerçekleştirirken üç ülkede de reformların olası sonuçlarına dair çekinceler benzer alanlarda gerçekleşmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle araştırma ülkelerinin yerel yönetim sistemleri yerelleşme konusundaki temel ilkelere göre karşılaştırma yapılacak, ardından da araştırma ülkelerinin yerelleşme süreçlerinde AB etkisi değerlendirilecektir.

3.1. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Türkiye’de Yerelleşme

Önümüzdeki birkaç yıl içerisinde 100. Yaşına girecek olan genç Türkiye Cumhuriyeti Devleti, uzun bir devlet geleneği mirası üzerine inşa edilmiştir. Gerek tarihi veriler, gerekse günümüzde Dünya üzerinde varlıklarını sürdüren Türk Devletleri dikkate alındığında Türk toplumu için devlet geleneğinin çok önemli ve ayrıcalıklı olduğu rahatça gözlemlenebilir. Türk toplumunda devlet kavramı baba ile özdeşleştirilirken; toprak kavramı da ana ile özdeşleşmiştir. Osmanlı Devleti döneminden miras alınan merkeziyetçi yapı günümüzde de halen varlığını sürdürmektedir. Ancak gerek küreselleşme gerekse AB uyum politikaları yerelleşme çalışmalarını doğurmuş ve 2000’li yılların başında hem belediyeler, hem büyükşehir belediyeleri hem de il özel idareleri hakkında yasalarla önemli adımlar atılmıştır. Arıdan 2012 yılının sonunda çıkarılan 6360 sayılı torba Kanun’la merkezileşme, yerelde merkezileşme eleştirileri ortaya çıkmıştır.

Çalışmanın bu kısmında Avrupa bütünleşmesi sürecinde ihtiyaç duyduğu yerelleşme reformlarının ne kadar kısmının sağlandığını ve yerelleşme süreci üzerindeki AB etkileri ortaya çıkarılmaktadır. Bu kapsamda karşılaştırmada standardizasyonun sağlanabilmesi için Fransa ve Polonya örneklerinde olduğu gibi aynı başlıklar üzerinden incelemeler yapılacaktır. Bu kapsamda öncelikle Türk siyasal tarih ve devlet geleneği, ardından idari yapı incelenecektir. Sonrasında da küreselleşme ve Avrupalılaşma sürecinin idari yapılanmaya etkileri ve yerelleşme süreci ele alınacaktır. Son olarak da Türkiye’de yerel yönetim kuruluşları detaylı bir şekilde değerlendirilecektir.

3.1.1. Türk Siyasi Tarihi ve Devlet Geleneği

Tarihten bu yana 16 devlet kuran Türklerin yönetim anlayışı genellikle merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Son olarak yaklaşık 620 yıl boyunca Anadolu topraklarında hüküm süren Osmanlı Devleti asırlarca merkeziyetçi bir yapıya sahip olmuştur. 17. yüzyıla kadar güçlü merkeziyetçi anlayışla yönetilen İmparatorluk’ta bu tarihten sonra reform ihtiyacına karşılık ıslahatlar gerçekleştirilmeye çalışılmış, yerel yönetimlerin oluşturulması ve kurumsallaştırılması ile ilgili idari reformlar ise 1839 Tanzimat Fermanı’ndan sonra gerçekleştirilmiştir.

Türk yönetim kültürüne yerel yönetimler, Tanzimat Fermanının ardından yıkılmaya yüz tutmuş Osmanlı İmparatorluğu’nun Batılılaşma çabalarından ibaret ithal düşünce ürünü olarak girmiştir. Bu tarihlerde yerel yönetimlerin oluşturulmasının temel amacı, günümüzdeki gibi demokratik katılımı arttırmak veya özerk yerel yönetim yapısı oluşturmak değil, siyasi ve ekonomik nedenlerle hizmetin daha etkin şekilde uygulanması gibi gerekçelerden

kaynaklanmaktadır. I. Dünya Savaşı'nın sonunda Osmanlı Devleti'nin yıkılmasıyla yerel yönetim sistemi de yeni kurulan Cumhuriyet'e miras bırakılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde kamu yönetiminin örgütlenmesi, adli, idari, askeri ve akademik olmak üzere dört alan üzerinde bina edilmiştir. İdare, merkezden ve yerinden yönetim kuruluşlarından oluşmaktadır. Demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin örgütlenmesi, güçler ayrılığına dayalı olarak şekillendirilmiştir. Yasama gücü, başkent Ankara'da bulunan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından temsil edilirken; yargı gücü bağımsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır. Yürütme gücü ise 16 Nisan 2017'de gerçekleştirilen referandumun ardından yapılan Anayasa değişikliği sonrası 24 Haziran 2018'de yapılan seçimlerden beri Cumhurbaşkanlığı tarafından kullanılmaktadır.

Ülkemizin yerel yönetim sistemi ise belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimleri olmak üzere üç kademeli olarak şekillenmiştir. Belediye yönetimleri 2005'e kadar 1930 yılında oluşturulan 1580 Sayılı Belediye Kanunu; 2005 yılının ardından ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre idare edilmektedir. 1980'li yılların ardından sanayileşmenin artması ile büyükşehirlerin nüfuslarının hızla artış göstermesi nedeniyle İstanbul, Ankara ve İzmir ile 1984 yılında kurulmaya başlayan ve 2012 yılında oluşturulan 6360 Sayılı yasa ile sayıları 30'a ulaşan büyükşehir belediyeleri de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre idare edilmektedir. 6360 Sayılı yasa ile büyükşehirlerde görevlerine son verilerek sayıları 51'e düşen il özel idareleri günümüzde 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'na göre idare edilmektedir. Yine 6360 Sayılı yasa ile büyükşehirlerde mahalleye dönüştürülerek sayıları oldukça azalan köy yönetimleri de ülkemizde en uzun süre yürürlükte kalan ve 1924 yılında oluşturulan 442 sayılı Köy Kanunu'na göre idare edilmektedir.

3.1.2. Türkiye'nin İdari Yapısı ve Merkezi İdare

Türkiye Cumhuriyeti'nde idare, merkezden ve yerinden yönetim kuruluşlarından oluşur. Yerinden yönetim kuruluşları, hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını Üniversiteler, TRT, KİT ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları oluştururken, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını da belediyeler, il özel idareleri ve köyler oluşturmaktadır.

Osmanlının son dönemini de dikkate alırsak Türkiye, yüz yıla yakın bir süre parlamenter demokrasi ile idare edilmiş ve 2018 yılında gerçekleştirilen seçimlerden itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ile idare edilmektedir. Bu noktada ifade etmek gerekir ki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, başta ABD olmak üzere diğer ülkelerde bulunan başkanlık sistemleri ile benzerliklere sahip olması ile birlikte Türk yönetim yapısına uygun

özgün bir sistem olarak kurgulanmıştır. Sistemin temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Güler, 2018: 311):

- Cumhurbaşkanını halk seçecek ve seçimler TBMM seçimleri ile birlikte beş yılda bir gerçekleştirilecektir.
- Başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi cumhurbaşkanında toplanacak, cumhurbaşkanı, bakanlarını ve cumhurbaşkanı yardımcılarını atamaktadır.
- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine dair kararname çıkarabilmektedir.
- Cumhurbaşkanı ve meclis birbirlerini feshedebilir. Birlikte seçilme kuralına göre fesih halinde her ikisi içinde seçimler tekrar yapılır.
- Parlamenter sistemdekinin aksine cumhurbaşkanına cezai sorumluluk getirilmiş; cumhurbaşkanı siyaseten ve diğer konularda sorumlu hale gelmiştir.
- Parlamenter sistemde yürütmenin (başbakan ve bakanlar kurulu) meclise karşı sorumlu olması nedeniyle bulunan gensoru mekanizması, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yetkinin halktan alınması ve sorumluluğun halka karşı olmasından dolayı kaldırılmıştır.

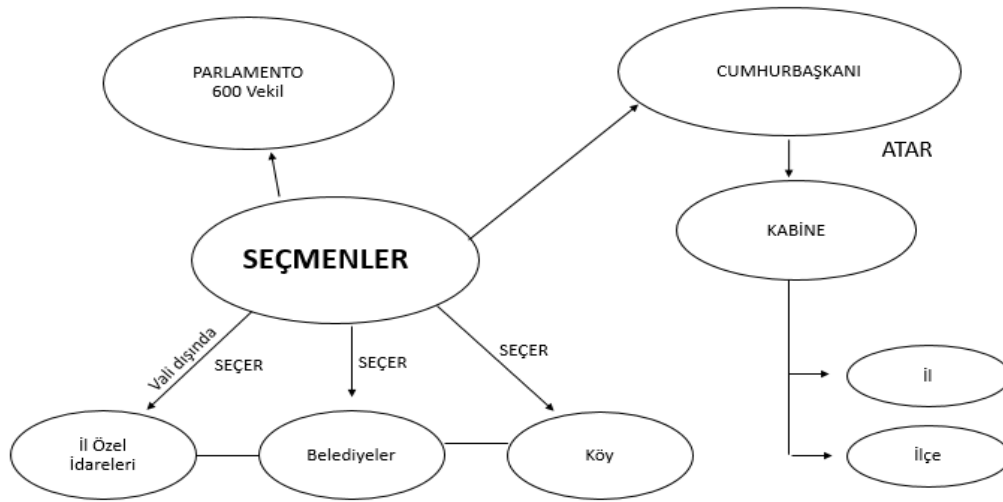
Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme yetkisi cumhurbaşkanında toplanmıştır. Bu noktada sorgulanması gereken konu yürütmenin işleyişinin nasıl olacağıdır? Yeni sistemde yürütmenin işleyişine etki edecek en önemli değişikliklerden birisi yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının, kararnamelerle kamu yönetiminin çalışmasını doğrudan etkileyebilmesidir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamusal alanda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların kuruluş, görev ve yetkilerinde değişiklik yapılabilmesi doğrudan bürokrasinin konumuna etki edecektir (Güler, 2018: 313).

Mevcut sistemde Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde bina edilmiş, politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş, 16 bakanlık Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içine alınmış, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden organize edilmiştir. Yeni sistem politika kurulları ve ofislerin oluşturulması anlamında kısmen ABD başkanlık sistemi ile benzerlik taşıyor olsa da özgün yapısı ile de dikkat çekmektedir. Politika kurulları aracılığıyla yürütme organının başı sıfatıyla Cumhurbaşkanlığı için ilgili alanlarda politika üretmeleri ve uygulanan politikaların takibin sağlayan kurullar yönetim sistemimize yeni eklenmiş kurumlardır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Meclis, genel oyla seçilen 600 milletvekilinden oluşmakta olup seçimler beş

yılda bir cumhurbaşkanlığı seçimleri ile birlikte gerçekleştirilmektedir. Milletvekili seçilebilme yaşı ise 18’dir. TBMM’nin görev ve yetkileri Anayasa’nın 87. Maddesinde genel olarak;

“kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek” şeklinde belirtilmiştir.



Şekil 3.1. Türkiye İdare Sistemi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Sonuç olarak Osmanlı’nın son dönemleri ve Cumhuriyet Dönemi’nin başından itibaren parlamenter sisteme sahip ülkemizde yaklaşık 100 yılın ardından siyasal istikrarsızlıkların önüne geçme amacıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmiş ve merkezi idare ile yürütme organı güçlendirilmiştir. Çalışmanın temel konusu olan yerel yönetimler ve yerelleşme konularından sapmamak amacıyla merkezi idare ile ilgili başlık bu kadarla sınırlı tutulmuştur.

3.1.3. Küreselleşme Etkisinde Türk Yönetmel Sistemi

Küreselleşme, toplumların ekonomik, siyasal ve kültürel hayatlarında önemli değişikliklere neden olmuştur. Hiç şüphesiz Türkiye de tüm dünya ülkeleri gibi küreselleşme sürecinden derinden etkilenmiştir. Hatta Türkiye, jeo-politik konumu nedeniyle dünyadaki birçok ülkeye kıyasla küreselleşme sürecinden daha fazla etkilenmiştir. Bu durumun bir diğer

nedeni de jeo-politik konum sonucu tarih boyunca farklı medeniyetlere ev sahipliği yapması ve içerisinde farklı kültürlerden çok sayıda insan barındırmasından kaynaklanmaktadır.

1980’li yıllarda oldukça hızlanan küreselleşmenin tüm boyutlarıyla etkilerini, Türkiye üzerinde gözlemlemek mümkündür. Ekonomik açıdan küreselleşme, özünde açık pazar ekonomisi ve uluslararası ticaretin örgütlenmesinin, dünya kapitalist sisteminin sermaye birikimine işaret etmektedir (Aktel, 2003: 57). Bu açıdan Türkiye ekonomisi, dünya ekonomisi ile bütünleşebilmek ve küreselleşmenin dinamiklerine uyum sağlamak için, 1980 tarihinden sonra önemli yapısal değişiklikler geçirmiştir. Bu dönemde ithal ikameci ve korumacı ekonomik yapının yerini ihracat teşviklerine dayanan ve pazarın, dış ticaretin, faizin, kurun ve sermaye hesabının serbestleştirildiği bir yapı almıştır (Bayar, 2008: 33).

Küresel piyasalara uyum sağlamaya çalışmak, bürokratik yapıda da değişiklikler gerektirmiştir. Ülkemizde de siyasi küreselleşme trendleri kapsamında, özellikle 2000’li yıllarda hukukun üstünlüğü, insan hakları, demokratikleşme, kadın hakları, hayvan hakları, gibi konular ile birlikte yönetimde şeffaflık, hesap verebilirlik, demokratik katılım gibi temel yönetim ilkelerinin Türk yönetsel sistemine entegre edilmesi ve uygulanması noktasında önemli mesafe kat edilmiştir. Nitekim 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nın gerekçe bölümünde;

“Küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri, etkililiğin artırılması ve katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacı” şeklinde küreselleşmenin doğurduğu ihtiyaca dikkat çekilmiştir.

Küreselleşme ile Türk Kamu Yönetiminin somut bağı olarak kabul edilen Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile İçişleri, Maliye, Adalet, Milli Savunma, Çalışma ve Milli Eğitim Bakanlıkları haricindeki tüm bakanlıklara bağlı hizmetlerin yerel yönetimlere aktarılması öngörülmüştür. Nitekim Tasarı dönemin Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer’in vetosu nedeniyle kabul edilmemiştir.

Küreselleşmenin bir diğer önemli etkisi de devletin küçültülmesi ve devletin ekonomiden elini çekmesi olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda Türkiye’de de 2000’li yıllarla birlikte devletin küçültülmesi konusunda reform çalışmaları gerçekleştirilmiş ve devletin ekonomiden elini çekmesi amacıyla özelleştirme politikalarına hız verilmiştir. Devletin piyasadan elini çekmesi ile birlikte özerk düzenleyici kurulların oluşturularak piyasa düzenleme araçları ile siyasetin bağlantısı koparılmaya çalışılmıştır. Yine dünyadaki gelişmelere bağlı olarak kamu yönetiminde şeffaflığın, hesap verebilirliğin sağlanması ve

performans yönetimi kapsamında kamu mali yönetim sisteminde değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Küreselleşmenin etkisi olarak devletin küçültülmesi özelleştirmenin yanında yerelleşmeyi de beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda merkezi yönetimin bazı görev ve sorumlulukları yerel yönetimlere aktarılmış ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yoluyla demokrasinin de güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Türkiye’de de 2003 yılından sonra yerel yönetim birimleri olan belediye, büyükşehir ve il özel idarelerine dair reformlar ortaya çıkmış ve kamusal hizmetler halka yakınlştırılmaya çalışılmıştır.

Küreselleşmenin Türkiye’de küreselleşme süreci aslında AB’ye uyum süreci ile birlikte yürümektedir. Küreselleşme sürecinde oluşan reform ihtiyacı aynı zamanda AB’ye uyum açısından da bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim küreselleşmenin etkisi ile gerçekleştirilen reformlar aynı zamanda AB’ye uyum sağlamak amacını da taşımıştır.

3.1.4. Avrupalılaşma Etkisinde Türk Yönetmel Sistemi

1959 yılında başlayan Türkiye’nin Topluluk ile ilişkileri dönem dönem araya soğukluklar girmiş olsa da günümüze kadar ulaşmıştır. Bu süreçte Türkiye’de, Topluluğa uyum sağlamak amacıyla farklı örgütlenme modelleri ve yönetim yapısında da önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Özellikle 1999 Helsinki Zirvesi Türkiye’nin adaylık statüsü kazanmasıyla birlikte AB ile ilişkiler gelişmiş ve derinleşmiş; Türk Yönetmel Sisteminin Avrupalılaşma süreci hız kazanmıştır.

AB, üye ve aday ülkelerin yönetmel sistemi hakkında kesin bir model öngörmemiştir. Benzer şekilde AB ile ilişkilerin yürütülmesinde koordinasyonu sağlayacak birimler hakkında da bir öngürüsü bulunmamaktadır. Üye/aday ülkeler, kendi yönetmel sitemlerine göre AB ile ilişkileri koordine etmek amacıyla farklı şekillerde örgütlenme modelleri belirlemişlerdir. Örneğin, Almanya günümüzde Türkiye’nin de uyguladığı gibi Dışişleri Bakanlığı düzeyinde; Fransa, Danimarka ve İtalya’da AB İşleri Bakanlığı düzeyinde ve Polonya gibi bazı ülkeler de Bakanlıklararası Komiteler şeklinde örgütlenmiştir. Türk Kamu Yönetimi’nin AB uyum sürecinde hükümetler tarafından farklı farklı ulusal örgütlenme tipleri oluşturmuştur; DPT Müsteşarlığı, AB Genel Sekreterliği, AB Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 34-35).

Ankara Anlaşması’nın ve Katma Protokol’ün sağlıklı bir şekilde yürütülmesi amacıyla merkezi idareye bağılı olarak oluşturulan kurumsal yapılar, 1999 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin adaylık statüsünün kazanmasının ardından uyum sürecinde kamu kurum ve kuruluşlarının etkin bir şekilde koordinasyonunu sağlamak amacıyla 2000 yılında 4587 sayılı

Kanun'la Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) kurulmuştur. 2011 yılına gelindiğinde ilişkilerin koordinasyonunun sağlanması amacıyla 634 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile AB Bakanlığı oluşturulmuş ve 2018 yılında ise 703 sayılı KHK'nın 7. maddesi ile AB Bakanlığı'nı kuran 634 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmış; Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı kurulmuştur.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecini koordine etmek için oluşturulan yukarıdaki yapıların yanında uyum süreci, Türk Kamu Yönetimi sisteminde önemli reformların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Uyum sürecinin Türk Kamu Yönetimi sistemine etkileri müzakere sürecinde Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarından açıkça gözlemlenebilmektedir. Bu kapsamda İlerleme raporlarının içerisinde bulunan siyasi kriterler başlığı ile AB, Kamu yönetimi konusunda bir model önermese de yönetsel sisteme egemen olması istenilen ilkeleri deklare etmektedir (Avenier, 2013: 28).

1999 Helsinki Zirvesi sonrası Türkiye'nin hızlı bir reform sürecini başlattığı yukarıda belirtilmişti. Bu kapsamda Türkiye'de Ekim 2000 ve Haziran 2001 tarihleri arasında toplam 117 yeni kanun çıkarılmıştır. Meclis iç tüzüğü basitleştirilmiş ve AB'ye uyum için bir Meclis Komisyonu kurulmasını planlanmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen en önemli yasal düzenlemelerin başında 2001 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği gelmektedir. Bu kapsamda Anayasa'nın 33. maddesi ve başlangıç bölümü değiştirilmiş; ifade ve düşünce özgürlüğü, hak arama hürriyeti, demokrasi ve sivil otoritenin güçlendirilmesi, özel hayatın gizliliği, kişi hürriyeti ve güvenliği, konut dokunulmazlığı, yerleşme ve seyahat özgürlüğü, haberleşme özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü, işkencenin önlenmesi ve kadın-erkek eşitliği konularında yeni hüküm ve güvenceler oluşturulmuştur (ABGS, 2007a: 4).

2002 yılı Türkiye açısından siyasi ve ekonomik sorunlarla geçmiştir. Ancak bu sorunlara rağmen; ocak ayında Türk Medeni Kanunu ile kadın erkek eşitliği, dernekleşme, çocuk ve zayıfların korunması konularında gelişmeler kaydedilmiştir. Ayrıca kamu personelinin kalitesinin yükseltilmesi, devletin etkinliğinin artırılması konularında düzenlemeler hayata geçirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2002: 19-40). Yine 2002 yılında 19 Şubat, 9 Nisan ve 9 Ağustos'ta üç adet uyum paketi meclisten geçmiştir. 19 Şubat tarihli ilk Paket ile Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluşu ve Yargılaması Hakkında Kanun ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu Terörle Mücadele Kanunu ve Türk Ceza Kanunu'nda, ifade özgürlüğü, gözaltı süresi, tutuklu ve hükümlü haklarının korunması konularında değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 9 Nisan tarihli İkinci Uyum Paketi'nde ise Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, İl İdaresi Kanunu, Siyasi Partiler Kanunu, Basın

Kanunu, Dernekler Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu ve Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 9 Ağustos tarihli Üçüncü Uyum Paketi ile de idam cezası kaldırılmış, ilgili yasalara yeniden yargılama konusunda hükümler eklenmiş, azınlık vakıflarının taşınmazları, anadilde yayın yapılması, ifade ve dernek kurma özgürlüklerine ilişkin düzenlemeler hayata geçirilmiştir (ABGS, 2007a: 5-12).

2003 yılında da üç farklı uyum paketi ile AB uyum konusunda önemli dönüşüm yaşanmıştır. 11 Ocak'ta yürürlüğe giren 4. Uyum Paketi ile 15 kanun ve 1 KHK'nın birçok maddesinde; 4 Şubat'ta yürürlüğe giren 4793 sayılı kanun ile oluşturulan Beşinci Uyum Paketi ve 19 Temmuz'da yürürlüğe giren 4928 sayılı kanun ile Altıncı Uyum Paketiyle 13 kanunda değişiklik değişiklikler gerçekleştirilmiştir. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Hakkında Kanun, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Devlet Memurları ve Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Devlet Güvenlik Mahkemeleri Teşkilat ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, Dernekler Kanunu, Damga Kanunu, Basın Kanunu, Medeni Kanun ve Siyasi Partiler Kanunu, Vakıflar Kanunu, Dilekçe Hakkı Kanunu ve Adli Sicil Kanununda gerçekleştirilen değişikliklerle, dernek kurma özgürlüğü, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi ile tutuklu ve hükümlülerin haklarının korunmasının güçlendirilmesi bağlamında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir (ABGS, 2007a: 12-37).

Kopenhag kriterlerini karşılama konusunda 2004 yılında Anayasa değişiklikleri ile önemli mesafe kaydedilmiştir. Bu kapsamda Anayasa'nın 10 maddesi değiştirilmiş ve bu çerçevede ölüm cezası kaldırılmış, basın özgürlüğü ve kadın-erkek eşitliği güçlendirilmiş ve Türk Silahlı Kuvvetleri'ne Sayıştay denetimi getirilmiştir (ABGS, 2007a: 4-5). 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile yerleşme anlamında önemli adımlar atılmıştır. Aynı dönemde belediye ve il özel idaresi kanunları, dönemin Cumhurbaşkanının vetosuna takılmış, sadece Büyükşehir Belediyeleri Kanunu hayata geçirilebilmiştir. 15 Temmuz 2004'te 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun meclis tarafından kabul edilmiş ve AB'nin üye/aday ülkelere yönetsel sistemlerinde hayata geçirmelerini tavsiye ettiği, şeffaflık ve açıklık, hesap verebilirlik, güvenilirlik, etkinlik ve verimlilik, subsidiarite gibi temel ilkeler Türk yönetsel sistemine kazandırılmak istenmiştir. Ayrıca Yasa ile kamu yönetiminin ilkeleri yeniden tanımlanmak, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki iş bölümü netleştirilmek istenmiştir. Yasa ile kamu hizmetlerinin yerelleşmesi konusunda da önemli değişiklikler öngörülmüş; milli savunma, adalet, dış işleri, milli eğitim, sosyal güvenlik, hazine ve maliye, olağan üstü hal ve sivil savunma dışında kalan kamusal hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi planlanmıştır (Eliçin, 2011: 117). Dönemin iktidarı AKP tarafından planlanan

kanun tasarısı, ülke gündeminde önemli bir yer kaplamış özellikle ana muhalefet partisi CHP, tasarısı ile cumhuriyetin temel değerlerinin hedef alındığı ve tasarının ile merkezi idarenin yok edilmeye çalışıldığı ve ülkeyi federal sisteme götüreceği ileri sürülerek karşı çıkmıştır. CHP'nin bu muhalefeti kısa sürede meclisteki diğer partiler ve sivil toplum kuruluşlarından da destek görmüş; DİSK, KESK, KAMU-SEN, Türk-iş, TTB (Türkiye Tabipler Birliği) ve 103 STK'yı içerisinde barındıran Türk Dayanışma Konseyi de tasarıya karşı çıkmıştır. Buna karşın TUSİAD, MÜSİAD ve TOBB gibi ekonomi ile ilgili STK'lar da hükümete destek vermiştir (Eliçin, 2011: 112-117; <https://www.milliyet.com.tr/gundem/kamu-yonetimi-yasa-tasarisina-sivil-orgutlerden-toplu-tepki-5125706>, erişim tarihi: 17.02.2021). Tasarı her ne kadar mecliste kabul edilmiş olsa da Cumhurbaşkanının vetosu nedeniyle hayata geçirilememiştir. Bu düzenlemelerin arkasından Avrupa Komisyonu 6 Ekim'de yayınladığı ilerleme raporunda Türkiye'nin siyasi kriterleri büyük ölçüde karşıladığını açıklamış ve katılım müzakerelerin başlatılmasını tavsiye etmiştir

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun tasarısı gibi 2004 yılında başlatılan yerleşme girişimi kapsamında Cumhurbaşkanının vetosu nedeniyle çıkartılamayan Belediye ve İl Özel İdaresi kanunları 2005 yılında hızlı bir şekilde hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda 22 Şubat'ta İl Özel İdaresi Kanunu ve 3 Temmuz'da da 5393 sayılı Belediye Kanunu, katılım müzakerelerinin başladığı Ekim ayından önce hayata geçirilmiştir. 2005 yılında ayrıca 29 Ekim'de kamu mali yönetimi ile ilgili Anayasa'da değişiklikler öngören 5428 sayılı kanun kabul edilmiştir.

2006 yılı, AB ile müzakerelerin başlamasının ardından Bilim ve Araştırma Faslı açılmış ve ardından geçici olarak kapatılmıştır. Ayrıca 11 Aralık'ta Konsey, Türkiye'nin, Güney Kıbrıs Rum Yönetimine karşı ek protokolden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle, Türkiye'nin Güney Kıbrıs'a uyguladığı sınırlamalarla ilgili politika alanlarını kapsayan başlıklar Birlik tarafından bloke edilmiştir (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016b: 15-16). 2007 yılında Türkiye'nin açılış kriterlerini karşıladığı için İşletme ve Sanayi Politikası, İstatistik, Trans-Avrupa Ağları, Tüketicinin ve Sağlığın Korunması başlıklarında; 2008 yılına gelindiğinde ise Sermayenin Serbest Dolaşımı, Fikri Mülkiyet Hukuku, Şirketler Hukuku ile Bilgi Toplumu ve Medya başlıklarında müzakereler açılmıştır. 2009 yılında Vergilendirme ve Çevre olmak üzere 2 başlık; 2010 yılında ise sadece Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı başlığı müzakerelere açılmıştır. Bu tarihten sonra Türkiye-AB ile ilişkileri adeta durma noktasına gelmiş ve 2013 yılına kadar yeni bir müzakere başlığı açılmamıştır. 5 Kasım 2013 tarihinde 22 nolu başlık olan Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı açılmıştır (İKV, 2016). 2016 yılında açılan Mali ve Bütçesel

Hükümler başlığı ile toplam 16 fasıl açılmış ve sadece Bilim ve Araştırma başlığı kapatılmıştır (Esen, 2020: 30).

2010 yılında dönemin AB'den sorumlu Devlet Bakanı Başmüzakereci Egemen Bağış tarafından müzakere sürecini hızlandırmak amacıyla “AB Stratejisi” ve “AB İletişim Stratejisi” çalışmaları hazırlanmış ancak müzakere sürecinin hızlanması konusunda çok da etkili olmamıştır (Esen, 2020: 31). Bu dönemde ortaya çıkan bir diğer önemli kurumsal uygulama ise 2010'dan sonra her ilde bir vali yardımcısı AB işlerinden sorumlu tutulmuş ve AB ile ilgili konularda iller düzeyinde bilgilendirme ve çalışmaların eşgüdümü noktasında ilerleme kaydedilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011: 8-12). 2011 yılında yeni kurulan hükümette ilk kez bir Avrupa Birliği Bakanlığı'nın bulunması ve Bakanın Başmüzakereci ve Müzakere Heyeti Başkanı sıfatlarıyla katılım müzakerelerini yönetme ile görevli olması, AB ile ilişkilerdeki dikkat çeken önemli bir kurumsal değişikliktir.

2012 yılındaki en önemli kurumsal değişim ise 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği kurumunun oluşturulmasıdır. Bu dönemde gerçekleştirilen bir diğer önemli düzenleme ise 6363 sayılı kanundur. Bu tarihten sonra da zaten zayıf olan Türkiye AB ilişkileri iyiden iyiye zayıflamış ve buna paralel olarak Avrupa bütünleşmesi kapsamında Türk yönetsel sisteminde gerçekleştirilen reform sayılarında azalma gerçekleşmiştir.

AB Bakanlığı, müzakere sürecinin koordinasyonu, uyum yasalarının uygulanmasının Bakanlıklar düzeyinde takibi amacıyla 2014 yılında yenilenmiş bir AB Stratejisi ve bir Reform Eylem Grubu (REG) oluşturmuştur. Aynı yıl üyelik sürecini hızlandırmayı hedefleyen bir de “AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı” hazırlanmıştır. Bununla birlikte AB ile diyalogu güçlendirmeye yönelik de yeni platformlar oluşturulmuştur. 2016 yılında darbe girişiminin gerçekleşmesi, AB ile ilişkileri farklı bir akışa yönlendirmiştir. Darbe girişimine AB'nin beklenen tepkiyi vermemesi ve ilerleyen süreçte gerek Türkiye'nin Suriye'ye yönelik gerçekleştirdiği “Zeytin Dalı Harekâtı” ve Doğu Akdeniz'de petrol ve doğal gaz arama faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkan kıta sahanlığı sorunları sonucunda Türkiye'nin AB ile arası açılmış ve durma noktasına gelmiştir (Esen, 2020: 33).

Türk Kamu yönetiminin Avrupalılaşması sürecinde ilerleme raporlarının da etkisiyle 1999 Helsinki Zirvesi'nin ardından çok fazla düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu noktada akıllara “Türk yönetsel sistemi Avrupalılaşma kapsamında geçirdiği evrimin ardından AB'nin çok düzlemli yönetim sistemine uyum sağlayabilmiş ya da sağlayabilecek kapasiteye ulaşmış mıdır?” Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin 1989 yılının ardından yönlerin Avrupa Birliği'ne dönmeleri ve üyelik başvurularında bulunmaları AB'de ortak yönetsel sistem sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda üye/aday devletlerin yönetim sistemlerinin

Avrupalılaştırmasının nesnesi olarak da çok düzlemli yönetim kavramı ortaya çıkmıştır. Politika yapım sürecinin ulus-ötesi, ulusal, bölgesel ve yerel düzlemlerde yer alan kurumlar arasında hiyerarşik olmayan bir yöntem izlenerek ve tartışarak gerçekleştiği bir model olarak da tanımlanan çok düzlemli yönetim sisteminde, her şeyden önce ulusal devletler karar alma yetkilerini farklı düzlemlerde olan aktörlerle de paylaşır. Bu kapsamda yönetim faaliyetinin dikey ve yatay olarak farklılaşması ve değişik kurumlar eliyle sunulur hale gelmesinden dolayı, farklı düzlemlerde gerçekleşen yönetim, yani “Çok Düzlemli Yönetişim” olarak adlandırılmaktadır.

Yukarıda 1999 Helsinki Zirvesi’nin ardından AB’ye uyum sağlamak amacıyla oldukça fazla yasal düzenleme gerçekleştirildiği belirtilmişti. Bu yasal düzenlemelerin bir kısmı da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında gerçekleştirilmiştir. Bu konuda önde gelen değişiklik olarak dönemin Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer tarafından geri gönderildiği için hayata geçirilemeyen 15.7.2004 tarih ve 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”dur. Kanun, Türk yönetsel sisteminin yönetimden yönetişime geçişi hızlandırmak amacıyla hazırlanan maddeler içermektedir. Ayrıca Kanun, yönetsel sistemimizin yeniden yapılandırılmasının nedenleri arasında Avrupa Yönetsel Alanı ve sonuç olarak çok düzlemli yönetim sistemine uyum sağlamak ihtiyacı bulunduğunu aşağıdaki ifadelerle dile getirmiştir:

“(...) Türkiye’nin AB’ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısının katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir. (...) Küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek bu bölgesel entegrasyon çabası, piyasa ve demokratik değerler üzerine kurulu bu birliktelik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzeni kurma, ekonomik gelişmenin nimetlerini adil bir şekilde paylaşma hedefleri ile de uyum içinde olan AB’ye tam üyelik sürecinde, yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.”

Kanun’un 1. maddesinde “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi” şeklinde kanunun temel amacı belirtilmiştir. Kamu yönetiminin temel ilkelerinin sayıldığı Kanun’un 5. Maddesi, adeta SIGMA programı ve Beyaz Kitap’ta belirtilen AB yönetsel ilkelerinden yararlanarak oluşturulmuş gibi benzerlik taşımaktadır. 5. maddenin b) bendi: kamu hizmetlerinin sunumunda katılımcılık, yerindenlik, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, saydamlık ve sonuç odaklılık gibi kavramları Türk Kamu Yönetiminin yeni ilkeleri arasında saymaktadır. 5.

maddenin e) bendinde “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.” ifadesi ile subsidiarite ilkesine vurgu yapılmıştır. f) bendinde ise “Kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.” ifadesi ile politika yapım sürecinde farklı düzlemler arasında bir yönetişimin gözetileceği ifade edilmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi Kanun, cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve meclise geri gönderilmiştir. Sonuç olarak Kanun, yasalaşamamıştır.

AB’nin çok düzlemli yönetim sisteminde politika yapım sürecinde, ulus üstü ve ulusal düzlemlerin yanı sıra ulus altı düzlemde yer alan bölgesel ve yerel kurum ve kuruluşlar arasında hiyerarşik olmayan bir yöntem izlenerek ve tartışarak gerçekleştiği bir model olarak da tanımlanmaktadır. Bu kapsamda yerel ve bölgesel yönetimlerin politika yapım süreçlerine aktif bir şekilde dahil olmaları da bu yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin sağlanması ile mümkün olacaktır.

Türkiye’de 2003 yılından itibaren yerelleşme anlamında önemli gelişmeler söz konusu olmuştur. 2003 yılında yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında Başbakan Müsteşarı Ömer Dinçer’in koordinasyonunda hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılanma Hakkında Kanun’da merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımı ve kamusal hizmetlerin halka en yakın kurum ve kuruluşlarca gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Netice itibarıyla metin, bir kanun tasarısı olarak kalmış ancak 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimlerle ilgili önemli düzenlemeler hayata geçirilebilmiştir. Ayrıca 5227 ve takip eden Kanun Tasarısıyla ilk defa çıkarılması veya değiştirilmesi öngörülen 10 kanundan, Köy Kanunu hariç, hepsi ya neredeyse yeniden yazılarak kanunlaşmış veya ilk defa kabul edilmiştir. Tekrara düşmemek amacıyla yerel yönetimlerle ilgili reformlar veya reform iddiasındaki AK Parti dönemi kanunları bu başlık altında değil; bir sonraki başlıkta derinlemesine incelenecektir.

3.1.5. Türkiye’de Yerelleşme Reformları

Batılı devletlerde yerel yönetimlerin tarihi çok eskilere kadar götürülebilirken, örneğin Fransa için 1789 ve Polonya için Magdeburg Hukuku’nun uygulandığı 1200’lü yıllara kadar götürülebilirken; Türkiye’de ise yerel yönetimler Tanzimat döneminin bir sonucu olarak 1869 yılında Fransa’nın komün idarelerinden esinlenerek yönetim sistemimize katılmıştır. Cumhuriyet döneminde de yönetsel sistemimizin bir parçası olarak faaliyetlerine devam eden yerel yönetimler Osmanlı’dan alınan merkezîyetçi yönetim anlayışından önemli ölçüde etkilenmiş ve merkezi idarenin yoğun denetimi altında faaliyet göstermiştir.

Siyasi ve idari açıdan önemli sorumluluklarla donatılmış yerel yönetimler Avrupa bütünleşmesi açısından önemlidir. Yaklaşık yarım yüzyıldır Avrupa ile bütünleşme çalışmaları yürüten Türkiye'nin yerelleşme tarihi batılı devletlerle birlikte ilerlememiştir. Türkiye'de yerelleşme sürecini daha iyi kavrayabilmek açısından Osmanlı Devleti'nden miras kalan yerel yönetimlerin de incelenmesi gerekmektedir. Bu açıdan çalışmanın bu kısmında Türkiye'de yerelleşme konusu Cumhuriyet öncesi, cumhuriyet sonrası ve 2003 yılı sonrası yerelleşme başlıkları altında ele alınmaktadır.

3.1.5.1. Cumhuriyet Öncesi Yerel Yönetimler ve Yerelleşme

Cumhuriyet öncesi dönemde yani Osmanlı Devleti döneminde batılı devletler gibi yerleşmiş bir yerel yönetim geleneği bulunmamaktadır. Doğulu ve batılı toplumların farklı süreçlerden geçmesi, rejim ve toplumsal dönüşümlerin farklı olması ulusal ve yerel yönetim sistemlerinin de farklı olmasına yol açmıştır (Parlak, 2014: 10). Osmanlı Devleti'nde de klasik imparatorluklar gibi mutlakiyetçilik ve merkeziyetçilik hakimdir. Osmanlı şehirleri ise ilmiye sınıfından kadılar tarafından yönetilmektedir. Çevresindeki köyler ve kasabalarla birlikte şehrin yönetiminde bulunan kadı, görev yaptığı bölgenin hem hakimi, hem belediye başkanı hem de merkezi idarenin temsilcisi olan kaymakamı olarak görev yapmaktaydı (Eryılmaz, 1997: s. 33).

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda yerel yönetimlerin kurulması Tanzimat sonrasına denk gelmektedir. Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun 1839 yılında okunması, Osmanlı Devleti'nde önemli bir değişim ve yeni gelişmelere gebe olarak görülmektedir. Tanzimat hareketinin temel amacı; merkezi otoriteyi yeniden tesis etmek, işlevini yitirmiş kurumları kaldırmak ve devletin tek merkezden yönetilmesini sağlamaktır. Her ne kadar amacı merkezi idareyi güçlendirmek olsa da yerel yönetimler Tanzimat Hareketi'nin bir sonucu olarak 1869 yılında Fransa'nın komün idarelerinden esinlenerek yönetim sistemimize katılmıştır (Ortaylı, 2008: 495-496).

Modern anlamda belediye ilk kez 1854 yılında kurulmuştur. Bu döneme kadar Osmanlı'da kentsel örgütlenme, kentte yaşayanlara hizmet götürme ve kentle ilgili ortak davranış kalıpları oluşturma geleneği çok daha eskilere dayanmaktadır. Kentsel ihtiyaçları karşılama ve işbirliği ile beledi hizmetleri sunma konusunda yukarıda bahsedilen esnaf kuruluşlarının yani lonca teşkilatlarının yanı sıra medrese, tarikat ve cami cemaati gibi oluşumlar önemli rol üstlenmişlerdir (Coşkun ve Uzun, 1999: 33).

Osmanlı Devleti döneminde hem bir yerel yönetim hem de bir taşra yönetimi olarak faaliyet gösteren kadılık kurumunda beledi ve mülki işlevler birbirinden ayrılmıştır. Şehrin

beledi yönetiminde kadıya yardımcı olmak üzere naib, subaşı, imam, muhtesib, mimarbaşı ve çöplük subaşı gibi yardımcıları vardı. Zaten beledi işlerin şimdiki kadar fazla olmadığı cumhuriyet öncesi dönemde kadılar, birçok yerel hizmeti esnaf kuruluşlarına ve yerel halka yaptırırdı (Ortaylı, 1979: 287-288).

1839 yılında Tanzimat'ın ilan edilmesine kadar kendi sistemini korumaya çalışan Osmanlı Devleti'nde Tanzimat ile birlikte Avrupa sisteminin bir parçası olma çabaları artmıştır. Nitekim 1854 yılında gerçekleşen Kırım Savaşı'nın ardından Fransa'nın Kömün sisteminden etkilenerek ilk belediye teşkilatı, İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. Bu teşkilatın başında hükümet tarafından atanan bir şehremini bulunmakta ve üyeleri atamayla gelen 12 meclis üyesi bulunmaktadır.

Kurulması planlanan belediye teşkilatına ilişkin önerilerini sunmakla görevli ve üyelerinin büyük çoğunluğu yabancılardan oluşan İntizamı Şehir Komisyonu oluşturulmuştur. Bu komisyonun önerisiyle 1858 yılında Beyoğlu ve Galata semtlerini de içine alan Altıncı Belediye Dairesi Kurulmuştur. Daire, hükümetin atadığı bir daire müdürü ve yedi üyeli bir daire meclisine sahiptir (Eryılmaz, 2006: 176-177).

1868 yılında çıkarılan bir talimat ile belediye teşkilatlarının İstanbul dışında da kaza, sancak ve vilayetlerde kurulması öngörülmüştür. Belediye teşkilatlarının başında mutasarrıfın memurlar arasından seçeceği ve Valinin onayı ile atanacak bir başkan ve ayrıca mahalli ihtiyar kurullarının seçeceği meclis üyelerinden oluşan belediye meclisi de bulunmaktadır. 1869 yılında ilan edilen Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi, belediye teşkilatının tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmasını sağlamıştır. Nizamnamenin ardından şehreminliği teşkilatı da yeniden oluşturulmuş ve İstanbul 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Şehreminliğin; Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Şehremini ve Şehremaneti Meclis üyeleri, öncesinde olduğu gibi hükümet tarafından seçilerek atanmaktadır. Cemiyet-i Umumiye ise İstanbul'da bulunan 14 belediye daire müdürleri ve belediye meclisinin üçer üyelerinden oluşmaktadır. Belediye üyelerinin yarısı her yıl yinelenen ve halk tarafından seçilen kişilerden oluşmaktadır.

1876 yılında Osmanlı Devleti'nin ilk Anayasası olan Kanuni Esasi ile İstanbul ve taşrada kurulacak olan belediyelerin, üyeleri seçimle iş başına gelecek olan meclis üyelerin tarafından yönetilmesi karara bağlanmıştır. Ayrıca belediye teşkilatlarının kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçiminin kanunla belirlenmesi karara bağlanmıştır. Taşradaki belediyelerin Başkan, belediye meclisi ve cemiyeti belediye olmak üzere üç organa sahip olması öngörülmüştür (Tortop, vd. 2006: 37-38).

1921 Anayasası olan Teşkilat-ı Esasiye'nin 11. maddesine göre illerin, tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlar olduğu belirtilmiştir. 1923 yılında Cumhuriyetin ilan edilmesinin ardından da Teşkilat-ı Esasiye'nin hükümlerine göre yapılmış olan düzenlemeler, 1924 Anayasası ile yeniden düzenlenmiştir. 1921 Anayasası ile yerel yönetimlerin daha özerk ve demokratik olması yolundaki ilkeler, 1924 Anayasası'nda yer almamış; yerel yönetimler merkeziyetçi bir anlayışla, yeniden tanımlanmıştır. Bu yapı cumhuriyet döneminde 1930 yılında 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nun kabul edilmesine kadar bu şekilde sürmüştür (Cenk, 2007: 21).

Görüldüğü gibi Osmanlı Devleti'nde yerelleşme süreci, Batılı devletlerden farklı olarak halkın talebi sonucunda değil; Fransa gibi Jakoben, tepeden inmece bir şekilde oluşturulmuştur. Bu durumun bir sonucu olarak Osmanlı yerel yönetim teşkilatları, halkın temsil edildiği, yönetime aktif katılımın gerçekleştiği bir yönetim birimi olarak değil merkezi idarenin taşrada bir temsilcisi gibi kalmıştır.

3.1.5.2. Cumhuriyet Sonrası Yerel Yönetimler ve Yerelleşme

1923 yılında Cumhuriyetin ilan edilmesinin ardından yerel yönetimlerle ilgili ilk düzenleme, 26 Şubat 1924'te belediyelerin gelirlerini arttırmak amacıyla hazırlanan 423 sayılı Belediye Vergi ve Resim Kanunu'dur. Ardından bugün de halen varlığını sürdüren, Türk yerel yönetim sisteminin en uzun yürürlükte kalan yasası olan 442 sayılı Köy Kanunu düzenlenmiştir. Hemen bir ay sonrasında 1924 Anayasası ile Teşkilatı Esasiye Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve yerel yönetimlerin aleyhine merkeze bağımlı yerel yönetimler çalışmalarına devam etmiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerin idari ve mali olarak merkezi yönetimin aşırı denetimi altında olmasının yanı sıra tek parti iktidarı dönemi olması nedeniyle siyasi olarak da bağımlı şekilde faaliyet göstermiştir.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile dönemin şartlarına göre belediyeler hakkında önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Kanun, merkezi idarenin taşra kuruluşu gibi merkezi hükümetin politika ve yönlendirmelerine bağımlı belediye modelini ortaya çıkarmıştır. Kanun'la dönemin şartlarında belediyelerin gerçekleştirebileceği her türlü yerel hizmet belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Ayrıca belediyelere, halkın yararına olmak koşuluyla her türlü girişimi yapma yetkisi tanınmıştır. Dönemin şartlarında 1580 sayılı Yasa belediyelerin sayılan görevleri bakımından son derece ileri ve kapsamlı bir düzenleme olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Tekeli'ye göre Yasa hazırlanırken dikkate alınan beş temel ilke; Güçlü bir merkezi yönetim denetimi, belediyelerin görevlerini özgürce yerine

getirmesi, belediyeler arası eşitlik, etkin halk denetimi, tek dereceli seçim ve yerel yönetimlerin hizmet alanlarının arttırılabilmesidir (Tekeli, 2009: 56-60).

1945 yılında bugün ki adı Türkiye Belediyeler Birliği olan Türk Belediyecilik Derneği kurulmuştur. Belediyecilik konusunda faaliyet göstermek amacıyla kurulan dernek, belediyelerin özerkliklerinin sağlanmasının ön koşulu olarak; belediyeleri mali olarak güçlendirmek gerektiğinin altını çizmiştir. 1948 yılında çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyeler, gelirlerinin büyük bir kısmını elde etmiştir (Nadaroğlu, 2001: 225-229).

27 Mayıs 1960 darbesinin ardından çıkarılan 1961 Anayasası yerel yönetimlerin özerkliklerini oldukça güçlendirmiştir. Anayasa ile 1924 Anayasası'nda bulunan katı merkezîyetçi yapı kaldırılmış ve çok daha özgürlükçü şekilde yeniden tasarlanmıştır. Anayasa'da yerel yönetimler; *“il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri”* olarak tanımlanmıştır. Ayrıca Anayasa'da yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının göreve başlama ve görevden alınmalarının ancak yargı yoluyla gerçekleştirilebileceği ve yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile orantılı gelir kaynağı sağlanacağı yer almaktadır. Dönemin şartları ve 1924 Anayasası'na göre 1961 Anayasası ile yerel yönetimlerin güçlendirildiği açıktır.

1961 Anayasası ile daha özgürlükçü bir yapının olduğu Türkiye'de idarenin yeniden yapılandırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile ilgili hem kurumsal hem de bireysel önemli araştırma projeleri gerçekleştirilmiştir. TODAİE'nin gerçekleştirdiği Merkezi idare ile aralarındaki ilişkinin yeniden düzenlenmesi konusu 1962 yılında gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP), 1991 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) bunlardan başlıcalarıdır. Projelerin ardından hazırlanan raporlarda da yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin güçlendirilerek sorunların önüne geçilebileceği belirtilmiştir (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: 319).

1963 yılının ardından planlı kalkınma döneminin başlaması ile birlikte Türkiye'de 5 yıllık kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır. Kalkınma planlarında da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusu yer bulmuş ve özel olarak mali özerklik konusu neredeyse kalkınma planlarının tamamında yer almıştır. 1961 Anayasası Dönemi'nde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile ilgili önemli çalışmalardan biri de 1978'de Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulmasıdır. Ancak kurulumu ile planlananlar gerçekleştirilememiş ve çok kısa sürede kaldırılmıştır (Tekeli, 2009: 175-188).

12 Eylül 1980 Darbesi ile yerelleşme anlamında önemli gerilemeler ortaya çıkmıştır. Darbenin ardından çıkarılan kanun ile yerel yönetimlerin seçilmiş yürütme organları

feshedilmiş ve belediye başkanları görevden alınmıştır. Başkanların yerlerine de aynı Kanun'un üçüncü maddesine göre:

“Görevli veya emekli kamu görevlileri veya serbest meslek sahipleri ya da görevden alınmış bulunan belediye başkanları arasından Sıkıyönetim Komutanlarının istemlerine uygun olarak il merkezlerinde İçişleri Bakanlığınca, il merkezi olmayan yerlerde valilerce atama yapılır.”

Darbenin ardından oluşturulan 1982 Anayasası'nda idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim kuruluşlarınca sağlanacağı belirtilmiştir. Maddede yer alan yerinden yönetim birimleri ise 127. maddede sayılmıştır. Maddeye göre yerel yönetimler,

“il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir ”

şeklinde tanımlanmaktadır. Yine maddenin devamında yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması da hükme bağlanmıştır.

1980'lerin ardından kentleşmenin hızla artması ve büyükşehirlere olan yoğun göçün sonucu olarak büyükşehirlerde nüfus hızla artmıştır. Bu durum Ankara, İzmir ve İstanbul gibi metropoliten kentler için farklı yönetim ihtiyacını doğurmuş ve ilk olarak Mart 1984'te bu illere 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehir statüsü tanınmıştır. Ardından Temmuz ayında da 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile büyükşehir belediyeleri yasal statüye kavuşmuştur.

1982 Anayasası döneminde de planlı kalkınma çalışmaları devam etmiş ve kalkınma planlarında yerel yönetimler önemli yer tutmuştur. Bu dönemde de yine TODAİE, TUSİAD ve TOBB gibi kuruluşlar yerelleşme konusunda önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) 1996'da kurduğu özel ihtisas komisyonu ile “Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu” hazırlanmıştır. 1996 yılında “Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu” ve 1997 - 1998 yıllarında yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hedefleyen “Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları” ve “Mahalli İdareler Reformu” adlarında yasa tasarıları hazırlanmış ve bunlar yasalaşamamış, tasarı olarak kalmıştır.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerelleşme konusunda hazırlanan bu rapor ve kanun tasarıları 1998 yılından itibaren İlerleme raporlarının da içerisinde yer almaya başlamıştır. 1999 Helsinki Zirvesi'nde elde edilen kazanımların ardından Avrupa

bütünleşmesini sağlamak için her alanda önemli reformlar planlanmıştır. Bu kapsamda 2004 ve 2005 yıllarında Köy Kanunu dışındaki Türk yerel yönetimleri için düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

3.1.5.3. 2003 Sonrası Dönemde Yerelleşme Adımları

2000’li yıllardan itibaren Türkiye’de yönetim sisteminde yeniden yapılanma ihtiyacı somut bir yapıya bürünmüştür. Yukarıda adı geçen yönetim sistemimize dair araştırma projeleri ve raporlar da merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki ilişkinin yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimlerin özerkliklerinin arttırılması konusundaki ihtiyacı gözler önüne sermiştir. Özellikle Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin adaylık statüsünü kazanması ve Kopenhag Kriterlerine uyum sağlama hedefi, idari reformlara ivme kazandırmıştır.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da olduğu gibi 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen yerelleşme reformlarına siyasi ve akademik çevrelerden olumlu ve olumsuz eleştiriler de yükselmiştir. Siyasi ve akademin çevrelerden olumsuz anlamda gerçekleştirilen eleştiriler yerel yönetimlerin özerkliklerinin arttırılması ile ülkenin bölünme tehlikesine doğru ilerleyeceği ve yeni mevzuatın ülkeyi federasyona götüreceği fikri üzerine yoğunlaşmaktadır. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 13 maddesinin çeşitli hükümlerinin anayasaya aykırılığı hakkında Cumhurbaşkanı A. Necdet SEZER ve 114 milletvekili tarafından iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, 2005/95 Esas sayılı kararı ile 14. Maddede yer alan belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabileceği ve belediyelere tanınan genel yetki ilkesi ile ilgili ifade ve 50. Maddede yer alan “avukat ünvanlı pozisyonlar hariç olmak üzere” ifadelerinin anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptaline ve dava konusu diğer maddelerin anayasaya uygun olduğu gerekçesiyle iptal davasının reddine karar vermiştir. Diğer taraftan gerçekleştirilen reform hareketlerini olumlu olarak değerlendiren çevreler de birçok siyasal iktidarın uzun yıllardan beri üstesinden gelemediği önemli bir işin gerçekleştirildiği ve yerel yönetimlerin mevcut sorun alanlarının çözüme kavuşturulduğu fikirleri etrafında buluşmuşlardır (Eren, 2011: 110).

2005 yılında gerçekleştirilen reformlarla birlikte Türkiye’de yerel yönetimler siyasi ve idari açıdan güçlendirilmiştir. Reformlara yapılan eleştirilerden birini de yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının arttırılmasına rağmen mali kaynaklarının aynı ölçüde arttırılmaması ve sonuç olarak yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin paralel şekilde güçlendirilmemesinden kaynaklanmaktadır. 2008 yılına gelindiğinde yerel yönetimleri mali açıdan güçlendirmek ve merkezi idareden aktarılan paylarda denge sağlanabilmesi amacıyla,

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun kabul edilmiş ve paylara ilişkin usuller yeniden düzenlenmiştir.

Son dönemde yerel yönetimlerle ilgili, siyasi ve akademik çevrelerce üzerinde en fazla tartışma gerçekleştirilen yerel yönetim reformu da 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Kamuoyunda "Bütün Şehir Yasası" olarak da bilinen yasa ile büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiş on dört ilde büyükşehir belediyesi ve ilçeler kurularak, büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu yasa da geçmişte gerçekleştirilen yasalarda olduğu gibi federalizm tartışmaları altında ülkenin bölünmesine yol açacağı konusunda eleştiriler almıştır. Diğer taraftan yasa ile gerçekleştirilen köylerin mahallelere çevrilmesi, yani tüzel kişiliklerini kaybetmeleri ve il özel idarelerinin kaldırılması gibi konular, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından değerlendirildiğinde oldukça fazla eleştiri almıştır.

Yerel yönetimlerle ilgili reform planları sadece seçim vaatlerinde kalmamış 2018 genel seçimlerinin ardından Cumhur İttifakı muhalefet kanadını da dahil ederek reform çalışmalarına başlamıştır. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı yasanın sonuçları da 2014 yerel seçimlerini n ardından geçen 5 yıl içerisinde doğurmuş olduğu olumlu ve olumsuz sonuçlar da ortaya çıkmıştır. Yasa ile ortaya çıkan olumsuz sonuçları gidermek ve büyükşehir belediyelerinde hizmet kalitesini arttırmak, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki karmaşasını ve imar konusunda ortadan kaldırmak, belediyeleri mali yönden güçlendirmek amacıyla reform hazırlıkları sürmektedir. İktidar reform tasalağı üzerinde büyükşehir belediye başkanları, muhalefet partilerinin yerel yönetimlerden sorumlu milletvekilleri ile Belediyeler birliği gibi sivil toplum kuruluşlarının da reform çalışmasına dahil ederek toplumsal uzlaşa ile yerel yönetim reformunu gerçekleştirmek istemektedir.

3.1.6. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Türkiye'de Yerelleşme

Avrupa Birliği her ne kadar üye/aday ülkelerin yönetim sistemlerine doğrudan müdahale etmese de, onlara bir yönetim modeli üzerinde baskı uygulamasa da, Avrupa yönetsel alanını oluşturabilmek ve üye aday devletlerin yönetsel kapasitelerini güçlendirmek amacıyla bazı düzenlemeler önermektedir. Polonya'nın adaylığı sürecinde ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri ile üyelik sürecine nasıl hazırlandığı ve Komisyon'un önerileriyle AB yönetsel alanına uyum sağladığı ve sonuç olarak üyelik statüsünü elde ettiği gibi Türkiye'de de Avrupa yönetsel alanına uyum sağlamak amacıyla yönetim sistemimiz üzerinde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Türkiye 1999 Helsinki Zirvesi'nde AB'ne adaylık statüsünü elde etmesinin ardından özellikle kamu yönetimi alanında önemli düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Özellikle 2003 yılı ve sonrasında gerçekleştirilen yerelleşme reformları kapsamında yerel yönetimlere dair önemli düzenlemeler gerçekleştirilerek AB'ne uyum sağlamak hedeflenmiştir.

Çalışmanın önceki bölümlerinde belirtildiği gibi diğer aday ülkelerde hatta AB üyesi Fransa'nın bile yerelleşme sürecinde AB'nin etkisi bulunmaktadır. Bu başlık altında da AB'nin Türkiye'nin yerelleşme sürecine ve yerel yönetim reformlarına olan etkisi, diğer ülke örneklerinde olduğu gibi; AB yapısal Fonları, Maastricht Antlaşması ve Bölgeler Komitesi ve Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresini etkileri olmak üzere dört alt başlık olarak incelenecektir.

3.1.6.1. AB Yapısal Fonları ve Türkiye'de Yerelleşme

Birbirinden farklı kültürel ve yönetsel yapıların bir araya gelerek oluşturduğu Avrupa Birliği, Birlik içerisinde birlik ve beraberliği sağlamak, farklı ülke ve bölgeler arasındaki gelişmişlik düzeyini en aza indirmek ve tüm bölgelerin gelişmesini sağlamak amacıyla bölgesel politikalar oluşturmaktadır. Birliğin oluşturduğu bölgesel politikaları iki temel ilke etrafında şekillendirilmektedir. İlki sosyo-ekonomik anlamda gelişmemiş ya da az gelişmiş bölgelerin geliştirilmesi amacıyla bölgedeki STK, kamu ya da özel sektörün dayanışma içerisinde hareket etmesi ve diğeri de üye/aday ülkelerin bölgesel farklılıklarını azaltma amacıyla geliştirdiği uyum ilkesidir (Atmaca, 2018: 127).

Avrupa Birliği, bölgesel politikalarının üye/aday ülkelerde uygulanmasını sağlamak amacıyla bir takım idari ve mali araçlardan yararlanmaktadır. Oluşturmuş olduğu yapısal fonlar aracılığıyla üye/aday ülkelerin bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklılıklarını azaltmak ve kalkınmalarını sağlamayı ve dolayısıyla Birliğin kalkınmasını sağlamayı hedeflemektedir. Birliğin hedeflerine ulaşmak amacıyla mali araçları, AB yapısal fonları oluştururken; idari araçları da üye ve aday ülkelerin yönetsel sistemlerine eklenen bölge kalkınma ajansları oluşturmaktadır. Bölge kalkınma ajansları Birliğin, yerelleşme ve bölgeselleşme politikaları kapsamında STK, kamu ve özel sektörün birlikte karar aldığı, bölgesel gelişmeyi sağlamak üzere kurulan yapılardır. Ferry'ye göre ajanslar, Avrupa bütünleşmesini sağlamak üzere Birliğin geliştirdiği en önemli projelerden biri olarak kabul edilmektedir (Ferry, 2007: 447).

Türkiye'de bölge kalkınma ajansları, 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ile oluşturulmuştur. Bu tarihe kadar Türkiye'de ne özerk bir yerel yönetim birimi olarak ne de merkezi idarenin taşra birimi olarak bir bölgesel yönetim birimi bulunmamaktadır. Merkezi hükümete bağlı bakanlıkların neredeyse tamamı

iller düzeyinde oluşturulan müdürlükler şeklinde örgütlenirken yalnızca Ulaştırma Bakanlığı bölge müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. Bununla birlikte bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra yönetim örgütleri ise bölge müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. DSİ Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi (Eryılmaz, 2012: 158-159).

Türkiye’de bölgesel kalkınma ajansları, 1999 Helsinki Zirvesi sonrası yoğunlukla gündeme gelmiştir. Türkiye’nin adaylık statüsünü elde etmesinin ardından, ilerleme raporları, katılım ortaklığı belgeleri ve ulusal programlarda bölgesel yönetimlerin kurulması ve AB’nin İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırması (Nomenclature of Territorial Units For Statistics-NUTS) sisteminin oluşturulması yoğun bir şekilde tavsiye edilmiştir.

1998 yılı İlerleme Raporu’nda “Bölgesel Politika ve Uyum” başlığı yer almış ve bu başlık altında, Türkiye’nin bölgeleri arasında sosyo-ekonomik açıdan önemli derecede gelişmişlik farkının bulunduğu belirtilmiş ve özellikle Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgelerinde gelişmişlik düzeyinin diğer bölgelerden oldukça düşük olduğu ve bu nedenle de bu bölgelerin dezavantajlı konuda olduğu belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1998d, 50). 1999 yılı İlerleme Raporu’nda da bölgeler arası farklılıklar yoğun bir şekilde eleştiri konusu olmuş ve AB üyeliğine hazırlanırken Türkiye’nin bölgeler arası farklılıklarını kapatabilmesi amacıyla yoğun ve etkili bir şekilde çalışma gerçekleştirmesi ve yönetsel mevzuatın düzenlenmesi gereği ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1999b: 9-41).

2000 ve 2001 yılı İlerleme Raporlarında da Türkiye, yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili bir gelişmenin yaşanmadığı gerekçesiyle eleştirilmiş ve merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin devam ettiği belirtilmiştir. Ayrıca bölgesel farklılıkların azaltılması gereği yine kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır (Avrupa Komisyonu, 2000 12; Avrupa Komisyonu 2001b,16). 2002 tarihli raporda Türkiye’nin NUTS sistemini kabul ettiği belirtilmiş ve idari olarak kurulması planlanan bölgelerin NUTS II olması gerektiği fikri ifade edilmiştir. Bununla birlikte bu işlemlerin yerel ve bölgesel merkezli olmasına rağmen bir merkezi idare teşkilatı olan DPT tarafından gerçekleştiriliyor olması da eleştirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2002b). Türkiye’de bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması ile ilgili ilk yasal düzenleme girişim 2003 yılında gerçekleşmiştir. Hükümetin 3 Ocak tarihli Acil Eylem Planı’nda kalkınma ajanslarının kurulması planlanmış ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nın 25. maddesinde bölge kalkınma ajanslarının kurulmasına dair hükümler yer almıştır. Ancak Tasarı yasalaşmamış ve kalkınma ajanslarının kurulması 2006 tarihine kadar uzamıştır.

25 Ocak 2006'da meclis tarafından kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmesi ile Türkiye'de bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak ve bölgesel gelişmeyi desteklemek için bölge kalkınma ajanslarının kurulması hakkında yasal mevzuat oluşturulmuştur. İlgili yasada kuruluş sebebi ise verimli bölgesel politika üretilmesi ve AB'nin Katılım Öncesi Mali Yardım Programlarından yararlanmak üzere AB'ye uyum olarak belirtilmiştir. Yasa'nın 19. maddesinde yer alan “*Gelirler ve Yönetilecek Fonlar*” başlığı altında AB'den sağlanacak fonlar ajansların gelirleri arasında sayılmıştır.

2006 yılında kalkınma ajanslarının kurulmasının ardından, 2007 ve 2008 yıllarında düzenlenen ilerleme raporları da Türkiye'nin bölgesel politika çalışmaları eleştirilmiş ve düzenlemelerin yetersizliği dile getirilmiştir. Eleştirilerin odağı ise kurulan idari yapıların yetersizliği ve yerel yönetimlere daha fazla yetki aktarılması konularında olmuştur. 2009 raporunda ise Kalkınma ajanslarının kurulması ve yerel ve bölgesel yönetimlerin desteği alınarak IPA kurumlarının geliştirilmesi için çalışılması olumlu olarak değerlendirilmiştir.

Küreselleşme ile birlikte neo-liberal politikaların gelişiminin bir yansıması olarak ortaya çıkan yerelleşme ve bölgeselleşme eğilimleri ve buna paralel olarak ortaya çıkan yönetim düşüncesinin bir ürünü olarak ortaya çıkan kalkınma ajansları, yönetim sistemimizde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeleri idari bir yapılanma ya da değişim olarak açıklamak yetersiz kalacaktır. Kararların alımında STK, kamu ve özel sektörün de söz sahibi olması ile yönetimde çok aktörlülük söz konusu olmuş ve AB'nin çok düzlemli yönetim sistemine uyum sağlama noktasında önemli bir ilerleme kaydedilmiştir (Atmaca, 2018: 131).

Sonuç olarak özerk bir yerel yönetim birimi olmasa da yerel ve bölgesel kalkınmayı sağlamak amacıyla bölge kalkınma ajansları kurulmuştur. Kalkınma ajanslarının kurulmasında, AB yapısal fonlarından yararlanma düşüncesinin etkisi göz ardı edilemez. Nitekim Türkiye 2007 yılından itibaren Katılım Öncesi Mali Yardım Programları'ndan yararlanmaya başlamış ve bir anlamda kalkınma ajanslarının kurulması hususundaki hedeflerinden birine ulaşmıştır.

3.1.6.2. Maastricht Antlaşması ve Türkiye'de Yerelleşme

1992 yılında imzalanan, Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması'nın yerel yönetimler ve yerelleşme konularında getirmiş olduğu en önemli yenilik hizmette yerellik (Subsidiarite) ilkesinin, AB hukuku içerisinde yer almasıdır. Antlaşma'nın 3b maddesine göre Topluluk, özel yetki alanına girmeyen alanlarda yerellik ilkesine göre

hareket edecektir. Yerellik ilkesi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev ve sorumlulukların paylaşılması noktasında yerel yönetimleri öncelikli kılmaktadır. Yerel yönetimlerin gerçekleştiremeyeceği hizmetler ise merkezi idare tarafından yerine getirilmesi söz konusudur.

1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylık statüsünü elde etmesinin ardından kamu yönetimi alanında önemli değişiklikler gerçekleştirdiği belirtilmişti. Özellikle 1998 yılından itibaren Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporları, katılım ortaklığı belgeleri ve ulusal programları, müktesebata uyum sağlamak açısından reformlara yol gösterici olmuştur. Nitekim Türkiye'de yönetsel anlamda gerçekleştirilmeye çalışılan reformlarda, özellikle yerel yönetimlere dair reformlarda yerellik ilkesinin hayata geçirilmeye çalışıldığı gözlemlenmektedir.

2004 ve 2005 yılları arasında Türkiye'de gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında hizmette yerellik ilkesi hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları yer almaktadır. Maddenin (a) bendinde belediyelerin görevleri genel başlıklar altında sayılırken (b) bendinde "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" ifadesi ile hizmette yerellik ilkesi yerel yönetim mevzuatına kazandırılmıştır. Ancak düzenleme 24 Ocak 2007 tarih ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı ile iptal edilmiştir. Böylelikle belediyelerin görev ve sorumlulukları için genel yetki ilkesinden 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda olduğu gibi liste ilkesine dönüş gerçekleşmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararında ilgili düzenlemenin 1982 Anayasası'nın 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu belirtilmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluk paylaşımı açısından Anayasa'nın 126. ve 127. maddeleri yerellik ilkesinin uygulanabilmesine engel teşkil etmektedir. Bu açıdan ilkenin uygulanabilmesi için ilgili maddelerin değiştirilmesi gerekmektedir (Resmi Gazete, 29.12.2007).

Yukarıda da bahsedildiği gibi yerellik ilkesi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluk paylaşımı konusunda yerel yönetimlerin birincil konumda olmasını ifade etmektedir. 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının artırıldığı ve Avrupa Komisyonu'nun ilerleme raporlarında da sıklıkla dile getirdiği merkezi idareden yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk aktarımının gerçekleştirildiği söylenebilir. Buna ilaveten 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde "hizmetlerin vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı"

belirtilmiştir. Her ne kadar merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev ve sorumluluk paylaşımındaki yerellik ilkesi Anayasa açısından uygulanma şansı bulamamış olsa da belediye ve il özel idarelerinin sınırları içerisinde bu yönetimler tarafından gerçekleştirilecek hizmetler açısından yerellik ilkesinin uygulanması gerekmektedir. Bu açıdan yerellik ilkesinin kısmen uygulandığını belirtmek yanlış olmayacaktır (Kırıışık, 2013: 14).

31 Temmuz 2009’da Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” ile kamu hizmetlerinin sunumunda yerellik ilkesi düzenlenmiştir. Yönetmelik ile “etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak” amaçlanmıştır. Yönetmeliğin 3. maddesinde “bir kamu hizmetinin sunumunda birden fazla kademenin oluşturulması esas alınmış” olup, hizmetlerin vatandaşın en yakın yerden sunulması için idarenin hizmetin gerçekleştirileceği yerlerde bürolar açabileceği belirtilmiştir. Yönetmelik ile yerellik ilkesi kapsamında, kamu hizmetlerinin halka yakınlaştırılması düzenlenmiştir.

Özetle Türkiye’de yerellik ilkesi çeşitli düzenlemelerle hayata geçirilmeye çalışılmıştır. İlk olarak 5393 Belediye Kanunu ile düzenlenmeye çalışılmış ancak Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı ile yürürlükten kalkmıştır. Bunun yanında 2009 yılındaki Bakanlar Kurulu ile kamu hizmetlerinde yerellik ilkesi hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak bu düzenleme de sınırlı kalmaktadır. Sonuç olarak hizmette yerellik ilkesinin kapsamlı bir şekilde Türk kamu yönetimi sistemine entegre edilebilmesi için anayasa değişikliği gerekmektedir.

3.1.6.3. Bölgeler Komitesi ve Türkiye’de Yerelleşme

Bölgeler Komitesi, Birlik düzeyinde üye ülke yerel bölgesel yönetimlerinin temsil edildiği ve yerel bölgesel yönetimlerin taleplerini dile getirebilecekleri bir kurumdur. Birliğin danışma organı olarak faaliyet gösteren Bölgeler Komitesi’nin üyeleri, üye devletlerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Komisyon, yerel bölgesel yönetimlere desteğini Bölgeler Komitesi yardımıyla sürdürmektedir. Bölgeler Komitesi de üye/aday ülkelerin yerelleşme ve bölgeselleşme süreçlerine, düzenli aralıklarla hazırladığı raporlar ve öneriler yoluyla destek olmaktadır. Anlaşılabacağı üzere Türkiye’nin Bölgeler Komitesi’nde üyesi bulunmamaktadır. Ancak 2006 yılında Türkiye’nin müktesebata uyum kapsamında yerelleşme ve bölgeselleşme sürecinde yardımcı olmak amacıyla çalışma komisyonları oluşturulmuştur.

1999 Helsinki Zirvesi ile Türkiye’nin adaylık statüsünü kazanması ile Bölgeler Komitesi, diğer aday ülkeler için olduğu gibi Türkiye’nin de yerel bölgesel yönetimlerini incelemeye almıştır. 2002 yılında Avrupa Birliği’nin genişlemesine dair, Bölgeler Komitesi

tarafından hazırlanan bir raporda Litvanya, Bulgaristan, Romanya, Letonya, Malta ve Slovenya ile birlikte Türkiye'nin de yönetim sistemi incelenmiştir. Raporda; Anayasa'nın merkezi bir üniter yapıyı desteklediği, yerel yönetimlerin uygulamada belediyelerle sınırlı olduğu, bölgesel yönetimlerin eksikliği, belediye ve köy yönetimlerinde demokratik eksikliklerin olduğu, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin olduğu ve NUTS II. Bölge sisteminin olmadığı vurgulanmıştır. Raporda ayrıca yerleşme ve bölgeselleşmenin sağlanamamış olmasını; merkeziyetçilik geleneği, belirgin ve büyüyen sosyo-ekonomik mekansal eşitsizlikler, etnik azınlıklara güvensizlik, sivil siyasi katılım eksikliği, alt ulusal düzeylerde kalifiye idari personel eksikliği, milliyetçi siyasi partiler ve bölgesel kimlik eksikliğine bağlanmıştır (CoR, 2002: 379-395).

Önceki bölümlerde Bölgeler Komitesi'nin AB'ye aday ülkelerde de çeşitli konferanslar düzenleyerek, aday ülkelerin yerel yönetim yapılarını değerlendirdiği ve adayların yerel yönetimlerini geliştirmek amacıyla öneriler geliştirdiği ve yerel yönetimleri ile ilgili STK'larla çeşitli işbirliği olanakları geliştirdiği belirtilmiştir. Komite, Birliğe adaylık statüsü kazanan Türkiye'de de 2003 yılında AB Bölgeler Komitesi Dış İlişkiler Komisyonu, Türkiye Belediyeler Birliği ve Kadıköy Belediyesi işbirliğinde bir konferans planlamıştır. 8 Aralık 2003'te İstanbul'da gerçekleştirilmesi planlanan konferansta Türk yerel yönetim yapısının değerlendirilmesi ve AB üyesi ülkelerin yerel yönetimlerinin yöneticileri ile bilgi ve deneyim alışverişi gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Ancak o günlerde İstanbul'da gerçekleşen patlama olaylarından kaynaklanan güvenlik endişesi ile toplantı 10-11 Ekim 2004'te Ankara'da gerçekleştirilebilmiştir. Konferansın hedefi; AB Bölgeler Komitesi açısından Türk yerel yönetim sisteminin işleyişini anlamak, diğer üye ve aday ülkelerin yerel – bölgesel yönetim sistemleri ile karşılaştırmak, Bölgeler Komitesi'ni ve çalışmalarını tanıtmak ve Türk yerel yönetimleri ile Bölgeler Komitesi'nin ilişkilerinin geleceğini tartışmaktır (Esen ve Polat, 2007: 24).

2004 yılında Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin AB'ye katılımına dair kararı hakkında açıkladığı görüşte, Türkiye'nin son yıllarda gerçekleştirdiği reformların Kopenhag Kriterleri'nin karşılanması konusunda önemli gelişmeler olduğunu ve hükümetin reform hareketlerine devam etmesinin gerekliliğini belirtmiştir. 2004 yılında gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetim reformlarını olumlu olarak karşılamakta, bölgesel düzeyde de benzer çalışmaların gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bölgeler Komitesi ayrıca aşağıdaki tavsiyelerde bulunmuştur (CoR, 2004: 5-6):

- Yerel ve bölgesel kalkınma için öncelikleri tanımlayan stratejilerin taslağının hazırlanması ve daha sonra AB Yapısal Fon programlarının ve diğer bölgesel kalkınma girişimlerinin uygulanmasını,
- Bölgeler Komitesi temsilcileri ile Türk yerel ve bölgesel makamlarının yer aldığı ortak bir danışma komitesi kurulmasını,
- Türk hükümetinin en kısa zamanda yerel bölgesel yönetimlere yetki devrini planlayan reformların gerçekleştirilmesini,
- Yerel ve bölgesel yönetimlere reformları uygulama kapasitesinin geliştirilmesi için mali ve insan kaynaklarının sağlanmasını,
- Türkiye'nin en az gelişmiş bölgelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmasına özel dikkat gösterilmesini,
- Özellikle güneydoğuda bulunan bölgelerin, sosyal ve ekonomik kalkınmayı teşvik etmek için yapısal ve uyum fonlarından yararlanabilmesi,
- Yapısal fonların kullanımında yerel ve bölgesel yönetimlerin idari kapasitesini desteklemek için özel girişimlerin hayata geçirilmesini ve Türk hükümetinden de eş finansman için gerekli kaynakları ayırmasını,
- Yerel ve bölgesel temsilcilere daha fazla yetki ve daha geniş bir yetki verilmesini,
- Bölgesel kalkınma politikası için yasal bir çerçeve oluşturulmasını,
- Yerel ve bölgesel düzey de dahil olmak üzere AB mevzuatını uygulayabilmesini sağlamak için adımlar atmasını
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yerel ve bölgesel yönetimleri geliştirmeye ve vatandaşların tam ve doğrudan katılımını garanti etmeyi tavsiye etmektedir.

Bölgeler Komitesi'nin, AB'nin genişlemesine dair 2006 yılında hazırladığı görüşünde Türkiye'nin yerel bölgesel yönetimleri ve Türkiye'deki reform süreci de değerlendirmeye alınmıştır. Değerlendirmede Türkiye'de gerçekleştirilen reform sürecinden duyulan memnuniyet dile getirilmiş ancak reformların hızının yavaşlaması ile ilgili endişeler de belirtilmiştir. Türkiye'deki reformlarla ilgili siyasi temsilcilerle kalıcı diyalogu geliştirmek ve Türkiye'nin şehir ve bölgelerinde genişleme süreciyle ilgili bilgilendirme yapılması amacıyla ortaklık çalışma grubu kurulmasına karar verilmiştir. Ayrıca demokrasinin geliştirilmesi ve AB politikalarının uygulanması noktasında yerel bölgesel yönetimlerin önemine ve kent konseylerinin kilit rolüne dikkat çekilmektedir. Son olarak bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması hakkındaki yasadan duyulan memnuniyet ifade edilmiştir (CoR, 2006: 3-4).

AB'nin 2009-2010 genişleme stratejisine dair hazırladığı raporda Bölgeler Komitesi, Türkiye'deki yerel yönetimlerin kapasitesinin arttırılması ile ilgili olarak aşağıdaki görüşleri paylaşmıştır (CoR, 2010: 7-8):

- Mart 2009'da yapılan genel olarak özgür ve adil yerel seçimleri memnuniyetle karşılar,
- Sorumlulukların yerel yönetimlere devredilmesindeki yavaş ilerlemeden ve karar alma süreçlerine yerel halkın katılımının düşük olmasından duyulan memnuniyetsizliği ifade eder,
- Yerel yönetimlerin iç ve dış mali kontrolüne ilişkin olarak şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması çağrısında bulunur,
- Yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirme kapasitesinin güçlendirilmesinin öneminin altını çizer,
- Kalkınma ajanslarının kurulmasını, özellikle ilgili bölgesel ve yerel organların ajansların bütçelerinin hazırlanmasına dahil olmasını memnuniyetle karşılar,
- Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu alanında müktesebat ile uyumun hala sınırlı olduğunu belirtmektedir.

AB'nin 2013-2014 genişleme stratejisi hakkındaki görüşünde Bölgeler Komitesi, Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu ve Ulusal Bölgesel Kalkınma Stratejisi (NSRD) ile ilgili müzakerelerin yakın zamanda açılmasını memnuniyetle karşılamakta ve bunların bölgesel ve kentsel-kırsal eşitsizliklerin azaltılmasına katkıda bulunacağını ummaktadır. Bununla birlikte 2012 yılı Aralık ayında çıkartılan 6360 sayılı yasa ile ilgili olarak, yerel makamlarla yeterli istişare ve etki değerlendirmeleri yapılmadığına dair endişelerin ifade ederek çok düzensiz yönetim sisteminin uygulanmasının önemi vurgulanmıştır. Kanununda bazı belirtileri görülebilen, yerel yönetimlere yetki devri açısından son gelişmeleri memnuniyetle karşılamakta ancak Kongre'nin belediyeleri kendi gelirlerini artırarak güçlendirmeye yönelik tavsiyelerinin uygulanmamış olmasından üzüntüleri dile getirilmiştir. Eğitim ve teknik yardım yoluyla Katılım Öncesi Yardımın (IPA) uygulanmasında yer alan kurumların güçlendirilmesini memnuniyetle karşılamakta ve yerel makamların idari kapasitesini artırmak için daha fazla çaba harcanmasını tavsiye etmektedir. Ayrıca Komite, Türkiye'nin Avrupa Konseyi'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ilişkin çekincelerinin üstesinden gelmesi gerektiğinin altını çizmekte ve Türkiye ile Bölgeler Çalışma Grubu Komitesinin bir Ortak Danışma Komitesine yükseltilmesi talebini yinelemektedir (CoR, 2014: 8-10).

2015 yılının ardından Türkiye ile AB ilişkilerinin farklı bir seyir izlemesi; Kıbrıs sorunu, Ermenistan ile ilişkiler, Suriye krizindeki farklı görüş ve tutumlar, göçmenler sorunu ve sonrasında da Doğu Akdeniz sorunları nedeniyle AB ile ilişkiler zayıflamış ve hazırlanan tüm rapor ve görüş belgelerinde de bu konular yerelleşme ve bölgeselleşme konusunun önüne geçmiştir. Bölgeler Komitesi'nin Türkiye'de yerelleşme ve bölgeselleşme konusundaki görüşlerine bu şekilde yer verdikten sonra Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin görüşleri ve raporları aşağıdaki başlık altında anlatılmaya çalışılacaktır.

3.1.6.4. Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Türkiye'de Yerelleşme

13 Nisan 1950 yılında Avrupa Konseyi'nin bir üyesi olan Türkiye, 18 asil ve 18 yedek olmak üzere seçilmiş 36 delege tarafından Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde temsil edilmektedir. Çalışmanın daha önceki bölümlerinde de belirtildiği üzere Kongre, yerel bölgesel yönetimler alanında çalışmalar yürütmekte ve üye devletlerin yerel-bölgesel yönetimler sistemleri üzerinde incelemeler gerçekleştirmekte ve raporlar düzenlemektedir. Böylelikle üye devletlerin yerelleşme sürecini etkilemeye çalışmaktadır.

Kongre, 1997 yılında, Türkiye'deki yerel yönetim sistemi ile ilgili bir "tavsiye kararı" almış ve görevlendirdiği raportörler aracılığıyla bu karar kapsamında Türkiye'de kararın uygulanışını izlemeye almıştır. 2001 ve 2005 yıllarında raportörler tarafından Türk yerel yönetim sistemi hakkında raporlar hazırlanmış ve raporlarda başta Anayasa'nın yabancıların da seçme ve seçilme hakkını elde etmesi amacıyla 67. maddede, yerel yönetimlerin de vergi oranlarıyla istisna, bağışıklık ve indirimleri belirleme yetkisi kazanması amacıyla 73. maddede ve merkezi idarenin vesayet denetimini zayıflatmak amacıyla 127. maddenin subsidiarite ilkesi kapsamında yeniden düzenlenmesi olmak üzere bazı yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gereği dile getirilmiştir (Güler, 2005: 35).

Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin, üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluğu konusunda denetimler yapmasının yanı sıra yerel yönetimler hakkında tavsiyelerde bulunduğu belirtilmişti. Bu kapsamda 2005 tarihli rapora binaen oluşturulan tavsiye kararında Kongre, hükümeti, Türkiye Belediyeler Birliği ile yakın işbirliği içinde belediye ve il yönetimlerinin yasal temelini reform ve modernize ettiğini ve bu reformların özellikle yerel yönetimlerin mali özerkliklerini arttıracak diğer reformlarla tamamlanmasını ve bu konuda Avrupa Konseyi uzmanlarına danışabileceği belirtilmektedir. Kongre, ayrıca hükümetin yeni kabul edilen mevzuata uygun olarak kademeli olarak yetki devri konusunda yerel makamlarla çalışmasını, yüksek kaliteli personel

istihdamını sağlamak için gerekli adımların atılmasını ve il düzeyinde daha fazla yerelleşmenin düşünülmesini tavsiye edilmiştir (Council of Europe, 2005: 25).

Kongre'nin 2011 yılında yayınladığı 301 sayılı tavsiye kararında; 2005 yılının ardından yerel bölgesel demokrasi alanında reform çalışmalarının yavaşladığını, Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan idari vesayetle ilgili hükümlerin hala bulunduğunu, valilerin il özel idaresi meclis başkanlığı sıfatının kaldırılmasına rağmen, icra kurulu başkanlığının devam ettiğini, yerel hizmetlerin sunumunda Türkçe dışındaki dillerin henüz kullanılmadığını, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersiz olduğunu, üzüntüyle karşıladığı belirtilmiştir. Yerel yönetim sistemimizde belirtilen bu eksikliklere karşı da öncelikli olarak idari vesayeti tamamen kaldıracak düzenlemelerin yapılması, yeni köy kanunun düzenlenmesi, tüm yerel yönetim birimlerine yeni gelirler sağlayacak düzenlemelerin yapılması, yerel yönetimlerin ulusötesi işbirlikleri gerçekleştirmesinde bakanlık izninin kaldırılması, özerklik şartı ile ilgili çekincelerin kaldırılması ve yerelleşme çalışmaları kapsamında eğitim programlarının düzenlenmesi tavsiye edilmiştir (Council of Europe, 2011: 1-2).

Kongre 2009 yılından itibaren yerel seçilmiş temsilcilerin çeşitli nedenlerle gözaltına alınmalarının hukuka ve Özerklik Şartına aykırı olduğu düşüncesi ile 2013 yılında olağandan farklı olarak gözaltına alınan yerel seçilmiş temsilcilerin durumuna ilişkin bir bildirge yayınlamıştır. Belge ile Kongre, "İmralı Süreci"nin demokratikleşmede iyi bir adım olduğunu ve toplumsal barışa hizmet edeceğinden olumlu değerlendirildiğini ve Kongre'nin yetkisi dahilince Şartın ihlalleri konusunda Türkiye'yi izlemeye devam edeceğini ve yetkililerden raportörlerin gözaltındaki seçilmiş temsilcileri ziyaret etmeleri için gerekli izinleri vermelerini bildirmiştir (Council of Europe, 2013).

Kongre, üye ülkelerde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın uygulanması hakkında düzenli olarak gerçekleştirdiği izleme faaliyetini Türkiye için son olarak 2019 yılında gerçekleştirmiş ve 2020 yılında izleme raporu Kongre'ye sunulmuştur. Raporda Kongre özellikle; yerel seçilmiş temsilcilerin durumu, il seçim idaresinin seçimlerde adalet ilkesine aykırı olarak, Türkiye'nin güneydoğusunda bulunan bazı belediyelerde belediye başkanlığı mazbatasının vermeyi reddetmesi, valinin il yürütme komitesi başkanlığının devam etmesi, idari vesayet hala Anayasa'da yer alması konularındaki endişeler ifade edilmiştir. Endişe duyulan konular arasında; merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki yetersiz iletişim ve yürürlüğe giren sınır değişiklikleri sırasında etkilenen yerel makamlara danışılmaması, yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin yetersiz olması da yer almaktadır. Kongre rapora ek taslak tavsiye kararında Bakanlar Komitesi'nin Türk yetkililerden; terörle mücadele kanununun değiştirilmesi, seçilmiş temsilcilerin mahkeme kararı olmaksızın

görevden alınmaması, kayyum uygulamasına son verilmesi, valilerin icra komitesi başkanı olmaması, özerkliği korumak için yerel yönetimlerin mali yönden güçlendirilmesi ve yerel yönetimlerin sınırlarında birleşme veya değişiklik olması durumunda, yerel yetkililere danışmayı güçlendirilmesi konularında düzenleme talep etmesini ifade etmiştir (Council of Europe, 2020: 1-3). Raporda ayrıca Türk yönetsel sisteminin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygunluğu değerlendirilmiştir.

3.1.6.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Yerel Yönetimleri

Kasım 1984'te Roma'da gerçekleştirilen yerel yönetimlerden sorumlu uzman bakanlar konferansında sunulurken; Bakanlar Komitesi'nin Haziran 1985 toplantısında benimsenen ve 15 Ekim 1985 yılında üye ülkelerin imzasına açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye tarafından 21 Kasım 1988'de bazı maddelerine çekince konularak imzalanmış ve 9 Aralık 1992'de TBMM tarafından uygun bulunarak 1 Nisan 1993'te yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin Şartı 3 yıl gecikme ile imzalamasının nedeni; bir sözleşme olarak değil, "tavsiye kararı" niteliğinde olmasını istemesinden kaynaklanmaktadır.

AYYÖŞ, 3 bölüm ve 18 maddeden oluşmaktadır. Şartın ilk bölümü özerk yerel yönetimlere dair çeşitli hükümler içeren 10 maddeden oluşmaktadır. İkinci bölümü muhtelif hükümlerin yer almakta ve üçüncü bölüm de imza kısmıdır. Çalışmanın bu kısmında Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin, Şartın uygulanmasını izleme raporundan yararlanarak, yerel yönetim sistemimizin Şarta uygunluğu değerlendirilecektir.

Kongre'nin 2020 yılında hazırladığı izleme raporunda, yerel yönetim sistemimiz maddelerine göre AYYÖŞ'e uygunluk bakımında değerlendirilmiştir. Bu kapsamda 1982 Anayasası'nda yer alan yerel yönetimlere dair maddeler ele alınmış ve Anayasa'da yerel yönetimlerle ilgili sınırlı sayıda hüküm yer aldığı ve bölgesel yönetimlerden bahsedilmediği belirtilmiştir. Anayasal olarak yerel yönetime yapılan atıfların, yerel yönetimlerin yetkilerine değinmediği ve bu şekilde yerel özerklik ilkesini tam olarak karşılamadığı belirtilmiştir. Devamında üç temel yerel yönetim türü için temel yasalarda, yerel özerklik ilkesinin belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerinin tanımında kurucu bir unsur olarak yer aldığı belirtilmiştir. Bu ancak raportörler, Türk yasama bağlamının Şart'ın 2. maddesinin asgari gerekliliklerini karşıladığını değerlendirmiştir (Council of Europe, 2020, 7-8).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesi 1. fıkrasında bulunan "yerel makamların kanunla belirlenen sınırlar içerisinde kendi yetkisi dahilinde bulunan kamusal hizmetleri özerk bir şekilde düzenleme yetkisi" konusunda raportörler yerel yönetim yasalarımızın AYYÖŞ'e uygun düzenlemeler bulunduğunu belirtmektedir. 2. fıkrada bu

yetkinin seçilmiş kişiler aracılığıyla idare edileceği belirtilmektedir. Raporda belediye ve büyükşehir belediyeleri için bu fıkranın karşılandığı fakat ve il özel idarelerinin başının Vali olması nedeniyle bu fıkranın il özel idareleri için karşılanmadığı belirtilmiştir (Council of Europe, 2020, 8-10).

Şartın 4. maddesinin 1. fıkrasında yer alan yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının kapsamının yasalarla belirlenmesi ilkesinin 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerin kesin yetkilerini belirtmediği ve bu yetkilerin yerel yönetimlere ilişkin genel tüzüklerde ve ayrıca sektörel idari mevzuatta belirtilmiştir. Raporda yerel yönetim birimlerimizin görev ve yetkileri sayılmış ve sonuç olarak yasal düzenlemelerin Şartın 4. maddesinin 1. fıkrasını karşıladığı belirtilmiştir. 2. fıkra da yer alan yerel-bölgesel yönetimlerin görevlerinde tam bir takdir yetkilerinin bulunması ilkesinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde yer alan "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak" ifadesi nedeniyle bu ilkeyi karşıladığını fakat ne il özel idaresi ne de büyükşehir belediye kanunlarında bu şekilde bir ifadenin bulunmadığı belirtilmiştir. 3. fıkra da yer alan hizmette yerellik ilkesi konusunda raportörler Anayasa'nın 127. maddesi kapsamında bu ilkenin karşılandığını belirtmişlerdir. Şartın 4. maddesinin 4. fıkrasına göre, "Yerel makamlara verilen yetkiler normalde tam ve münhasır olmalıdır. İzleme ziyareti sırasında, heyet tarafından bir araya gelen tüm yerel temsilcilerin, birçok konuda yerel makamlara verilen yetkilerin tam ve münhasır olmadığı, çok fazla devlet kontrolü veya devlet müdahaleciliği, idari vesayetin fazla olduğu şikayetlerinden dolayı bu ilkenin tam olarak karşılanmadığı belirtilmektedir. 4/5 fıkra yerel makamların merkezi hükümet tarafından delege edilen sorumluluklarda yerel makamların takdir yetkisini ele almaktadır. İncelemeler sırasında raportörler merkezi idare tarafından yerel makamlara delege edilen görev ve yetkilerin bulunmadığını gözlemlemiş ve sonuç olarak Şart'ın bu hükmüne uyup uymadığı sonucuna varmak için herhangi bir dayanak bulamamışlardır. Şartın 4/6 fıkrası kendileri ile ilgili konularda gerçekleştirilecek düzenlemelerde yerel makamlara danışılmasını hükme bağlamaktadır. Türkiye AYYÖŞ'ü bu fıkraya çekince koyarak imzaladığı belirtilmiş ancak yine de değerlendirmeye alınmıştır. Bu kapsamda raporda Cumhurbaşkanı'nın 30 büyükşehir belediyesinin başkanları ile görüşerek onları yasal girişim ve değişiklik önerileri sunmaya davet etmesi vb. örneklerin bu fıkranın karşılanması noktasında olumlu olduğu belirtilmiştir. Sonuç olarak, merkezi ve yerel paydaşlar arasında belirli bir olgusal siyasi danışma modeli veya bilgi ve görüş alış veriş var gibi görünmektedir, ancak istişare kanunda yer almadığı ve devlet için zorunlu olmadığı ve 4/6 fıkranın karşılanmadığı belirtilmiştir (Council of Europe, 2020, 10-13).

Özerklik Şartı'nın 5. maddesi yerel yönetim sınırlarının korunmasını, değişiklik yapılması durumunda yerel topluluklara danışılması gerektiği hakkındadır. Raportörler, 6360 Sayılı yasa ile il özel idarelerinin kaldırılması ve büyükşehirlerde yer alan köylerin mahallelere dönüştürülmesi, 2002 yılında 3.225 olan belediye sayısının 10 yıl sonra mevcut belediyelerin% 500'den fazlası kaldırılarak toplam rakam 1 397'ye düşürülmesi nedeniyle Şartın 5. maddesinin ihlal edildiğini düşünmektedir (Council of Europe, 2020, 13).

Şartın 6. maddesinin birinci fıkrası, yerel makamların, yerel ihtiyaçlara uyum sağlamak ve etkin yönetim sağlamak amacıyla kendi iç idari yapılarını belirleyebileceği hakkındadır. Türkiye bu maddeye de çekince koyarak Şartı imzalamıştır. Nitekim raportörler, yine de bu fıkrayı değerlendirmeye almış ve Türkiye'nin durumunun Şart'ın 6.1. maddesi'nin gereklerini karşılamadığına, ancak bu hüküm Türkiye için bağlayıcı olmadığını belirtmiştir. İkinci fıkrası ise yerel yönetimler personelinin hizmet koşulları (liyakat, eğitim, kariyer basamakları vs.) hakkındadır. Raportörler, Türkiye'de 6.2. maddeye saygı duyulduğuna, ancak yerel yönetimlere kendi insan kaynaklarının yönetiminde daha fazla özerklik verilmesi gerektiğini belirtmektedir (Council of Europe, 2020, 13-14).

Şartın 7. maddesini 1. fıkrası yerel seçilmişlerin görevlerini serbestçe yerine getirmelerini ifade etmektedir. Raportörler çeşitli il ve ilçe belediye başkanlarının terörle ilişkili olmaları gerekçesiyle görevden alınmaları ve yerlerine kayyum atanması nedeniyle Şartın 7. maddesinin 1. fıkrasının ihlal edildiğini belirtmektedir. Seçilmiş temsilcilerin ücretleri ile ilgili olan 7/2 madde için yapılan görüşmelerde raportörler belediye başkanlarının ücretlerinden memnun olduklarını öğrenmişler ve 7/2 fıkranın karşılandığını belirtmişlerdir. Yerel seçilmişlerin görevleri ile bağdaşmayacak işlerin kanunla düzenlenmesi hakkında olan 7/3. fıkra, Türkiye'nin çekince koyduğu bir diğer maddedir. Raportörler yine de bu fıkrayı değerlendirmeye almış ve hem Büyükşehir Belediye Kanunu hem de Belediye Kanunu'nda yer alan düzenlemelerden dolayı bu fıkranın uygulandığını belirtmişlerdir. Bu noktada uygulamada olan fıkraya çekince konulması mantıksızdır. Bu nedenle bu fıkra üzerindeki çekincenin kaldırılması gerekmektedir (Council of Europe, 2020, 14-15).

Şartın 8. maddesi yerel yönetimlerin idari denetimi ile ilgili olup; ilk fıkrası denetimlerin kanunlarla belirlenen hallerde gerçekleştirilebileceği konusundadır. Yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak işleyişini sağlamak, yeknesak kamu hizmetini güvence altına almak, kamu yararını korumak ve yerel ihtiyaçların uygun şekilde karşılanmasını sağlamak amacıyla merkezi hükümetin yoğun bir denetimi olduğu belirtilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin hizmetleri üzerinde çeşitli bakanlıkların ve merkezi hükümet kurumlarının, belediye kararları ve eylemleri üzerinde denetim, onay,

erteleme ve benzeri şekillerde vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiş ve örnek davalar listelenmiştir. Raportörler sayılan tüm kontroller anayasa (vesayet) veya kanunla düzenlendiğini belirtmekte ve bu biçimsel nedenlerden dolayı da Türkiye'de Şart'ın 8.1. maddesine saygı duyulduğunu düşünmektedirler. 8/2. fıkra denetimlerin yasalara uygunluk açısından gerçekleştirilebileceği ve üçüncü fıkrası da denetimlerin orantılı bir şekilde gerçekleştirilebileceğini hükme bağlamıştır (Council of Europe, 2020: 15-17).

Finansal kaynaklarla ilgili Şart'ın 9. maddesinin ilk fıkrası yerel otoritelerin yetkileri çerçevesinde özerkçe kullanabilecekleri mali kaynaklara sahip olmaları ile ilgilidir. Raportörler yerel yönetimlerin gelirleri ile ilgili yasal düzenlemeleri incelemiş ve Türkiye'nin bu fıkrayı uyguladığını belirtmiştir. İkinci fıkrası, mali kaynakların, anayasa ve yasaların getirdiği sorumluluklarla orantılı olması ile ilgilidir. Raportörler Türkiye'nin bu fıkrayı da karşıladığını düşünmektedir. Üçüncü fıkrası, mali kaynakların belli bir oranının yerel vergilerden ve ücretlerden karşılanabilmesi konusundadır. Raportörler yerel vergilerin, harçların ve harçların yeterince büyük ve çeşitlendirilmiş olduğuna, ancak yerel yönetimlerin yerel vergilerin oranını belirleme konusunda sınırlı bir kapasiteye sahip olduğuna inanmaktadır. Sonuç olarak Türkiye, Şart'ın 9.3. maddesine ancak kısmen uymaktadır. Dördüncü fıkrası da yerel otoritelerin gelirlerinin mümkün olabildiğince çeşitlendirilebilmesi ve beşinci da fıkra zayıf yerel otoritelerin korunması amacıyla finansal eşitleme konularındadır. Raportörler Türkiye'nin bu iki fıkraya da uygun bir sisteme sahip olduğunu belirtmektedir. Altıncı fıkrası, kaynakların yeninden dağıtımı için yerel makamlara danışılması konusunda olup Türkiye bu maddeye çekince koymuştur. Nitekim yine de değerlendirmelerde bulunan raportörler, Türkiye'nin Şart'ın 9.6 maddesine uymadığını düşünmektedir. Yedinci fıkra, belirli projelerin finansmanı için yerel makamlara hibe verilmemesi ve sekizinci fıkra da yerel makamların, yasalar çerçevesinde ulusal sermaye piyasasına erişebileceği konularındadır. Değerlendirmeler ışığında raportörler, Türkiye'nin her iki fıkrayı da karşıladığını düşünmektedir (Council of Europe, 2020: 17-21).

Şart'ın 10. maddesinin ilk fıkrası yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilmek amacıyla birlikler kurabilmesi ile ilgilidir. Türkiye'de yerel yönetimler birlik kurabilmektedir. Bu nedenle raportörler, Şart'ın 10.1. maddesine uyduğuna inanmaktadır. İkinci fıkra ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını ve üçüncü fıkra da kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği hakları ile ilgilidir. Türkiye bu iki fıkraya da çekince koymuştur. Raportörler her ne kadar bağlayıcılığı olmasa da

Türkiye'nin şartın 10/2 fıkrasını kısmen ve 10/3 fıkrasını da tamamen karşıladığına inanmaktadır (Council of Europe, 2020: 21-22).

Özerklik Şartı'nın 11. maddesi yerel yönetimlerin yasal olarak korunması ve yasal yollara başvurma hakları konusundadır. Raportörler, Türkiye'nin çekince koyduğu bu madde şartlarını mevcut koşullarda, Türkiye için bağlayıcı olmasa da kısmen karşıladığına inanmaktadır (Council of Europe, 2020: 22).

Genel olarak değerlendirildiğinde Türkiye, 1988 yılı şartlarında çekince koyarak imzaladığı AYYÖŞ'ün çoğu maddesine uygun bir yerel yönetim sistemine sahiptir. Bu kapsamda çekince konuşmuş olan ancak bu günkü yasal mevzuat ve uygulamada fiilen işleyen maddeler üzerinden çekincelerin kaldırılmasının uygun olacağı düşünülmüştür. Çalışmanın bu kısmında Türkiye'de bulunan yerel yönetimler ele alınacaktır.

3.1.7. Türkiye'de Yerelleşme Sürecinde İç Tartışmalar

Osmanlı devletinden miras kalan bürokrasi ve merkeziyetçi yapı üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetimler reformu sürekli gündemde kalmış bir konudur. Bu kapsamda Türkiye'nin yerelleşme sürecinde iç tartışmalar siyasi çevrelerin yanı sıra dönemin hükümetlerinin yaptırdıkları kamu yönetimi araştırma raporlarında yoğun bir şekilde yaşanmıştır. Cumhuriyet döneminde kamu yönetiminde yerelleşme konusunda reform yapılması önerisinde bulunan ilk rapor da 1951 yılında hazırlanan Barker Raporu'nda ifade edilmiştir. Raporda illere ve yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilerek Türk Kamu Yönetiminin etkiliğinin arttırılabileceği belirtilmiştir (TÜSİAD, 1983: 40; Memişoğlu, 2006: 70).

1963 yılında hükümete sunulan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'nde de yerel yönetimler konusu önemli bir yer tutmuştur. Proje sonuç raporunda yerel yönetimler ile merkezi idare ve taşra teşkilatının ilişkilerinin ayrı bir şekilde incelenmesi önerilmiş ve bu kapsamda “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma” bir rapor hazırlanmıştır. Raporda yerel yönetimlerle ilgili yasaların yeniden değerlendirilmesi, yerel yönetimlerin sınıflandırılmasında gelir ölçütünden vazgeçilmesi, vesayet yetkisini kullanacak yetkililer arasında uyum sağlanması, merkezi idare ile ilgili reform planlanırken yerel yönetimlerin de dikkate alınması, yerel yönetimlerin personel sorunlarının giderilmesi konularında öneriler belirtilmiştir (Keleş, 2000: 413-414).

1971 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile oluşturulan “İdari Reform Danışma Kurulu” çalışmalarında da yerel yönetimler konusu önemli bir yer tutmuş ve Kurul tarafından hazırlanan raporda; ilçe mahalli idarelerinin kurulması, yeni kurulacak belediyeler için 5000

nüfus şartı getirilmesi, vesayet yetkisini kullanan makamların sayılarının azaltılması, yerel yönetimlerde iç denetim ve oto kontrol sisteminin güçlendirilmesi, yerel yönetimlere sorumlulukları ile orantılı kaynak sağlanması noktasında öneriler bulunmaktadır (Aktel ve Memişoğlu, 2005). Raporun ardından Ocak 1978’de Bakanlar Kurulu’na Yerel Yönetimler Bakanlığı eklenmiş ve Kasım 1979’a kadar yerel yönetimler için önemli gelişmelere imza atmıştır. Bunlardan başlıcaları; yerel yönetimlerin Başkent Ankara’da kendilerini savunacak bir yapının oluşması, yerel yönetimlerin denetiminin akılcı ölçütlere indirilmesi, yerel yönetimlerin hükümetle pazarlık gücünün artması ve özerkliklerinin güçlenmesi oluşturmaktadır (Keleş, 2000: 420-421).

1980 Darbesi’nin ardından yönetim sisteminde gerçekleştirilen bir diğer araştırma da “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” KAYA’dır. 1991 yılında gerçekleştirilen araştırma projesinin sonucunda “Genel Rapor” ve “Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu” olmak üzere iki rapor düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili raporda yerel yönetimlerin etkinlik ve verimliliklerinin artırılması için yerel demokrasinin güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin öz kaynaklarının arttırılarak mali özerkliklerinin güçlendirilmesi, yerindenlik denetiminin kaldırılması, gibi öneriler yer almaktadır (TODAİE, 1992: 111). 1998 yılında raporda ifade edilen önerilere paralel olarak “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”, hazırlanmıştır. Tasarı ile yerel demokrasiyi güçlendirmek, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında etkin görev bölüşümü yapmak, yerel yönetimlerin mali özerkliklerini güçlendirmek ve yerel yönetimlerin hem kendileri arasında hemde merkezi idare ile işbirliğini güçlendirmek hedeflenmiş ancak tasarı kanunlaşmamıştır (Ökmen, 1999: 145).

Türkiye’nin 1999 Helsinki Zirvesi’nde AB’ye adaylığının açıklanmasının ardından yerelleşme reformu tartışmaları hız kazanmıştır. 3 Kasım 2002 yılında gerçekleştirilen seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) %34,63 oy alarak birinci parti olarak çıkmıştır. 2002 yılında iktidara gelen AKP hükümeti AB uyum sürecinde oldukça hızlı reformlar gerçekleştirmiştir. İdarenin yeniden yapılanması kapsamında Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (2004), Avrupa yönetsel alanının ortak ilkeleri olarak belirtilen; şeffaflık ve açıklık, hesap verebilirlik, güvenilirlik, etkinlik ve verimlilik, subsidiarite gibi temel ilkeler Türk yönetsel sistemine kazandırılmak istenmiştir. AKP tarafından planlanan kanun tasarısı, ülke gündeminde önemli bir yer kaplamış özellikle ana muhalefet partisi CHP, tasarı ile cumhuriyetin temel değerlerinin hedef alındığı ve tasarının ile merkezi idarenin yok edilmeye çalışıldığı ve ülkeyi federal sisteme

götüreceği ileri sürülerek karşı çıkmıştır. CHP'nin bu muhalefeti kısa sürede meclisteki diğer partiler ve sivil toplum kuruluşlarından da destek görmüş; DİSK, KESK, KAMU-SEN, Türk-İş, TTB (Türkiye Tabipler Birliği) ve 103 STK'yı içerisinde barındıran Türk Dayanışma Konseyi de tasarıya karşı çıkmıştır. Buna karşın TUSİAD, MÜSİAD ve TOBB gibi ekonomi ile ilgili STK'lar da hükümete destek vermiştir. Tasarı her ne kadar mecliste kabul edilmiş olsa da Cumhurbaşkanının vetosu nedeniyle hayata geçirilememiştir (Eliçin, 2011: 112-117).

Tasarının görülmesi sırasında CHP milletvekilleri muhalefet şerhi koymuş ve tasarıyı reddetmiştir. Yayınladığı muhalefet şerhi metninde CHP;

“Söz edilen tasarı, öncelikle yasa tekniğine ve normlar hiyerarşisine aykırıdır. Hukukumuzda "temel yasa" kavramı yoktur. Bu yasanın, ilgili ve bağlantılı olduğu diğer yasalar ile birlikte görüşülmesi gerekirdi. Bu idarenin bütünlüğü ilkesinin getirdiği bir zorunluluktur. Öte yandan bu tasarının her maddesine yansımış olan temel felsefe de, karşı olduğumuz ve kabul edemeyeceğimiz bir felsefedir...”

tasarının merkezi idarenin yetkilerini Anayasa'ya aykırı biçimde sınırlandırırken yerine sağlıklı bir yapı kurmadığı ve idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu gerekçeleriyle muhalefet etmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonu Raporu, 2004). Tasarının görüşmeleri sırasında CHP grubu adına söz alan İstanbul Milletvekili Hasan Fehmi Güneş tasarının üniter devlete saygılı olmadığını aşağıdaki şekilde ifade etmiştir ” (TBMM Tutanak Dergisi, 18.02. 2004: 26-27):

“Bu tasarı, üniter devlete, üniter yapıya duyarlı değil. Düzenlemeyle, merkezde aşırı düzeyde yığılmış yetkilerin, görevlerin ve kaynakların yerele aktararak, hem merkezin demokratik hantal yapısının yeniden düzenleneceği, dinamizm ve etkinlik kazandırılacağı hem de yerel yönetimlerin güçlendirileceği, devlet örgüsünün çağdaşlaştırılacağı iddiası vardır. Bu yönelişin çok aşırı bir yansıması olarak, tasarının 7 nci maddesinde, merkezî idarenin görev ve hizmetleri sayılarak sınırlandırılmış, geriye kalan tüm görev ve yetkiler yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bu, federalist bir yaklaşımdır; çünkü, merkezin asıl öge olduğu yapı üniter yapıdır, yerel yönetimlerin asıl unsur olduğu yapı federatif yapıdır. Bu nedenle, yapılanma tasarımı "üniter devlet kavramına terstir. ...Merkezin yetkilerini ve görevlerini azaltan, merkezi zayıflatan ve güçsüzleştiren bir süreç tasarlanmaktadır. Üstelik, yerel yönetimler de güçlendirilmemektedir. Merkezden alınan birkısım görev ve yetkiler, özelleştirilmek üzere, piyasaya aktarılacak üzere yerel yönetimlere verilmektedir; yani, yerel yönetimler, devlet yetkilerinin piyasaya aktarılması için bir istasyon görevi yapacaktır, o kadar; güçlenecek değil.”¹

Aynı dönemde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin artırılması amacıyla yasa tasarıları hazırlanmıştır. 2004 yılında Cumhurbaşkanı'na sunulan il özel

¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonu Raporu, Esas No: 1/731, Karar No: 57, 14.1.2004.

idareleri, belediye ve büyükşehir belediye kanunlarından sadece 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış; belediye ve büyükşehir belediye kanunları anayasaya aykırılığı gerekçesiyle veto edilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hakkında görüşmeler sırasında Ak Parti grubu adına söz alan Kocaeli Milletvekili Muzaffer Baştopçu:

“... yıllardan beri hep büyük bir coğrafyada, güzel insanımızın bu güzel ülkesinde artık her şey Ankara'dan yönetilmesin, merkezden yönetilmesin; bu merkeziyetçi yönetim anlayışı demokratik, uygar ülkelerde çoktan rafa kaldırıldı, artık, bizde de kalsın deniliyordu. İşte, bu kanunla, bu döneme giriliyor. ...İşte, görüşmekte olduğumuz İl Özel İdaresi Kanunu da bunlardan biridir. Halkın ihtiyaçlarına uygunluğunun, katılımcılık, saydamlık, çoğulculuk ile halk odaklılığının vurgulandığı bu kanun, Anayasamızın 127 nci maddesi ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında belirtilen ilkeler doğrultusunda özenle hazırlanmıştır. Aşırı merkezî olan kamu yönetimimizin yerine yerelleşmenin sağlanarak, ne kadar çok yerleşme olursa o denli demokratikleşme olur ilkesinden hareketle, halkın yönetime aktif katılımını sağlayıp taleplerini yerine getirirsek, toplumdaki geleceğe güven duygusu da o denli güçlü olacaktır yaklaşımını yapmaktadır.”

5302 sayılı yasanın görüşmeleri sırasında CHP Grubu adına söz alan İstanbul Milletvekili Ali Kemal Kumkumoğlu konuşmasında:

“Bu maddenin ilk düzenleniş halindeki "il özel idaresi, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler" ifadesi, Sayın Cumhurbaşkanının çok uzun tuttuğu geri gönderme gerekçeleri içerisinde en fazla yer verdiği, hemkomisyonlarda hem alt komisyonlarda hem de Genel Kurul salonumuzda bütün bu yasaların görüşüldüğü süreç içerisinde, başta Kamu Yönetimi Temel Yasası olmak üzere, İl Özel İdaresi, Belediyeler Yasası, Büyükşehir Belediye Yasası, bütün bu yasaların görüşülmesi süresince en fazla tartışılan, Cumhuriyet Halk Partili sözcülerin kesinlikle Anayasaya aykırı bulduğu, cumhuriyetin başlangıçta ortaya koymuş olduğu ilkelere ve onun yapılanma biçimine, tarzına, devletimizin yapılanma biçimine aykırı olduğunu ifade ettiği, o yapılanma biçimini tersyüz ettiğini ısrarla tekrarladığı ve Anayasamızın 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırı olduğunu...” ifade etmiştir (TBMM Tutanak Dergisi 16/02 /2005: S.42).

Meclis konuşmalarından anlaşılacağı üzere mecliste grubu bulunan her iki parti de yerleşme konusunda düzenleme ihtiyacını dile getirmiş olsa da AKP Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun şekilde düzenleme yapılmasına çalışırken muhalefet partisi CHP ise yapılacak düzenlemelerin Anayasanın 126. ve 127. maddelerinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olmaması gerektiğini savunmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hakkında Cumhurbaşkanı ve CHP’li

milletvekilleri tarafından Anayasa Mahkemesi'ne yasanın 3, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 51 ve 52. maddelerinin kimi bendlerinin iptali hakkında dava açılmıştır. Anayasa Mahkemesi davada yasanın 10. Maddesinin h bendi ile ..15. maddenin ikinci fıkrasında bulunan "...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ..." bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir (Anayasa Mahkemesi, 2007/3).

Yerel yönetimler reformlarının gerçekleştirilmesi hakkında kararlılık gösteren AKP hükümeti, belediye ve büyükşehirler için yeniden kanun hazırlamış ve 2005 yılında cumhurbaşkanının da onayı ile 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'ları yürürlüğe girmiştir. Yapılan düzenlemelerle vesayet denetimi kaldırılmış, yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları artmış, halkın yönetime katılımı arttırılmış, hizmetlerin sunumunda ve kalitesinde verimlilik ve etkinlik hedeflerinin sağlanması amacıyla stratejik planlama yapma sorumluluğu doğmuştur (Eren, 2011: 107). 5353 sayılı Belediye Kanunu hakkında iktidar adına söz alan Mehmet Ceylan;

"Sayın Başkan, değerli arkadaşlarım; yeni belediye kanunu, dünyada gelişen yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde yerelleşmeye, sivilleşmeye önem veren bir anlayış içinde ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine de uygun bir şekilde hazırlanmıştır. Kanun, belediyelerin günümüz ihtiyaçlarına cevap verebilen, onların çalışma şartlarını kolaylaştıran, onları merkezî idarenin aşırı vesayetinden, mevzuat ve bürokratik kısılcısından kurtaran, bu anlamda halkın bizatihi seçimle işbaşına getirdiği belediye başkanı ve meclisine daha fazla yetki ve sorumluluk veren bir anlayış içinde hazırlanmıştır. Bu anlayış ve yaklaşım içinde hazırlanan yeni belediye kanunu, yerelleşme ve sivilleşmeye önem veren, daha demokratik, şeffaf, verimliliği ve katılımcılığı esas alan bir özellik arz etmektedir."

Cumhurbaşkanı tarafından kabu edilen bu 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 8., 11., 14., 18/., 19., 34., 49., 50., 55., 65., 70., 85. Ve geçici 5. Maddelerinin çeşitli fıkraları hakkında Cumhurbaşkanı ve 114 CHP milletvekili tarafından Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmış ve Anayasa Mahkemesi 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı kararı ile 14. Maddede yer alan belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabileceği ve belediyelere tanınan genel yetki ilkesi ile ilgili ifade ve 50. Maddede yer alan "avukat ünvanlı pozisyonlar hariç olmak üzere" ifadelerinin anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptaline ve dava konusu diğer maddelerin anayasaya uygun olduğu gerekçesiyle iptal davasının reddine karar vermiştir.

Son dönemde yerel yönetimlerle ilgili, siyasi ve akademik çevrelerce üzerinde en fazla tartışma gerçekleştirilen yerel yönetim reformu da 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Kamuoyunda “Bütün Şehir Yasası” olarak da bilinen yasa ile büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiş on dört ilde büyükşehir belediyesi ve ilçeler kurularak, büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu yasa da geçmişte gerçekleştirilen yasalarda olduğu gibi federalizm tartışmaları altında ülkenin bölünmesine yol açacağı konusunda eleştiriler almıştır. Diğer taraftan yasa ile gerçekleştirilen köylerin mahallelere çevrilmesi, yani tüzel kişiliklerini kaybetmeleri ve il özel idarelerinin kaldırılması gibi konular, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından değerlendirildiğinde oldukça fazla eleştiri almıştır.

Görüşmeler sırasında AKP Grubu adına söz alan Menderes Türel yasa ile amaçlarını aşağıdaki ifadelerle dile getirmiştir.

“Partimizin buradaki amacı, millete, vatandaşa daha iyi hizmet götürmek, yerel yönetimde demokrasiyi geliştirmek, yerel yönetim özerkliğini artırmak, artık şehir merkezinden köye kadar her yerde vatandaşın yerel hizmetlerin hesabını sormasını sağlamaktır....Bu reform aslında bir demokrasi reformudur. Günümüzde demokrasinin temel şartlarından birisi yerindenlik prensibidir. Yani kamusal sorumluluklar vatandaşa en yakın makam tarafından kullanılır demektir.”

Yasanın görüşmeleri sırasında CHP grubu adına Gökhan Günaydın yasayı; belediyelerin kapatılması köylerin mahallelere dönüştürülmesi ve büyükşehir sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi konularında eleştirmiş ve CHP'nin yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılmasından ancak bunun da üniter devlet yapısına uygun şekilde yapılmasından yana olduklarını belirtmiştir. Görüşmeler sırasında ir diğer muhalefet partisi olan MHP adına söz alan Yozgat Milletvekili Sadir Durmaz da konuşmasında parti olarak yerel yönetimlerin idari ve mali olarak güçlendirilmesine ve yeni büyükşehir ilan edilmesine karşı olmadıklarını ancak bu yasa ile federe devlet modelinin alt yapısının oluşturulmak istendiğini belirtmiştir. Konuşmasının devamında Durmaz;

“Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırına çekilmesi, fiilen bölgesel yönetim ve eyalet sistemine geçişin sonndan bir önceki durağı olacağından tehlikeli bir mecranın kilidini açacaktır. Şüphesiz, bölücü ve yıkıcı unsurların dayattığı bölge tabanlı demokratik özerklik ve otonomi çağrıları böylece cevap bulacak ve Türkiye adım adım bölünmeye götürülecektir.”

şeklinde seslenmiştir.

2002 yılından günümüze tüm seçimlerde 1. olan AKP, Parti programında özetle; yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin güçlendirileceği, yerel yönetimler hakkında düzenleme yapmadan önce kendilerine danışılacağı, yerel yönetimlerin kararlarına sivil toplum örgütlerinin katılımının arttırılacağı, yerel yönetimlerin yargı yolu hakkı ve orantılı denetim gibi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ilkelerini hayata geçirmek amacıyla düzenlemeler yapılacağı belirtilmektedir. Programda ayrıca belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesine yönelik düzenleme de yapılacağı belirtilmektedir (<https://www.akparti.org.tr/parti/parti-programi/>, erişim tarihi: 03/02/2021).

AKP iktidarının başladığı 2002 yılından beri ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ise parti programında özetle; merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımının yeniden yapılacağı, yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin arttırılacağı, muhtarların yerel yönetimlerin bir uç hizmet birimi gibi yeniden yapılandırılacağını, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeler ile olan yetki karmaşasını önlemek için yeniden düzenleneceği ve İstanbul için yeni bir yönetim modeli hazırlanacağı yer almaktadır (CHP Parti Programı, 2009: 85-97).

2002 yılında gerçekleştirilen seçimlerde mecliste temsil hakkı bulamayan ve 2007 seçimlerinin ardından tekrar mecliste temsil hakkı elde eden Milliyetçi Halk Partisi (MHP)'nin Parti Programı'nda; "Kamu sektörünün doğrudan hizmet sunumundaki rolü azaltılarak düzenleme ve denetleme görevini daha iyi şekilde yürütmesinin sağlanması..." ifadesi ile açıkça belirtilmese de hizmette yerellik ilkesi yer almaktadır. Parti programında ayrıca yerel yönetimlerin çağdaş hizmetlere cevap verilebilmesi, vatandaşların kamu hizmetlerine erişiminin kolaylaştırılması, kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimliliğini arttırmak amacıyla yerel yönetimlerin kapasitelerinin arttırılacağı yer almaktadır (MHP Parti Programı, 2009: 57-58).

2017 yılında MHP'den ayrılan milletvekilleri tarafından kurulan İyi Parti de yerelleşme ve yerel yönetimler konusuna parti programında yer vermiştir. Parti Programında kalite ve verimlilik ilkelerine göre merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynakların yeniden paylaşılmasını savunan il özel idaresi, belediye, mahalle ve köy yönetimlerinin tümünü kapsayan bir çerçeve yasasının çıkarılacağı ve bu yasa ile yerel yönetimlerin temsil ve katılım mekanizmalarının yeniden düzenleneceği, demokratik, katılımcı, adil ve eşit temsile dayalı, şeffaf ve hesap verebilir çağdaş bir yerel yönetim yapılanması gerçekleştirileceği yer almaktadır (İyi Parti Programı, 37).

BDP'nin devamı niteliğinde 2012 yılında kurulan Halkların Demokratik Partisi (HDP) parti programında; yerelleşme konusunu diğer partilere nazaran daha şiddetli bir şekilde

savundğu görülmektedir. HDP’li milletvekilleri ve yöneticilerinin terör örgütü PKK ve onun Suriye uzantısı PYD ile bağlantıları nedeniyle yerleşme konsundaki politikaları hep şüphe ile karşılanmaktadır. Parti programında yerleşme kapsamında özerk yerel yönetimlerin oluşturulması, doğrudan temsil için halkın katılımının artırılması, bütçesinin halkın belirleyeceği, toplumsal ihtiyaçları karşılayacak güçte yerel yönetim birimlerinin oluşturulması yer almaktadır BDP Parti Programı, <https://www.hdp.org.tr/tr/parti-programi/8/>, erişim tarihi: 03/02/2021).

2003 yılından itibaren yerel yönetimlerle ilgili gerçekleştirilen tüm bu reformlara rağmen Türkiye’de yerleşme henüz istenilen düzeyde gerçekleştirilememiş, neredeyse tüm siyasi partilerin son seçim beyannamelerinde önemli yer tutmuştur. AKP 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Genel Seçimler Seçim Beyannamesi’nde (2018: 259-261) 66. hükümet döneminde yerel yönetimlerin kapasitelerinin güçlendirilmesi, mali özerklik, katılımcılık ve hesap verebilirliğin artırılması ile yerel yönetimlere yetki devri amacıyla yerel yönetimler reformunun planlanacağı belirtilmektedir. Benzer şekilde MHP’nin Cumhur İttifakı Seçim Beyannamesi’nde (2018:) de yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerinin güçlendirilmesi vaatleri bulunmaktadır. Muhalefet cephesinde ise CHP, yerel yönetimlerin idari mali özerkliklerini arttırmak, merkezi idareden yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımı yapmak ve AYYÖŞ’ü uygulayarak yerel yönetimleri AB standartlarına kavuşturmak şeklinde vaatler ortaya koymuştur (CHP Seçim Bildirgesi, 2018: 142-144). İYİ Parti cephesinde de benzer şekilde yerel yönetimleri güçlendirmek, yerel katılımı arttırmak, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini hayata geçirmek şeklinde vaatleri bulunmaktadır (İyi Parti Seçim Bildirgesi, 2018: 33-35).

Yerel yönetimlerle ilgili reform planları sadece seçim vaatlerinde kalmamış 2018 genel seçimlerinin ardından Cumhur İttifakı muhalefet kanadını da dahil ederek reform çalışmalarına başlamıştır. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı yasanın sonuçları da 2014 yerel seçimlerini n ardından geçen 5 yıl içerisinde doğurmuş olduğu olumlu ve olumsuz sonuçlar da ortaya çıkmıştır. Yasa ile ortaya çıkan olumsuz sonuçları gidermek ve büyükşehir belediyelerinde hizmet kalitesini arttırmak, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki karmaşasını ve imar konusunda ortadan kaldırmak, belediyeleri mali yönden güçlendirmek amacıyla reform hazırlıkları sürmektedir. Henüz üzerinde anlaşılmış bir metin olmadığını belirten AKP Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Mehmet Özhaskeki tasarı üzerinde Belediyeler Birliği ile de çalıştıklarını ve MHP Genel Başkan Yardımcısı Sadir Durmaz ve CHP Genel Başkan Yardımcısı Seyit Torun’la görüştiklerini ve parti içinde bir taslak metinde anlaştıktan sonra kendileri ile de paylaşacaklarını belirtmiştir.

Yasada büyükşehir belediyelerinin mali, yetki ve imar yönünden geri götürücü maddelerin olmacağını ve belediye yöneticilerinin işlerini kolaylaştırıcı bir düzenleme yapacaklarını belirtmiştir (<https://www.sozcu.com.tr/2020/ekonomi/akpnin-yerel-yonetim-teklifinde-neler-var-5568693/> , erişim tarihi: 15.01.2021). Ana muhalefet partisi CHP Genel Başkan Yardımcısı Seyit Torun, yeni yasanın belediyelere destek olmak için hazırlanması ve siyaset üstü tutulması gerektiğini belirtmiştir. Yasa ile belediyelerin gelir ve yetkilerinin arttırılmasını ve pandemi döneminde zor günler geçiren belediyelerin güçlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir (<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/belediye-yasasinda-uzlasma-arayislari-6293823>, erişim tarihi: 15.01.2021).

3.1.8. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Günümüzde Türkiye’de belediye, il özel idareleri ve köy olmak üzere üç kademeli bir yerel yönetim yapısı bulunmaktadır. Belediyeler bulundukları şehirlerin nüfusu ve büyüklüğüne göre belediyeler ve büyükşehir belediyeleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu başlık altında ülkemizde bulunan yerel yönetim organlarının tarihsel süreçte gelişimi, yerel yönetimlerle ilgili hukuki düzenlemeler, yerel yönetimlerin türleri, görev ve sorumlulukları, gelir ve giderleri, katılım ve yerel yönetimler arası işbirlikleri alt başlıkları ele alınacaktır.

3.1.8.1. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Ülkemizde yerel yönetimlerin tarihsel kökenleri Polonya ve Fransa gibi batılı ülkelerdeki kadar zengin ve uzun bir geçmişi bulunmamaktadır. Modern anlamda yerel yönetimlerin Türk yönetim sistemine girmesi Tanzimat Dönemi’ne rastlamaktadır. Bu anlamda batılı şekilde yerel yönetimler 20. yüzyılın başlarında yönetim sistemimize girmiştir. Ancak bu demek değildir ki yerel yönetimlerle ilgili uygulamaların ilki bu tarihte hayata geçmiştir. Bilakis Osmanlı Devleti’nden de önce Anadolu Selçuklu Devleti’nde vilayetler, adem-i merkeziyet esasına göre teşkilatlandırılmış ve özerk olarak yönetilmişlerdir. Zamanla vilayetlerin beylikler haline dönmesi devletin parçalanmasına yol açmıştır. Belki de bu nedenledir ki Osmanlı Devleti merkeziyetçi ve mutlakiyetçi bir yönetim yapısı benimsemiş ve adem-i merkeziyetçilikten uzak kalmıştır (Arslan, 2009: 6).

Osmanlı İmparatorluğu’nda ilk belediye teşkilatının kurulmasına kadar ki süreçte yerel yönetimlerin sunacağı hizmetler merkezi idarenin uzantısı olan klasik kurumlar tarafından yerine getirilmiştir. Beledi hizmetleri yerine getirecek sorumlular merkezi idare temsilcileri tarafından doğrudan ya da bunların gözetiminde geleneksel kurumlar tarafından yerine getiriliyordu. Bu sorumlular arasında kadı, vali, muhtesip, vakıf ve loncalar bulunmaktaydı.

Dolayısıyla yerel halkın beledi hizmetleri yerine getirecek kişi ve kurumların belirlenmesinde söz hakkı ya da yetkisi bulunmamaktadır. Sonuç olarak bu dönemde yerel demokrasi anlayışı gelişmemiştir (Şengül, 2012: 25).

Osmanlı yönetim sisteminde yerel hizmetlerin görülmesinde en fazla rol oynayan kurum kadılıktır. Merkezi idare tarafından kaza veya sancak bölgelerinde görevlendirilen kadılar, bu bölgelerde yargı görevlerini yerine getirmekle sorumludur. Yargı görevinin yanı sıra kadılar, asayiş, şehrin yönetimi, vakıf ve loncaların denetimi, pazarların kontrolü, narh ve fiyat kontrolü, imar nizamı, okul ve camilerin denetimi, temizlik ve alt yapısal tesislerin denetimi gibi görevleri bulunmaktadır (Güven ve Dülger, 2017: 45-46).

1836 yılında Evkaf Nazırlığı'nın kurulmasının ardından kadılık, yalnızca yargı organı olarak hizmet vermiştir. Bu dönemde şehir hizmetleri vakıflar ve lonca teşkilatları aracılığıyla yerine getirilmiştir. Okul, hastane, kütüphane, misafirhane, aşevi, sebil gibi hizmetler vakıflar tarafından yerine getirilmekte ve beledi hizmetler de vakıf esasına dayanmaktadır. Bu dönemde şehir hizmetlerinden sorumlu bir diğer kurum olan lonca teşkilatları, hiyerarşik bir şekilde örgütlenmiş esnaf birliklerinden oluşmaktadır. Loncalar, üyelerinin mesleki faaliyetlerini denetlemek, aralarındaki anlaşmazlıkları çözümlmek, gibi görevlerini yanı sıra beledi hizmetlerin bir kısmını da yerine getirmiş ve vatandaşlarla merkezi idare arasında aracı bir kurum gibi faaliyet göstermişlerdir (Eryılmaz, 1997: 37).

19. yüzyılın ortalarında yerel hizmetler alanında reform kaçınılmaz hale gelmiş ve özellikle de duraklama döneminin ardından etnik azınlıkların siyasal katılımının sağlanması ve etnik haklarını elde etmeleri kapsamında dış devletlerin baskıları sonucu yerel yönetim birimlerinin kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 1854-1856 Kırım Savaşı yıllarında müttefik etkisiyle ilk belediye teşkilatı, Fransız komün sistemi örnek alınarak 1855 yılında İstanbul Şehremaneti adıyla oluşturulmuştur. İstanbul Şehremaneti'nin yürütme ve karar organları; şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktaydı. Şehrin zorunlu ihtiyaç maddelerini sağlamak, temizlik işlerini gördürmek, narh koymak ve uygulatmak, esnafın kontrolü, yol ve kaldırım yaptırıp onarmak, gibi görevleri bulunan Şehremanetinin başında merkezi idare tarafından görevlendirilen şehremini bulunmaktaydı. Mali yetersizlikler, personel eksikliği gibi sorunlardan dolayı başarısız olan bu sistem modern belediyecilik anlamında kötü bir başlangıç olmuştur. Bu başarısız uygulama devam ederken özellikle yabancıların yoğun olarak yaşadığı Galata ve Beyoğlu bölgesinde beledi hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur (Güven ve Dülger, 2017: 49).

1869 yılına gelindiğinde Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul Şehreminliği örgütü Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmıştır. İki düzeyli

federatif bir sistem niteliğinde oluşturulan bu sistemin alt düzeyinde, çeşitli semtlerin mahalli idarelerinden sorumlu 14 daire bulunmaktadır. Üst düzeyde ise, Şehremini ve Şehremaneti Meclisi ile birlikte Şehremininin başkanlığında 14 belediye dairesi bulunmaktadır (Keleş,2012: 159).

1870 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulmasına karar verilmiş, 1876 Anayasası ile de belediyelerin seçimle iş başına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini hükme bağlanmıştır. Ayrıca bu Anayasa ile belediyelerin kuruluş ve görevlerinin ve meclis üyelerinin seçiminin kanunla belirlenmesini öngörmüştür. 1876'da Anayasa'ya binaen hazırlanan Vilayet Belediye Kanunu ile her kasaba ve vilayette belediye teşkilatlarının kurulması öngörmüştür. İstanbul'daki kapsamlı problemlere çözüm bulabilmek için 1877'de Dersaadet Belediye Kanunu Vilayet Belediye Kanunu'na çıkarılmış ve 1912 yılına gelindiğinde de Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ile belediye daireleri yerine belediye şubeleri kurulmuştur (Güven ve Dülger, 2017: 50).

Osmanlı Devleti'nde hizmet veren ve halen varlığını sürdüren bir diğer yerel yönetim birimi de il özel idareleridir. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile valinin başkanlık ettiği her sancaktan seçilmiş dörder üyeden meydana gelen bir il özel yönetimi kurulmuş ve 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayat Geçici Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir (Tortop vd., 2006: 39).

Türk yerel yönetimleri sisteminde bulunan ilk yerel yönetim birimi köylerdir. Toplu yaşama bilincinin gelişmesi ile ortaya çıkan köyler zamanla bir yerel yönetim birimi halini almış ve günümüze kadar ulaşmıştır. Köylerle ilgili ilk yasal düzenleme 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile yapılmıştır. 1870 yılında Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile köyler hakkında önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiş ancak köylere tüzel kişilik tanımamıştır (Ünal, 2011: 245).

Osmanlı Devleti döneminde oluşturulan, köy, belediye ve il özel idaresinden oluşan yerel yönetim sistemi cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürerek günümüze kadar ulaşmıştır. Cumhuriyet dönemine geçildikten sonra yerel yönetimler alanında ilk düzenleme köy yönetimleri hakkında, 442 sayılı Köy Kanunu ile 1924 yılında gerçekleştirilmiştir. Türk yerel yönetim sisteminin en uzun süre yürürlükte kalan kanunu olarak bugün halen yürürlüktedir.

Cumhuriyet Dönemi'nde 442 Sayılı Köy Kanunu'nun ardından en uzun süre yürürlükte kalan bir diğer kanun da 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Yasa ile nüfusu 2000'de fazla olan yerlerde belediye kurulabilmesi kabul edilmiştir. 1980'li

yıllarda sanayileşmenin de gelişmesiyle büyük şehirlerde nüfusun hızla artması nedeniyle 1984'te 3030 Sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. 1987 yılında 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiş ve 2004 ve 2005'te gerçekleştirilen kapsamlı düzenlemelerle tüm yerel yönetim yasaları yeniden düzenlenmiştir.

3.1.8.2. Yerel Yönetimler ile İlgili Anayasal Çerçeve

Türk yönetim sisteminde bilinen ilk yazılı anayasa 1876 tarihli Kanuni Esasi'dir. Yukarıda belirtildiği gibi yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler anayasa çalışmalarından da önce başlamıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile birlikte eyalet sisteminden vazgeçilip Fransa benzeri vilayet sistemine geçilmiş ve halkın yönetime katılmasına olanak veren meclisler oluşturulmuştur. 1876 yılında kabul edilen Anayasa ile de yerel yönetimlerin varlığı anayasal bir statüye kavuşmuştur.

1876 tarihli Kanuni Esasi 108. maddesinde, vilayetlerin idaresinin “tevsii mezuniyet” yetki genişliği ve “tefriki vezayif” görev ayrımı ilkelerine göre idare edileceği belirtmektedir. Anayasa'da yer alan tevsii mezuniyet ilkesi, merkezi idarenin sorumluluklarından bir kısmının taşrada görevli vali ve kaymakam eliyle yerine getirmesini ifade etmektedir. Tefriki vezayif ilkesi ise merkezi idare ile yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının birbirinden ayrılmasını ifade etmektedir (Güler,2000: 14-19).

Ülkemizin en kısa süre yürürlükte kalan anayasası olan 1921 Anayasası aynı zamanda en kısa metne sahip anayasasıdır. 1921 Anayasası'nda yalnızca 21 madde bulunmaktadır. Anayasa ile 1876 Anayasası yürürlükten kaldırılmamış yalnızca düzenleme yapılan 21 madde ile çelişen hususlar değiştirilmiştir. Anayasa'nın 10. maddesinde devletin taşra örgütünün vilayet, kaza ve nahiyelerden oluştuğu belirtilmekte ancak 1876 Anayasası'nda olduğu gibi yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine yer vermemektedir. Anayasa'nın 11. maddesinde kamusal sorumluluklar merkezi idare ve vilayet yerel yönetimleri tarafından yerine getirilecek sorumluluklar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Böylelikle bir yerel yönetim birimi olarak vilayetlere işaret etmiş ve vilayetlerin, halk tarafından seçilen şura (meclis), meclis içinden bir reis (başkan) ve yürütme kurulu olmak üzere üç organa sahip olduğu belirtilmiştir. 10. ve 11. maddelerden anlaşılacağı üzere 1921 Anayasası'nda merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri dikkate alınmış ve yerel yönetimlerin özerkliği ciddi şekilde vurgulanmıştır. Bu yönüyle 1921 Anayasası adem-i merkeziyetçi bir yapıda olduğu söylenebilir (Uygun, 2015: 6-7).

Kurtuluş Savaşı'nın ardından yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti için yeni bir anayasa ihtiyacı doğmuş ve 1924 Anayasası hazırlanmıştır. Merkeziyetçi bir biçimde hazırlanan 1924

Anayasası'nda 1921 Anayasası'ndan farklı olarak il ve bucakların yetkileri sayılmamakta ve meclislerinden bahsedilmemiştir. Birçok Avrupa ülkesinde yerel yönetimlerin sorumluluğunda bulunan hizmetler merkezde toplanmış ve katı bir vesayet sistemi oturtulmuştur. Anayasa'nın 90. maddesi “Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmî şahsiyeti haizdir” ifadesi ile tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimlerini; il, şehirler, kasaba ve köylerden oluştuğu belirtilmektedir. 91. maddede ise “Vilâyetler umuru tevsii mezuniyet ve tefrikı vezaif esası üzerine idare olunur” hükmü ile 1876 Anayasası'nda da bulunan yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri benimsenmiştir.

1961 Anayasası, idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre örgütlendiğini belirtmiş ve yerinden yönetimleri 116. maddede saymıştır. 1961 Anayasası mahalli idareler başlığı altında 116. maddede yerel yönetimleri il, belediye ve köy olarak saymakta, bunları mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan ve genel karar organlarının seçimle oluştuğu kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlamaktadır. Maddenin devamında yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatları üzerindeki denetimin yalnızca yargı yolu ile olacağı belirtilmiştir. Ayrıca maddede yerel yönetimler görev ve sorumlulukları ile orantılı şekilde gelir kaynaklarının sağlanacağı hükme bağlanmıştır.

1982 Anayasası'nda da idarenin merkezden ve yerinden yönetim olarak örgütlendiği belirtilmekte ve kamu tüzel kişiliği haiz yerel yönetimler 127. maddede sayılmıştır. Sözü geçen maddede yerel yönetimlerin organlarının 5 yılda bir yapılan seçimlerle belirleneceği ve organlık sıfatlarının kaldırılmasının da ancak yargı yoluyla olabileceği belirtilmiştir. Yine aynı maddede idarenin bütünlüğü ilkesine yer verilmiş ve üniter devlet ilkesinde taviz verilmemiştir. Diğer anayasalardan farklı olarak 1982 Anayasası'nda “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” hükmü ile subsidiarite ilkesine yer verilmiştir.

3.1.8.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Türleri

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde de belirtildiği üzere Türkiye’de yerel yönetimler, il özel idaresi, belediye ve köy yönetimlerinden oluşmaktadır. 6360 Sayılı yasanın ardından büyükşehir belediye sayısının 30’a çıkarılması ve büyükşehir ilan edilen illerde il özel idarelerinin kaldırılmasının ardından il özel idaresi sayısı 51’e düşmüştür. Büyükşehir dahil toplam belediye sayısı 1389 ve büyükşehirlerde köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle de köy sayısı 18290’a düşmüştür.

Çalışmanın bu kısmında ülkemizde bulunan yerel yönetim birimleri, yerel yönetimlerin görevleri, gelir ve giderleri, denetimi, yerel yönetimlerde iş birliği ve katılım konuları incelenecektir.

3.1.8.3.1. İl Özel İdareleri

Varlığını anayasadan alan il özel idareleri, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde sayılan üç mahalli idare kuruluşundan biridir. İl halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan il özel idareleri, il sınırları içerisindeki tüm bölgede faaliyet göstermektedir. Bir bölgede il özel idaresi kurulabilmesi için o bölgenin il statüsüne kavuşturulması yeterlidir. Bununla birlikte bir bölgenin il statüsüne kavuşabilmesi ise ancak kanunla olmaktadır. Kanunla bir bölgenin il statüsüne kavuşturulmasından sonra o bölgede il özel idaresi kendiliğinden kurulmuş olacaktır (Öztekin, 2010: 353).

Ülkemizde il özel idaresinin kuruluşu cumhuriyet öncesi döneme kadar dayanmaktadır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile ilk kez kurulan ve 1876 tarihli Kanunu-i Esasi ile tüzel kişilik kazanan il özel idarelerini bu yasal metinlerin dışında doğrudan etkileyen dört farklı kanun bulunmaktadır. Bunlar; 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu, 1987 tarihli 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve son olarak 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. 2004 yılında ülkemiz kamu yönetiminin uğradığı değişikliklerde nasibini almış ve 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile değiştirilerek şimdiki halini almıştır (Karabulut vd., 2007: 67-68).

Osmanlı Devleti Tanzimat Dönemi'ne kadar eyalet sistemi ile yönetilmekteydi. Ülke idari açıdan eyaletlere ayrılmış, eyaletler ise sancaklara ayrılmış durumdaydı. Eyaletlerin başında bugünkü valinin görevlerini yapan beylerbeyi, sancakların başında ise sancak beyi bulunmaktaydı. Tanzimat Dönemi ile birlikte gerek taşra sisteminde yaşanan bozukluklar, gerekse uyrukların başkaldırmaları nedeniyle taşra örgütlenmesinde reform yapılması gündeme gelmiştir. Bu dönemle birlikte Fransa'dan örnek alınan il sistemine geçilmiştir.

İl sistemine geçişle birlikte merkezi ve mahalli düzeyde çeşitli meclisler oluşturulmuş, bu meclislere Müslüman ve gayrimüslimler bu meclislerde temsil edilir hale gelmiştir. Bu meclisler 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar mahalli ilişkilerin yürütülmesinde mülki yöneticilere yardımcı olmuşlardır. 7 Kasım 1864 Vilayet Nizamnamesi ile birlikte bugünkü il özel idarelerinin temeli atılmıştır. Buradan hareketle il özel idarelerinin yaklaşık 150 yıllık bir geçmişe sahip olduğunu belirtebiliriz.

Özel idarelerin özerk bir yönetim kuruluşu haline gelebilmesi ancak 1876 Kanuni Esasi ile birlikte gerçekleşmiştir. Kanuni Esasi ile birlikte anayasal statüye kavuşan özel idareler 1913 tarihli yasa ile gelişmiş, yetkili ve girişimci bir yapıya kavuşmuştur (Çetin, 2009: 249-258). Yaklaşık 74 yıl bu yasa ile faaliyetlerine devam eden özel idareler, 1987 yılında yerini 3360 Sayılı İl Özel İdare Kanunu'na bırakmıştır. Esas itibarıyla 1913 yılında çıkarılan yasa ile 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı yasalar arasında fazla bir değişikliğe gidilmemiştir. Ancak 2000'li yıllara gelindiğinde il özel idarelerinde de köklü bir değişiklik yapılması gündeme gelmiştir. 2004-2005 yıllarında belediyeler ve büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi il özel idarelerinde de yasa değişikliğine gidilmiş ve 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu oluşturulmuş ve 4 Mart 2005'te resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Koçak ve Kavsara, 2012: 64-65).



Harita 3.1 Türkiye Siyasi Haritası

Kaynak: <https://www.turkiyeharitasi.gen.tr/2012/10/21/turkiye-siyasi-haritasi/>

Ülkemizde bugün 81 il bulunmaktadır. Aralık 2012'de çıkarılan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin kaldırılması öngörülmüştür. Yasanın 31 Mart 2014'te yürürlüğe girmesinin ardından il özel idaresi sayısı 51'ye düşmüştür.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesi il özel idaresini "İl özel idaresi; il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" şeklinde

tanımlamaktadır. Özel idarelerin teşkilat yapısı 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35. maddesinde sayılmıştır. Maddeye göre il özel idaresinin teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinden oluşur. Özel idarenin bulunduğu ilin fiziki, coğrafi, sosyo-ekonomik ve kültürel yapısına göre diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla yapılmaktadır.

5302 sayılı yasanın ikinci fıkrasında il özel idarelerinin genel sekreterliği ile ilgili bilgi verilmiştir. 5302 sayılı yasaya kadar il özel idaresi genel müdürlüğü olarak adlandırılan birim bu yasa ile genel sekreterlik şeklinde değiştirilmiştir. Fıkraya göre;

“Genel sekreterlik, il özel idare hizmetlerini, vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla genel sekreter il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve denetler. Genel sekreter bu görevlerinden dolayı valiye karşı sorumludur.”

Yine maddenin dördüncü fıkrasında genel sekreter yardımcıları ile ilgili düzenleme yapılmış ve “nüfusu üç milyona kadar olan illerde, en fazla iki; daha fazla olan illerde ise en fazla dört genel sekreter yardımcısı kadrosu ihdas edilebileceği belirtilmektedir.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun üçüncü kısmında yer alan il özel idaresi teşkilat yapısının diğer bir konusu da il özel idaresinin personelidir. Personel konusunu ele alan Norm Kadro ve Personel İstihdamı başlıklı 36. maddede özel idarelerin personel istihdamı konusu ele alınmıştır. Maddeye göre özel idareler, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi Başkanlığının birlikte hazırlayacakları norm kadro ilke ve standartlarına göre personel istihdam edeceklerdir. Bu standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını özel idare yapar ya da yaptırır denilmektedir. Personel vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur.

İl özel idarelerinin görev ve yetkileri 5302 sayılı yasanın 6. maddesinde sayılmıştır. Maddeye göre il özel idarelerinin görev ve yetkileri mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla il sınırları içerisinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

Yasaya göre il özel idarelerinin il sınırları içerisindeki görevleri;

“sağlık, tarım ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara makro kredi verilmesi, çocuk ve yetiştirme yurtları kurulması; ilk ve orta kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri” şeklinde sıralanmıştır.

Maddenin b bendinde ise il özel idarelerinin belediye sınırları dışında; “imar, yol, su, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri” yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Yukarıda 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’ndan alıntılarda da belirtildiği üzere il özel idarelerinin görev ve yetkileri tek tek sayılmak yerine sadece alanı çizilmiştir. Bu yöntem 3360 Sayılı Kanun’daki gibi görev ve yetkilerin ayrıntılı olarak düzenlendiği sayma usulünden vazgeçildiğini göstermektedir (Koçak ve Kavsara, 2012: 73).

Yasanın 7. maddesinde il özel idarelerinin yetki ve imtiyazları sekiz maddeler halinde sayılmıştır. Maddeye göre il özel idarelerinin yetki ve imtiyazları kısaca aşağıdaki gibi sayılmıştır.

- Kanunla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak,
- Kanunla verilen yetkiler çerçevesinde yönetmelik çıkartmak, emir ve talimatlar vermek, yasaklar koymak, uygulamak ve kanunlar çerçevesinde cezalar vermek,
- Hizmetlerin yürütülebilmesi için taşınır taşınmaz mallar alıp satmak, takas etmek, kiraya vermek ve bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek,
- Borç almak, bağış kabul etmek,
- Vergi resim harçlar dışında yirmi beş milyar liraya kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların antlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- Özel idareye ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak,
- Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi işletmeler ile kamuya açık dinlenme ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

Üniter devlet yapısına sahip ülkemizde güçlü yerel yönetimlerin devlet yönetiminde ahengi ve siyasal birliği bozacağı öngörülmektedir. Bunun yanında ‘mozaik’ bir sosyal yapıya sahip olan ülkemizde güçlü yerel yönetimlerin siyasal bölünmelere yol açacağı endişesi mevcuttur. Bu nedenle ülkemizde yerel yönetimler güçlü bir idari ve mali özerklikle donatılamamıştır. Her ne kadar 82 Anayasası’nın 127. maddesinde mahalli idarelerden bahsedilirken “*kamu tüzel kişiliği haiz*” denilerek bir özerklik verilmiş olsa da yine aynı maddenin beşince fıkrasında ve 123. maddede “*idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür*” denilerek mahalli idarelere verilen özerklik idarenin bütünlüğü ilkesiyle bir anlamda sınırlandırılmış gözükmektedir.

Bunun yanında il özel idarelerinin başında hükümetin atamış olduğu valinin bulunması il özel idarelerinin demokratik bir yapıya sahip olup olmadığının da cevabı niteliğindedir.

127. maddede mahalli idarelerin tanımı yapılırken “kanunla belirtilen karar organları yine kanunla belirlenen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur” denilmektedir. Ancak 5302 sayılı yasanın 29. maddesine göre vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin de temsilcisidir. Bu açıdan il özel idarelerinin demokratikliği ve özerkliği zedelenmektedir (Koçak ve Kavsara, 2012: 79).

2014 Mart’ında yürürlüğe giren 6360 sayılı kanunla il özel idarelerine yönelik önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi 30 büyükşehir belediyesinde il özel idarelerinin kaldırılması ve bu illerde bulunan özel idarelerin tüm mal varlığıyla birlikte büyükşehir belediyelerine devredilmesidir. Yine bu illerde bulunan il özel idarelerinin görevleri de görevlerin niteliğine göre büyükşehir belediyelerine ya da merkezi idarenin taşra teşkilatlarına devredilmiştir.

İl özel idaresinin organları ve bu organların görevleri 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun ikinci kısmında belirtilmiştir. Yasaya göre il özel idaresinin organları; vali, il genel meclisi ve il encümeninden oluşmaktadır.

İl Genel Meclisi: İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır, her ayın ilk haftasında önceden belirlenen mutat toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan aylarda en çok 20 gün diğer zamanlarda ise toplantı süresi en çok 5 gündür. 5302 Sayılı Kanun’un 9. maddesine göre ildeki seçmenler tarafından seçilen üyelerden oluşur. Meclis seçimleri ilgili kanunda belirtilen usul ve esaslara göre 5 yılda bir, ildeki seçmenler tarafından yapılmaktadır. Meclisi üye sayısı, ilde bulunan ilçelerin sayı ve nüfuslarına bağlı olarak farklılık göstermektedir. Her seçimde, seçilecek üye sayısı aşağıdaki metoda uygun hesaplanmaktadır.

Nüfusu 25000’e kadar olan ilçelerde 2,

Nüfusu 25001’den 50000’e kadar olan ilçelerde 3,

Nüfusu 50001’den 75000’e kadar olan ilçelerde 4,

Nüfusu 75001’den 100000’e kadar olan ilçelerde 5 asıl üyelik ve aynı sayıda yedek üyelik tayin edilir.

Nüfusu 100000’den fazla olan ilçelerde fazladan her 100000 kişi için bir asıl ve bir yedek eklenmekte, artık sayı 5000’den fazla ise yine bir asıl, 1 yedek üye eklenmektedir.

5302 sayılı Yasanın 10. maddesinde il genel meclisinin görev ve yetkileri sayılmıştır. Maddeye göre il genel meclisi, il özel idaresinin stratejik planını, faaliyetlerini, yatırım ve çalışma programlarını, personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamakla sorumludur. Ayrıca bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanunu’na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve

gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek borçlanmaya karar vermek de özel idarenin görevleri arasında yer almaktadır. Bunların dışında taşınmaz mal alımına, satımına, tahsisine karar vermek, şartlı bağışları kabul etmek, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve idare yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, özel idareye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına, birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek, vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek ve kanunla verilen diğer işleri yapmak da il özel idare meclislerinin görevleri arasında yer almaktadır.

İl Encümeni: İl özel idaresinin bir diğer organı ise il encümenidir. İl encümeni, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 25. maddesine göre "il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur". İl encümeni haftada en az bir kere olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. İl encümeninin başkanı validir valinin katılmadığı toplantılarda genel sekreter oturuma başkanlık etmektedir.

İl encümeninin görev ve yetkileri 5302 Sayılı yasanın 26. maddesinde tek tek sayılmıştır. Maddeye göre il encümeninin görev ve yetkileri; stratejik plân, yıllık çalışma programı ve bütçe ile kesin hesabı inceleyerek il genel meclisine görüş sunmak, vali tarafından yönlendirilen konularda görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, ihtilafların sulhen halline karar vermek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak şeklinde sayılmıştır.

Vali: İl Özel İdaresi Kanunu'nun 29. maddesine göre vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Yasanın 30. maddesinde valinin görev ve yetkileri sayılmıştır. Maddeye göre valinin il özel idaresinin en üst amiri olarak görev ve yetkileri;

- İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.
- İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

- İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- İl encümenine başkanlık etmek.
- İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak Şartıyla sözleşme yapmak.
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.
- İl özel idaresi personelini atamak.
- Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak

3.1.8.3.2. Belediyeler

Belediyeler Türkiye’de yönetsel yerinden yönetim kuruluşlarının ikinci kümesini oluşturmaktadır. Ülkemizde nüfusun %75’inin belediye sınırları içerisinde yaşaması ve yerel nitelikteki hizmetleri belediyelerden talep etmesi nedeniyle yerel yönetimler denilince ilk akla belediyeler gelir (Öztekin, 2010: 355-356). Köken itibarıyla “belediye” kelimesi, Arapça “beled” kelimesinden türeyerek dilimize geçmiş ve insanların ikamet etmek üzere yerleştiği yer yani vatan anlamına gelmektedir. Belediyeler Tanzimat Dönemi’nin bir sonucu olarak 1869 yılında Fransa’nın komün idarelerinden esinlenerek yönetim sistemimize katılmıştır. Ancak Fransa’daki komün idarelerden farklı olarak köy ve kasabaları kapsamamaktadır (Tortop vd., 2006: 205).

Vatandaşın mahalli nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan belediyeler Türk kamu yönetimi literatürüne Osmanlı Devleti döneminde Tanzimat sonrası girmiştir. Tanzimat’a kadar Osmanlı şehirleri geleneksel yönetim anlayışı ile idare ediliyordu ve tanzimat’tan sonra batı ile ilişkilerin artması ve batıdan dönen Osmanlı aydınlarının da etkisiyle belediye idaresi kurulması gündeme gelmiştir. 1876 yılında çıkarılan Osmanlı Anayasası’nın 112. maddesi her şehir ve kasabada bir belediye idaresi kurulmasını öngörmüş

ve belediyelerin seçimle gelen meclis üyelerince yönetilmesini ve bununla ilgili esasların kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Yeni kurulan cumhuriyet idaresinde belediyelerle ilgili 3 Nisan 1930 tarihine kadar fazla bir gelişme olmamıştır. Osmanlı Devleti'nden kalan yasalar yürürlükte kalmış ve 3 Nisan'da çıkarılan 1580 sayılı yasa ile Osmanlıdan kalan tüm kanunlar yürürlükten kaldırılarak Türk belediyeleri tek bir yasa ile yönetilmeye başlanmıştır.

1580 sayılı yasa Türk belediyeçilik sisteminde bir dönüm noktası olmuştur. Bu kanun köy dışındaki tüm yerleşim birimlerini düzenlemiş ve belediyelerin işleyiş, örgütlenme ve fonksiyonlarına ilişkin önemli düzenlemeler yapmıştır. Yeni dönemde belediyeçiliği etkileyen en önemli faktör milli birliğin korunması olmuş, bu nedenle de İstanbul ve Ankara hariç tüm belediyeler bu kanuna bağlanmıştır. Kanun tüm belediyeleri eşit olarak kabul etmiş ve belediyeler arasında görev, yetki ve denetim bakımından eşitlik ilkesini getirmiştir. Kanun il, ilçe merkezleri ile nüfusu 2000'in üzerinde olan yerleşim merkezlerinde belediye idaresinin kurulmasını öngörmüştür. Ayrıca 1580 sayılı yasada her hemşeriye belediye meclisi seçimlerine katılma hakkının verilmesi inkılapçı bir atılım olarak göze çarpmaktadır (Ulusoy, 2009: 203-204).

1961 Anayasasının 112. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesi ile belediyelerin özerkliğine sınırlama getirilmiş ve 116. madde ile de mahalli idarelerin karar organlarının halk tarafından seçileceği belirtilmiş ve bu kurumlara gelirleri ile orantılı kaynak sağlanacağı hükmü getirilmiştir. Yine bu dönemde belediyelerdeki bir diğer önemli gelişme de 1963 tarih ve 307 sayılı yasa ile belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi usulünün getirilmesidir. 1980 sonrası dönemde birçok konuda olduğu gibi belediyelerde de önemli değişikliklere gidilmiştir. Bunlardan ilki 1984 yılında normal belediyelerin yanında büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin kurulmasıdır. Bu yıllarda göze çarpan bir diğer gelişme de artan belediye hizmetleri oranında belediye kaynaklarının arttırılması yönündeki düzenlemedir (Ulusoy, 2009; 203).

2000'li yıllara gelindiğinde artan reform tartışmaları ve 1580 sayılı yasanın günümüz ihtiyaçlarına yeterince cevap verememesinin anlaşılması üzerine Temmuz 2004'te 5215 sayılı yasa meclisten geçirilmiş ve cumhurbaşkanına gönderilmiştir. 3.,14. ve geçici 4. maddelerinin tekrar görüşülmesi için cumhurbaşkanı tarafından veto edilen yasa veto nedenleri dikkate alınarak tekrar meclis tarafından görüşülmüş ve 5272 sayılı yasa olarak Aralık 2004'te kabul edilip cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlanmak üzere Başbakanlığa göndermiş fakat 14. maddesinin 2. fıkrasının iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. İncelemelerde bulunan Anayasa Mahkemesi söz konusu kanunu şekil

yönünden anayasaya aykırı bulmuş ve iptal etmiştir. Bunun üzerine 5272 sayılı yasada bazı değişikliklere giderek 5393 sayılı yasayı kabul etmiş ve cumhurbaşkanına göndermiş ve cumhurbaşkanı tarafından onaylanmıştır. Cumhurbaşkanının onayı ile birlikte yeni bir yasal düzenlemeye tabi olan belediyelerde günümüze kadar yeni bir düzenlemeye gidilmemiş ve hala yürürlüktedir.

Vatandaşa en yakın kamu kurumu olarak bilinen belediyeler 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer bulmuş ve mahalli idareler arasında sayılmıştır. Maddeye göre “mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzelkişileri” şeklinde tanımlanmaktadır. Maddede de belirtildiği gibi belediyelerin karar organları yerel halk tarafından seçilmektedir. Bu durum da belediyelerin siyasal nitelikte kuruluşlar olduklarını gösterir.

Tablo 3.1. Türkiye’de Belediye Sayıları

Büyükşehir Belediyesi	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519
İl Belediyesi	51
İlçe Belediyesi	403
Belde Belediyesi	386

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (erişim tarihi: 10/09/2020).

Ülkemizde belediyeler, 2004 tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2012 tarih ve 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun esasında hizmet vermektedir. Tablo 3.1.’de görüleceği üzere Türkiye’de 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 403 ilçe belediyesi ve 386 belde belediyesi olmak üzere toplam 1389 belediye yönetimi bulunmaktadır.

Büyükşehir anlamındaki metropolit kavramı ilk olarak yunan kentleri için kullanılmıştır. Ülkemizde özellikle 1950’li yıllardan itibaren başlayan sanayileşme; köyden kente göçü hızlandırmış ve büyük kentlerin oluşumuna yol açmıştır(Öner, 2006: 251). Gerek göçlerle gerekse tabii olarak şehir nüfuslarının hızla artması şehrin fiziki alanının hızla artmasına neden olmuştur. Buna paralel olarak bu şehirlerde yaşayan insanların temizlik, su, ulaşım elektrik medeni ihtiyaçları da artmıştır. Bunun yanında sürekli genişleyen bu

şehirlerde imar ve planlama sorunları da artmıştır. Nüfusları zamanla artan kentlerde belediye yönetimleri gerek kaynakların yetersizliği gerekse yönetimlerinin güçsüzlüğü nedenleriyle hizmetlerin sunumunda ve koordinasyonunda yetersiz kalmıştır (Ulusoy, 2009: 262). Bu nedenle bu kentlerde çeşitli yönetim anlayışları gündeme gelmeye başlamıştır.

Dünyada çok farklı örneklerine rastlanan büyükşehir yönetimlerini oluşturmak ülkemizde kolay olmamıştır. 1961 Anayasa'sının yerel yönetimlerle ilgili olan 127. maddesinde gerekli yasal düzenlemenin olmaması büyükşehir yönetimlerinin oluşumunu 1982 Anayasası'nın sonrasına ertelemiştir. 1982 Anayasa'sının yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesinde yapılan değişiklikle büyükşehir belediyelerinin kurulması için zemin hazırlanmış ve 1984 yılında büyükşehir belediyelerinin kurulmasını öngören 3030 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.

3030 sayılı Kanun, büyükşehir yönetimlerini büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri olarak ikiye ayırmıştır. İlçe belediyeleri günün normal belediye kanunu olan 1580 Sayılı Yasa'ya tabi olurken büyükşehir belediyeleri 3030 Sayılı Yasa'ya tabi tutulmuştur. 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyesi meclis ve başkanlarına kentte sunulan hizmetlerin uyum içerisinde yürütülmesi için genel koordinasyon amaçlı vesayet görevleri verilmiştir. Ayrıca 3030 Sayılı Yasa büyükşehir belediyelerine ek mali kaynaklar sağladığından ülkemizde hızla büyükşehir statüsü kazanma eğilimi başlamış ve 1984'te Ankara, İstanbul ve İzmir olmak üzere üç kent için düşünülen büyükşehir belediye yönetimi sayısı 16'ya ulaşmıştır (Tortop, 2006: 263).

10 Temmuz 2004 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte olan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 3. maddesinde büyükşehirleri; "En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade eder" şeklinde tanımlamıştır. Belirtilen Kanun'un 4. maddesi büyükşehir belediyesi yönetimi kurulabilmesi için nüfus şartı koymuştur. Buna göre nüfusu 750000'den fazla olan il belediyeleri fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

Büyükşehir belediyeleriyle ilgili son düzenleme 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Hakkında Kanun ile yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun 12.11.2013 tarihinde kabul edilmiş ve 06.12.2013 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasaya göre Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş,

Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde Büyükşehir belediyesi kurulması hükme bağlanmıştır. Bu yasa ile birlikte büyükşehir belediyesi sayımız 30'a çıkmıştır. Yasa büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırları olarak değiştirmiş ve büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idarelerini kaldırmıştır. Yine il özel idarelerinin kaldırıldığı illerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları kurulması hükme bağlanmıştır.

5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyelerine normal belediyelere verilen görevlerin birçoğu sayılmış olmakla birlikte; büyükşehirlere verilen en önemli görev büyükşehir sınırları içinde bulunan ilçe ve ilk kademe belediyelerin arasında koordinasyonu sağlamaktır. 7. maddenin 1. fıkrasında sayılan görevler dışında kalan ve belediye tarafından karşılanması gereken hizmetler ise 7. maddenin 2. fıkrasında sayılmış ve bu görevler büyükşehir sınırları içinde bulunan ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri 7. maddenin 1. ve 2. fıkrası dışında kalan görevler için de 5393 Sayılı Belediyeler Kanunu'na tabi tutulmuştur. 5216 sayılı yasanın 16. maddesi büyükşehir belediyesini teşkilatını, norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluştuğunu ve birimlerin kurulmasının meclis kararı ile gerçekleşeceğini belirtmektedir. Yasaya göre diğer belediyelerden farklı olarak büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Nüfusu 3000000'un üzerindeki büyükşehir belediyelerinde hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için en fazla beş; diğer büyükşehir belediyelerinde üç genel sekreter yardımcısı atanabilmektedir. Hizmetlerin yürütülmesi başkanın adına, onun direktifi ve sorumluluğunda, stratejik plana ve yıllık programlara uygun olarak genel sekreter ve yardımcılar tarafından sağlanır.

Büyükşehir belediyesinin organları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun dördüncü bölümünde hükme bağlanmıştır. Yasaya göre büyükşehir belediyesi organları; büyükşehir belediye meclisi, Büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisi: Büyükşehir belediyesinin karar organı olup, kanunla gösterilen esas ve usullerle seçilen üyelerden oluşmaktadır. Meclis toplantıları her ayın ikinci haftasında önceden belirlenen mutlak toplantı yerinde yapılmakta ve büyükşehir belediye başkanı toplantılara başkanlık etmektedir. Büyükşehir belediyesi kararları kesinleştikten sonra yedi gün içerisinde valiye gönderilir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Büyükşehir Belediye Encümeni: Belediye başkanının diğer organı büyükşehir belediye encümenidir. Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisi üyeleri arasından bir yıl için seçilen meclis üyeleri arasından beş kişi ile biri genel

sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Encümen seçimleri her yılın ilk olağan toplantısında yapılır. Belediye başkanının katılmadığı toplantılara genel sekreter başkanlık eder.

Büyükşehir Belediye Başkanı: Büyükşehir belediyesinin son organı, belediye idaresinin başı olan büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanı ilgili kanunla belirtilen esas ve usullerle il büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından seçilir. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olduğunu daha önce belirtmiştik. Buna göre ilk yerel seçimlerden itibaren, büyükşehir belediye başkanı, il mülki sınırları içerisinde yaşayan seçmenlerin doğrudan oyu ile seçilecektir.

127. maddede mahalli idarelerin kuruluş esaslarının kanunlarla belirlendiği belirtilmişti. Mahalli idarelerin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumluluklarını belirlemek üzere ülkemizde çeşitli kanunlar çıkarılmıştır. Belediyeler için 1930 yılında 1580 sayılı yasa çıkarılmış fakat güncelliğini yitirmesi ve günün ihtiyaçlarına cevap verememesi nedeniyle yeni bir kanuna ihtiyaç duyulmuştur. Bu nedenle 03.Temmuz 2005 tarihinde 5393 Sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediye "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder." Şeklinde tanımlanmaktadır. Tanımda geçen "idari ve mali özerkliğe sahip" ifadesi sınırsız bir özerkliği ifade etmemektedir. Özerkliğin sınırı Anayasanın 123. maddesinde düzenlenen "idarenin bütünlüğü" ilkesine zarar vermeyecek şekildedir.

Gerek anayasada gerekse 5393 Sayılı Kanun'da belirtildiği gibi bir mahalli idare olan belediyeler vatandaşların mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuştur. Buna göre belediyelerin görevleri bölge ile sınırlı olduğu için belediyelere "komün idareler" diyebiliriz. 5393 Sayılı Kanun'un 14. maddesine göre belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde sunulur. Buna kamu yönetimi literatüründe "hizmette yerellik(Subsidiarite)" ilkesi adı verilmektedir. Subsidiarite kavram olarak "yerellik", ikincil durumda bulunma ve yardımcılık sözcüklerini ifade eder (Özcan, 2006).

Belediyenin organları, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ikinci kısmında yer almaktadır. Yasaya göre belediyelerin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır.

Belediye Meclisi: Yasaya göre belediyelerin karar organı, belediye meclisidir. Belediye meclisinin ilgili kanunla gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Belediye meclisinin görevleri 18. maddede sayılmıştır. Yasaya göre belediye meclisinin görevleri; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, imar planlarını onaylamak, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, karar vermek, belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek şeklindedir. Bu görevlerin yanı sıra meclisin görevleri arasında; vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek, belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek ve meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek gibi görevleri de bulunmaktadır.

Belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediye işlerini gecikmeye uğrattırsa ya da siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığı'nın bildirimi üzerine Danıştay tarafından feshedilir. Meclisin feshedilmesi durumunda, meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.

Belediye meclisi üye sayısı o belde halkının nüfusuna göre değişmektedir. Üye sayısı toplamda 9'dan az 55'den fazla olamaz. Belediye meclisinin kararları hiçbir yerin onayına gerek kalmadan doğrudan doğruya uygulanabilir. Buna karşılık belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilir ve mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Meclisin kararı ile kesinleşen kararlar aleyhine belediye başkanı, on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Mülki idare amiri, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.

Belediye Encümeni: Belediye yönetiminin belediye meclisinden sonraki diğer karar organı belediye encümenidir. İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, belediye başkanı ve mali hizmetler birim amiri ile belediye başkanının birim

amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere toplam yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, belediye başkanı ve mali hizmetler birim amiri ile belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere toplam beş kişiden oluşur.

Belediye encümeninin görev ve yetkileri yasanın 34. maddesinde belirtilmiştir. Maddeye göre encümenin görevleri; stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek ve diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek şeklinde sayılmıştır.

Belediye Başkanı: Belediyelerin üçüncü organı belediye başkanıdır. Belediye başkanı belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı kanunla belirtilen esas ve usullere göre belediye sınırları içerisinde yaşayan hemşeriler tarafından seçilir. 5393 sayılı yasanın 37. maddesine göre başkan görevi süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz, profesyonel spor kulüplerin yönetiminde bulunamaz, başkanlığını yapamaz.

5393 sayılı Yasanın 38. maddesinde belediye başkanının görev ve yetkileri sayılmıştır. Yasaya göre belediye başkanının görev ve yetkileri; belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, belediye meclisi ve encümene başkanlık etmek, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek şeklindedir. Ayrıca yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek, belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak da belediye başkanının görevleri arasında yer almaktadır.

Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir.

5393 sayılı Belediye Kanunu üçüncü kısmında, belediye teşkilatı ve personeli ile ilgili hükümler içermektedir. Yasanın 48. maddesine göre belediye teşkilatı norm kadroya uygun şekilde yazı işleri, fen işleri, mali hizmetler ve zabıta teşkilatından oluşmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasına göre belediyenin nüfusu, coğrafi yapısı, sosyo-ekonomik ve kültürel özellikleri dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun şekilde gerektiğinde meclis kararı ile sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Belediye personel rejimi ile kamu personel rejimi birbirinden farklılık göstermemekte olup belediyeler ve ilgili kuruluşlarda, memur, kadrolu işçi, geçici işçi ve sözleşmeli personel istihdam edilmektedir.

3.1.8.3.3. Köy

Anayasa'mızın 127. maddesinde belirtilen mahalli idareler arasında son sırayı köy idaresi almaktadır. Köyler ülkemizde son dönemde düzenleme yapılmayan ve en uzun süredir aynı yasaya tabi olan yerel yönetim birimleridir. Hala 18 Mart 1924'te çıkarılan 442 sayılı kanuna tabidir.

442 sayılı Köy Kanunu köyü, nüfusu 2000'in altındaki yerleşim yerleri olarak tanımlamış ve "Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler." Demiştir. Köy kanunu yasal uygulamalar için 150 kişilik alt nüfus tabanı da öngörmektedir. Yasaya göre nüfusu 150-2000 arasındaki yerleşim yerleri köy olarak tanımlanmaktadır. Nüfusu 150'nin altında olan köyler için ise a) etrafındaki köy muhtarlıklarından birine bağlanmak, b) Köy Kanunu'nu eksik uygulamak, c) birkaç köy bir arada ise onlarla birleşerek bir köy olmak ve eski geleneklerine göre işlerini yürütmek şeklinde dört seçenek bulunmaktadır (Eryılmaz, 2012: 218).

Türkiye'nin yönetim yapısı içerisinde en fazla karıştırılan yönetim birimi olarak köyleri belirtebiliriz. Bunun nedeni köy yönetimlerinin merkezi idarenin en son uzantısı olarak düşünülmesinden kaynaklanmaktadır (Öztekin, 2010: 367). Oysa köy yönetimleri merkezi idarenin bir uzantısı değil, bir yerel yönetim birimidir. Ülkemizde köy sayısı 6360 sayılı yasanın 2014 yerel seçimlerinde yürürlüğe girmesinin ardından 18.335'e düşmüştür.

Türkiye'de köy denilince, nüfusu giderek azalan, önemli yerleşim birimlerinden uzak, ekonomisi tarıma ve hayvancılığa dayanan, kendisine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşim merkezleri akla gelmektedir (Eryılmaz, 2012: 218). Bunun nedeni köylerin şehirlerden uzakta olması ve köylerin gelişebilmesi için ülkemizde gerekli yatırımların yapılmamış olmasıdır.

1924 Anayasası'ndan önce kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu'na göre köye ait bütün işleri köy halkına bırakılmıştır. Eryılmaz'a (2012: 220) göre, o dönemde imkanların yetersizliği ve hizmetlerin yerinden amacıyla böyle bir yola başvurulmuştur. Bu nedenle köy işleri belediye ve il özel idarelerine göre daha geniş olarak tanımlanmıştır. Yasa köyün işlerini isteğe bağlı ve zorunlu olarak iki başlık altında ele almıştır.

Yasaya göre köyün sorunlu işleri; sağlık, eğitim, bayındırlık, tarım ve temizlik işleri ile ilgilidir. İsteğe bağlı işleri de zorunlu hizmetlere benzetmekle birlikte, daha çok, köyün, ekonomik ve sosyal yönden gelişmesi ve güzelleşmesi ile ilgili hizmetlerden oluşmaktadır. Örneğin köyde çamaşırlık, hamam, pazar yerleri gibi.

Köyün organları muhtarlık, köy derneği ve köy ihtiyar meclisinde oluşmaktadır.

Muhtar: Muhtar, köy idaresinin başı olup, köyde devletin temsilcisidir. Köy derneği tarafından seçilmektedir. Köy halkı tarafından çoğunluk sistemine göre beş yıl için seçilen muhtarlar siyasi partiler tarafından aday gösterilemezler.

Muhtarın köyün yürütme organlarından biri olması nedeniyle köyle ilgili görevleri; devletin köydeki temsilcisi olması sebebiyle de devletle ilgili görevleri bulunmaktadır. Muhtarın köyle ilgili görevleri kısaca Köy Kanunu'nda belirtilen köyün zorunlu işlerini yapmak veya yaptırmak olarak belirtebiliriz. Devletle ilgili görevlerini ise yasa ve hükümet emirlerini köylüye duyurmak, köyde dirlik ve düzeni sağlamak, nüfus işlerini düzenlemek, köyde yaşanan olağanüstü durumları ilgili yerlere bildirmek ve merkezi yönetim kuruluşlarının köyle ilgili işlerinde bu kişilere yardımcı olmaktır. Köy muhtarı bir idari yerinden yönetim kuruluşunun başı olmasına rağmen maaşını köy bütçesinden değil devletten almaktadır (Öztekin, 2010: 370).

Köy İhtiyar Meclisi: Köy ihtiyar meclisi köyün yürütme, denetleme ve karar organıdır. İhtiyar meclisi köy okulunun müdürü ve köy camisinin imamı olan tabii üyeler ve köy derneğinin seçimi ile oluşan seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. İhtiyar meclisinin görevleri; köye ait işleri görüşüp önem sırasına göre sıralamak, hangi işlerin imece yoluyla hangilerinin köylüden alınacak salma yoluyla yapılacağına karar vermek, köy hizmetleri için kamulaştırma kararı almak, zorunlu işleri yapmayan köylüye para cezası vermek ve köy işleri için köylüden alınacak parayı köylünün durumlarına göre saptamaktır.

Köy Derneği: Köylerin bir diğer organı da köy derneğidir. Köy derneği köyde yaşayan seçmenlerden oluşmaktadır ve köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır. Köy derneğinin en önemli görevleri; köy muhtarı ve ihtiyar meclisini seçmek, isteğe bağlı işlerin zorunlu hale gelmesine karar vermek, köyün bir başka köyle birleşmesine ve ayrılmasına karar vermek ve şartlar olgunlaştığında köyde belde kurulmasına karar vermektir (Eryılmaz, 2012: 220).

3.1.8.4. Türkiye’de Bölge Politikaları ve Kalkınma Ajansları

Bölgeselleşme aslında yerelleşme politikaların bir parçası olarak merkezi idarenin görev ve sorumluluklarının paylaştırılacağı ulus altı idari birimler oluşturulmasını ifade etmektedir. Ulus altı bir birim olarak bölge kavramı ise, merkezi idarenin görev ve yetkilerinin paylaştırılacağı bir idari birim, coğrafi, siyasi, ekonomik ve kültürel anlam kazanmıştır. Yerelleşme konusunda önemli çalışmalar gerçekleştiren, üye ve aday ülkeleri yerelleşme noktasında reformlar gerçekleştirmeyi tavsiye eden AB, bölgeselleşme konusunda da benzer çalışmalar yürütmekte, tavsiyelerde bulunmakta ve önemli desteklerde bulunmaktadır.

Türkiye’de diğer araştırma ülkelerinde olduğu gibi bir idari yerinden yönetim birimi olarak bölge yönetimleri bulunmamaktadır. Bir yerinden yönetim birimi dışında bölge kavramı ülkemizde farklı alanlarda kullanılmaktadır. Devletin taşra yapılanması olarak bazı bakanlıkların bölge müdürlükleri bulunmaktadır. Bakanlık örgütlenmeleri dışında idari bir birim olarak ilk bölgesel yönetim oluşturma çabası 1983 yılında Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılan ancak Anayasaya aykırılık gerekçesi ile 1984 yılında TBMM tarafından reddedilen 71 sayılı “*Bölge Hakkındaki KHK*”dır. KHK ile kamu hizmetlerinde verim ve koordinasyonun sağlanması amacıyla birden fazla ili içerisine alan bölge valilikleri oluşturulması öngörülmüş ancak uygulanamamıştır.

AB’ye uyum sürecinde bölgesel düzeyde ifa edilen kamu hizmetlerinin ya da kamu kurumlarının STK ve özel sektör temsilcileri ile birlikte gerçekleştirdikleri faaliyetlerin koordinasyonunun daha etkin sağlanması ve kaynakların daha verimli kullanılması ihtiyacı Türkiye’de kalkınma ajanslarını doğurmuştur. Kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin düşüncelerin temeli AB uyum sürecinden çok daha önce beş yıllık kalkınma planları döneminde atılmıştır. 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda her ne kadar doğrudana kalkınma ajanslarının sözü edilmese de planlı bir şekilde bölgesel kalkınmanın sağlanabilmesi için hem merkezi düzeyde hem de bölgesel düzeyde gerekli idari örgütlenmenin gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (DPT, 1963: 476). Sonrasında 2000 yılında yayımlanan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında da küreselleşme ve AB’ye uyum sürecinde yapısal ve kurumsal dönüşümün gerçekleştirilebilmesi, yerelde ekonomik potansiyelin ortaya çıkarılması ve bölgesel kalkınma stratejilerinin oluşturulması ihtiyacı vurgulanmıştır (DPT, 2000: 22-24). Ardından 2003 yılı Ulusal Programı’nda merkezden dağıtılan kaynakların kullanımında israfın önlenmesi, bölgesel gelişime ve gelişmişlik farkının azaltılmasına katkı sağlamak amacıyla AB NUTS (İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması) normlarına uygun hizmet birimlerinin oluşturulacağı belirtilmiştir (2003 Yılı Ulusal Programı, 17-18).

Tüm bu gelişmeler ışığında 25 Ocakta kabul edilen ve 8 Şubat 2006 yılında Resmi Gazete 'de yayınlanarak yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile kalkınma ajansları kurulmuştur. Yasa ile AB NUTS II sınıflandırmasına göre 26 kalkınma ajansı oluşturulmuştur. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin uygulanmaya başlaması ile 5449 sayılı Kanun'un birçok maddesi 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile yürürlükten kaldırılmış ve 4 Nolu "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatları Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile yeniden düzenlenmiştir.

4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 186. maddesinde kalkınma ajanslarının kurulumunun temel amacı; kamu kesimi, özel kesim ve STK'lar arasında işbirliğini geliştirmek, kaynakların etkin kullanımını sağlamak, Cumhurbaşkanınca belirlenen politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilir gelişimi sağlamak, bölge içi bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak olarak belirtilmiştir. Kararname'nin 188. maddesinde kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri sayılmıştır. Özetle ajansların görev ve yetkilerini; yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına destek sağlamak, bölgenin plan ve programlarına uygun ve bölgesel gelişmeyi sağlayacak projelere destek sağlamak, izlemek ve değerlendirmek, bölgede kırsal kalkınmaya destek sağlamak, bölgede kamu ve özel kesim ile STK'lar arasındaki işbirliğini geliştirmek ve ortak projelerini desteklemek, ajansa tahsis edilen kaynakların bölge planlarına uygun olarak kullanmak ya da kullandırmak şeklinde sıralanabilir.

4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı kalkınma ajanslarının genel koordinasyonundan sorumludur. Ajanslar yönetim organlarını ise "Kalkınma Kurulu", "Yönetim Kurulu", "Genel Sekreterlik" ve "Yatırım Destek Ofisleri" oluşturmaktadır.

Kalkınma Kurulu: Kalkınma kurulları, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşturulmaktadır. Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu ve özel kesim kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kurulların kuruluş kararnamesi ile belirlenmektedir.

Kalkınma kurulu, yapacağı ilk toplantıda kendi üyeleri arasından iki yıllığına bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçmektedir. Başkan ve Başkan Vekilinin temsil ettiği kurum ile ilişkisinin sona ermesi durumunda Kurul Başkanlığı ve Başkan Vekilliği görevleri de sona ermekte ve ilk toplantıda yeniden Başkan ve Başkan Vekili seçimi yapılmaktadır. Kalkınma kurulu, Başkanının kendi daveti üzerine ya da üye tam sayısının beşte birinin talebi üzerine yılda en az iki defa üye tam sayısının yarıdan bir fazlası ile toplanmakta ve katılanların çoğunluğu ile karar alır. 4 Nolu Kararname'nin 192. maddesi kalkınma kurullarının görev ve yetkilerini düzenlemiştir. Maddeye göre kalkınma kurulu; ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak, bölge sorunlarına, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak, toplantı sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile paylaşmak ve tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak STK temsilcilerini seçmek olarak sıralanabilir.

Yönetim Kurulu: Yönetim kurulu, ajansın temsilcisi ve karar organıdır. Ajansı, yönetim kurulunun başkanı vali temsil etmektedir. Tek ilden oluşan ajanslarda vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşmakta iken, birden fazla ilden oluşan ajanslarda ise il valileri, büyükşehir belediye başkanları, büyükşehir/merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olacak şekilde ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır. Birden fazla ilden oluşan ajansların bölgelerindeki illerde; ticaret ve sanayi odası başkanlarından ayrı ayrı kurulmuş olması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenmektedir.

4 Nolu Kararname'nin 193. maddesine göre yönetim kurulu başkanı validir. Kurul, başkanın daveti üzerine üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir kere toplanmaktadır. Kurul toplantılarına başkanın yokluğunda başkan vekili başkanlık etmekte ve toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar almaktadır. Eşitlik durumunda, başkanın oyu belirleyici olmaktadır. Yönetim Kurulu'nun görev ve yetkileri 194. maddede aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- Yıllık çalışma programını kabul etmek ve onay için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına sunmak,
- Yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek,
- Yıllık malî raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak,

- Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar vermek.
- Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermek.
- Ajans bütçesini onaylamak ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermek.
- Genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak.
- Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek.
- Personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek.
- Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak,
- Taşıt dışındaki taşınır malların alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımı konularında genel sekreterin yetkili olacağı sınırları tespit etmek.

Kurulu gerekli gördüğü durumlarda yukarıda sayılan yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla genel sekretere devredebilir.

Genel Sekreterlik: Ajansın icra organı olan Genel sekreterlik bir genel sekreterin idaresinde yönetim kuruluna karşı sorumludur. 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri olan genel sekreterin görev ve yetkileri; yönetim kurulu kararlarının uygulanması, yıllık çalışma programı ile bütçenin hazırlanması ve yönetim kuruluna sunulması, ajans gelirlerinin toplanması, bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaların yapılması, özel kesim, STK ve yerel yönetimlerin proje tekliflerini değerlendirilmesi ve destek sağlamak üzere yönetim kuruluna önerilmesi gibi...

Yatırım Destek Ofisi: Görevleri ile ilgili genel sekreterliğe karşı sorumlu olan yatırım destek ofisleri, yönetim kurulu kararı ile bir koordinatör olmak üzere en fazla beş uzmandan oluşturulur. Personelin ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmesi durumunda personel sayısı, yönetim kurulu kararı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı onayı ile arttırılabilir. Ofislerde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir. 4 Nolu Kararnamenin 198. maddesine göre yatırım destek ofisleri; bölge illerinde, özel kesimin yatırımları ile ilgili idarî iş ve işlemlerini ilgili mevzuata gör ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek. başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıyı bilgilendirmek ve yol göstermek, başvurular hakkında ön inceleme

yapmak, yasanın 4. maddesi uyarınca çıkarılacak olan düzenlemelerde belirtilen işlemleri yapmak ve iş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermek ile görevlidir.

Görüldüğü üzere Türkiye’de bulunan kalkınma ajansları diğer araştırma ülkelerinde bulunan bölge yönetimlerinden farklıdır. Fransa ve Polonya’da bulunan bölge yönetimleri kamu tüzel kişiliği haiz yerel yönetim kuruluşu olarak görev yapmakta iken kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişilikleri bulunmayıp, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı olarak hizmet vermektedir.

3.1.8.5. Yerel Yönetimlerin Görevleri

Türkiye’de yerel yönetimler 1982 Anayasası’nın 127. Maddesinde de belirtildiği gibi halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidir. Ülkemizde il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç idari bölümlere ayrılmıştır. Bu kapsamda 5302 sayılı yasadan yararlanarak il özel idarelerinin, 5393 ve 5216 sayılı yasalardan yararlanarak belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin ve son olarak 442 sayılı yasadan yararlanarak köyün görevleri açıklanacaktır.

İl halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla faaliyet gösteren il özel idarelerinin görev ve yetkileri 5302 sayılı yasanın 6. maddesinde belirtilmiştir. Maddeye göre il özel idarelerinin görev ve yetkileri mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla il sınırları içerisinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere ikiye ayrılmıştır. İl özel idarelerinin il sınırları içerisindeki görevleri; “sağlık, tarım ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, toprağın korunması, bayındırlık ve iskan, erozyonun önlenmesi, yoksullara makro kredi verilmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, çocuk ve yetiştirme yurtları kurulması; ilk ve orta kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler” şeklinde sıralanmıştır. Belediye sınırları dışındaki görevleri ise; “imar, yol, su, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler “olarak belirtilmiştir.

Yukarıda 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’ndan alıntılarda da belirtildiği üzere il özel idarelerinin görev ve yetkileri tek tek sayılmak yerine sadece alanı çizilmiştir. Bu yöntem 3360 Sayılı Kanun’daki gibi görev ve yetkilerin ayrıntılı olarak düzenlendiği sayma usulünden vazgeçildiğini göstermektedir (Koçak, Kavsara, 2012; 73).

Yasanın 7. maddesinde il özel idarelerinin yetki ve imtiyazları sekiz maddeler halinde sayılmıştır. Maddeye göre il özel idarelerinin yetki ve imtiyazları kısaca aşağıdaki gibi sayılmıştır.

- Kanunla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak,
- Kanunla verilen yetkiler çerçevesinde yönetmelik çıkartmak, emir ve talimatlar vermek, yasaklar koymak, uygulamak ve kanunlar çerçevesinde cezalar vermek,
- Hizmetlerin yürütülebilmesi için taşınır taşınmaz mallar alıp satmak, takas etmek, kiraya vermek ve bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek,
- Borç almak, bağış kabul etmek,
- Vergi resim harçlar dışında yirmi beş milyar liraya kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların antlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- Özel idareye ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak,
- Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi işletmeler ile kamuya açık dinlenme ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

Ülkemizde bulunan bir diğer yerel yönetim birimi olan belediyelerin görev ve sorumlulukları 5393 Sayılı Kanun'da yasalarla başka kurum ya da kuruluşlara verilmemiş olan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını yapar ya da yaptırır. Dolayısıyla yasa belediyeleri yerel hizmetlerin karşılanmasında genel yetkili olarak görevlendirmiştir. Yasanın 14. maddesinin (a) bendinde belediyelerin temel görevleri ve (b) bendinde de isteğe bağlı görevleri belirtilmektedir.

Yasaya göre belediyenin temel görevleri; belde halkının medeni ihtiyaçlarından olan imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı hizmetlerini yerine getirmek, coğrafi ve kent bilgi sistemleri oluşturmak, çevre ve çevre sağlığı ile ilgili tedbirler almak, temizlik hizmetlerini yerine getirmek, katı atıkla ilgili tedbirler almak, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetlerini yapmak, şehir içi trafikle ilgili düzenlemeler yapmak, defin işlemlerini yerine getirmek ve mezarlıklar belirlemek, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar yapmak, ticaretin geliştirilmesi için kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, meslek kazandırma hizmetleri yapmak, gençlik ve sporla ilgili çalışmalar yapmak, sosyal hizmet ve yardımlar yapmak, nikâh işlemlerini yapmak olarak belirlenmiştir.

Belediyelerin isteğe bağlı görevleri ise; okul öncesi eğitim kurumları açabilir, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir, sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa

edebilir, gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir ve gıda bankacılığı yapabilir şeklinde belirtilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'ndan farklı bir yasa ve uygulamaya sahip olan büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı yasanın 7. maddesinde düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin görevleri; ilçe ve alt kademe belediyeleri ile çıkabilecek görev ve yetki uyumsuzluklarının önüne geçmek için ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na ek olarak yeni görev ve yetkilerin verildiği 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri sayılmıştır.

5216 sayılı yasaya göre büyükşehir belediyelerine normal belediyelere verilen görevlerin birçoğu sayılmış olmakla birlikte; büyükşehirlere verilen en önemli görev büyükşehir sınırları içinde bulunan ilçe ve ilk kademe belediyelerin arasında koordinasyonu sağlamaktır. 7. maddenin 1. fıkrasında sayılan görevler dışında kalan ve belediye tarafından karşılanması gereken hizmetler ise 7. maddenin 2. fıkrasında sayılmış ve bu görevler büyükşehir sınırları içinde bulunan ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri 7. maddenin 1. ve 2. fıkrası dışında kalan görevler için de 5393 Sayılı Belediyeler Kanunu'na tabi tutulmuştur.

Türkiye'de köy denilince, nüfusu giderek azalan, önemli yerleşim birimlerinden uzak, ekonomisi tarıma ve hayvancılığa dayanan, kendisine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşim merkezleri akla gelmektedir (Eryılmaz, 2012: 218). 1924 Anayasası'ndan önce kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu'na göre köye ait bütün işleri köy halkına bırakılmıştır. Eryılmaz'a (2012: 220) göre o dönemde imkanların yetersizliği ve hizmetlerin yerinden amacıyla böyle bir yola başvurulmuştur. Bu nedenle köy işleri belediye ve il özel idarelerine göre daha geniş olarak tanımlanmıştır. Yasa köyün işlerini isteğe bağlı ve zorunlu olarak iki başlık altında ele almıştır.

Yasaya göre köyün sorunlu işleri; sağlık, eğitim, bayındırlık, tarım ve temizlik işleri ile ilgilidir. İsteğe bağlı işleri de zorunlu hizmetlere benzemekle birlikte, daha çok, köyün, ekonomik ve sosyal yönden gelişmesi ve güzelleşmesi ile ilgili hizmetlerden oluşmaktadır. Örneğin köyde çamaşırlık, hamam, Pazar yerleri gibi.

3.1.8.6. Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri

1982 Anayasası'nın mahalli idarelerle ilgili kısmında yerel yönetimlerle ilgili konular düzenlenmektedir. Önceki kısımda da belirtildiği üzere yerel yönetimlerin gelir-giderleri ve görevlerinin burada belirtilmemiş olması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre raportörler tarafından bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin gelir ve giderleri ile ilgili yalnızca “yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı” belirtilmektedir.

Türkiye’de, il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç farklı yerel yönetim birimi bulunmakta ve her yerel yönetim birimi de farklı kanunlara tabi olarak faaliyet göstermektedir. Bu açıdan bu idarelerin gelir ve giderlerinin farklı olduğu da açıktır. İlk olarak 1864 yılından beri ülkemizde faaliyet gösteren il özel idarelerini ele alacak olursak; özel idarelerin gelirleri 5302 Sayılı Yasa'nın 42. maddesinde teker teker sayıldığı görülmektedir. Yasada il özel idarelerinin gelirleri; vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, özel idare mallarının kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesi ile kazanılan edilecek gelirler, hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirler olarak sayılmaktadır.

İl özel idarelerinin giderleri ise 43. maddede maddeler halinde sayılmıştır. Özetleyecek olursak il özel idarelerini giderleri; bina yapım onarım giderler, personel giderleri, Özel idarenin seçilmiş üyelerinin çeşitli giderleri, borçlanma ve faiz giderleri, dava ve avukatlık giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlik giderleri, tören tanıtım giderleri, köylere götürülen hizmetlerin giderleri ve doğal afet giderleri gibi çeşitlilik göstermektedir.

Türkiye’deki bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin gelirleri de 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 59. maddesinde yer almaktadır. Yasaya göre belediyelerin temel gelir kalemleri de il özel idarelerinde olduğu gibi; vergi, resim, harç ve katılma payları, merkezi idareden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli yönetimlerden gelen ödemeler, belediye mallarından elde edilen kira, satış vb. gelirleri, hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Belediyelerin giderleri ise bina ve tesislerin bakımı ve onarımı giderleri, personel ve seçilmiş organlarının üyelerinin maaşları ve diğer giderleri, alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri, gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderleri, mezarlıkların korunması ve bakımına ilişkin giderler, borçlanmaya ve sigorta giderleri, sosyal yardımlar, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, Avukatlık, danışmanlık giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel

etkinlik giderleri vb. giderlerden oluşmaktadır. Büyükşehirlerin gelir ve giderleri de belediyelerle büyük oranda benzerlik göstermektedir.

Her ne kadar uzun yıllarca tüzel kişiliğe sahip olmasa da Türk yönetim sisteminin en eski yerel yönetim birimi köylendir. Köy yönetimlerinin gelirleri 442 Sayılı Köy Kanunu'nda 17. maddede 17 kalem altında sayılmıştır. Özetleyecek olursak köy parasını; ihtiyar meclisi tarafından köylüye salınacak para, ceza paraları, emlak ve arazi geliri, avarız gelirleri, hediye ve bağışlanmış paralar ve mallar, köy namına ekilen tarla geliri, köy içindeki ocaklardan alınacak para, kira paraları, köy sınırı içindeki kaplıcalar, maden sularından alınan ücretler oluşturmaktadır. Köyün giderleri ise varsa personel ücreti ve köy için yapılacak hizmetlerin giderleri oluşturmaktadır. Önceki bölümlerde anlatıldığı üzere köyün hizmetleri imece usulü görülmektedir.

3.1.8.7. Yerel Yönetimlerde İşbirliği

Altyapı, çevre, turizm, alanlarda ortaya çıkan yeni ihtiyaçların tek bir yerel yönetim birimi için maliyetlerinin yüksek olması, birden fazla mahalli idare birimini birlikte hareket etmeye yöneltmektedir. Günümüzde personel, bütçe, muhasebe ve sunulan hizmetlerin belirli bir standarda kavuşması konularında da mahalli idareler arasında işbirliği önem kazanmıştır. Bu anlamda birden fazla mahalli idare biriminin yürütmekte oldukları hizmetlerden bazılarını işbirliği içerisinde gerçekleştirmek amacıyla kurdukları tüzel kişilik kurularak oluşturulan kurumlara “mahalli idare birliği” denilmektedir.

Ülkemizde mahalli idare birliklerine ilişkin ilk anayasal düzenleme 1961 Anayasası'nın md.116/4 fıkrasıdır. 61 Anayasası;

“mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

ifadesi ile mahalli idare birliklerine atıfta bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nda md.127/5. maddede yer bulan ifade;

“mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

denilerek mahalli idarelere atıfta bulunmaktadır. Görüldüğü gibi 61 Anayasası'na göre genel amaçlı birlikler kurulabilirken; 82 Anayasası'nda mahalli idare birliği kurulabilmesi için belirli kamu hizmetinin görülebilmesi amacı şartı ortaya konulmuştur.

Mahalli idare birlikleri ülkemizde 2005'e kadar 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 133 ile 148 maddelerine göre kurulup faaliyette bulunmuşlardır. 26.05.2005 tarihinden itibaren ise 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre kurularak faaliyet yürütmektedirler. 5355 Sayılı Kanun'a göre mahalli idare birliği; "birden fazla mahalli idarenin yürütmekte oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi"dir. Yasaya göre birlik, birlik tüzüğü'nün kesinleşmesini müteakip bakanlar kurulunun izni ile kurularak ve tüzel kişilik kazanmaktadır. Birlik tüzüğü, birliği kuracak mahalli idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edildikten sonra valinin, birliği birden fazla ilde bulunan mahalli idarelerin katılımı ile kurulması durumunda İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşmektedir.

Kurulmuş bir birliğe bir mahalli idare biriminin üye olmak istemesi durumunda, üye olmak isteyen mahalli idare meclisinin katılma kararı ve buna dayalı başvurusu üzerine, birlik meclisinin kabulü ile gerçekleşmektedir. Birliğe yeni üye alımında Bakanlar Kurulu'nun izni aranmaz. Benzer şekilde birlikten ayrılmak için de ilgili mahalli idare meclisinin kararı yeterlidir. Ancak 5355 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinin 2. Fıkrası bu durumun tek istisnasını oluşturmaktadır. Yasaya göre;

"su, atık su, katı atık ve benzeri alt yapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; bakanlar kurulu, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş bir birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkra da belirtilen birliklerden ayrılmada Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlıdır"

denilerek ayrılma işlemini Bakanlar Kurulu kararına bağlamaktadır.

5355 Sayılı Kanun'un 5. Maddesine göre;

"birlik tüzüğü, birliği kuracak mahalli idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin; birlik birden fazla ildeki mahalli idarelerin katılımı ile kuruluyorsa üyeleri il özel idareleri ve köylerden oluşan birlikler için İçişleri Bakanının, geri kalanları için Çevre ve Şehircilik Bakanının onayı ile kesinleşir."

1930-1964 yılları arasında ülkemizde 34 mahalli idare birliği kurulmuştur. 70'li yılların ardından mahalli idare birlikleri önem kazanmış ve bu dönemde ülkemizde çok sayıda belediye birliği kurulmuştur (Sayın, 2005: 9). Mahalli idare birliklerinin organlarına ilişkin düzenleme 5355 Sayılı Yasa'nın üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Yasanın 7. maddesine göre birliğin organlarını; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı oluşturmaktadır.

Birlik Meclisi: 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 8. maddesi birliğin karar organı olan birlik meclisini düzenlemiştir. Yasa'ya göre Birlik meclisi, birliğin karar

organıdır ve birlik üyesi mahallî idarelerin meclislerinin kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmeyi haiz kişiler arasından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelere oluşmaktadır. Maddenin devamında belediye meclis üyeliğine seçilmeyi haiz kişilerin sayısının mahalli idare meclisinden seçileceklerin üçte birini geçemeyeceği ve asıl üye sayısının yarısı kadar yedek üye seçileceği belirtilmektedir.

Birlik meclisinin görevleri 5355 sayılı Yasa'nın 9. maddesinde; yatırım plânı ve çalışma programını, bütçe, kesin hesabı ve yönetmelikleri görüşmek ve kabul etmek, birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, borçlanmaya, birlik için taşınmaz mal alım, satım ve kiralanmasına karar vermek, şartlı bağışları kabul etmek, birlik teşkilâtına ait birimlerin kurulmasına karar vermek ve anlaşmazlıkları karara bağlamak şeklinde sayılmıştır.

Birlik meclisi 5355 sayılı yasanın 11. maddesine göre yılda en az iki kere olmak üzere birlik tüzüğünde gösterilen zamanlarda yapılmaktadır. Bununla birlikte, üye mahallî idare meclislerinden birinin talebi, birlik meclisi üyelerinin üçte birinin gerekçeli teklifi veya acil durumlarda birlik başkanının lüzum görmesi üzerine meclisi olağanüstü toplantıya çağırabileceği belirtilmektedir. Bu gibi olağanüstü toplantı durumlarında toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulacağı belirtilmektedir.

Birlik Encümeni: Birlik başkanı ile sayısı yediyi geçmemek üzere birlik tüzüğünde gösterilecek sayıda meclis üyesinden oluşan birlik encümeni, bir ayı geçmemek üzere birlik tüzüğü tarafından gösterilen sürelerde toplanmaktadır. 5355 Sayılı Kanun'un 12. maddesine göre encümen üyeleri, birlik meclisince, dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından gizli oyla bir yıllığına görev yapmak üzere seçilmektedir. Meclis üyeliği sona eren üyelerin encümen üyelikleri de sona ermektedir.

Birlik Başkanı: 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 14. maddesine göre birlik başkanı birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Yetkisini genel sekreterine ya da birlik müdürüne devredebilmekle birlikte birlik bütçesinin harcama yetkisi birlik başkanında bulunmaktadır. Maddeye göre birlik başkanının göreve ve yetkileri; birliği yönetmek ve birliğin hak ve menfaatlerini korumak, temsil etmek veya vekil tayin etmek, yatırım plânı, çalışma programı ile bütçeyi ve kesin hesabı hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve yıllık faaliyet raporunu meclise sunmak, birlik meclisine ve birlik encümenine başkanlık etmek, birlik meclisi ve birlik encümeni kararlarını uygulamak, birlik personelini atamak, birliği denetlemek gibi...

Türkiye'de 2003 sonrası yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin yurt dışı iş birlikleri geçiştirebilmesinin önü açılmıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesi

belediyelerin yurt dışı ilişkilerini düzenlemektedir. Maddeye göre belediyeler meclis kararına binaen görev alanları ile ilgili konularda hizmet vere uluslararası organizasyonlara üye olabilir. Yine bu organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmekte ve kardeş kent ilişkisi kurabilmektedir. Ancak bu faaliyetlerin Türk dış politikasına ve uluslararası anlaşmalara uygun şekilde yürütülmesi ve öncesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın izninin alınması gerekmektedir.

3.1.8.8. Yerel Yönetimlerde Karar Süreçlerine Katılım

Demokrasinin beşiği olarak tanımlanan yerel yönetimler, halkın yönetime katılımı açısından en önemli basamaktır. Türkiye'de halkın yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına katılımı konusunda çeşitli yollar bulunmaktadır. Bunlar; referandum, kent konseyleri, meclis toplantılarının yayınlanması ve toplantılara katılım, e-belediye, bilgi edinme ve dilekçe hakkı, gönüllü katılım, mahalle ve muhtarlıklar, hemşerilik bilinci gibi çeşitli mekanizmalardan oluşmaktadır.

Günümüzde yerel yönetimler tarafından sıkça başvurulanan katılım yöntemleri arasında yerel referandumlar gelmektedir. Belediyeleri, gerçekleştirecekleri hizmetler ya da satın almalar konusunda teknolojiye de yararlanarak halkın görüşüne başvurmakta ve böylelikle de halkın yönetime aktif katılımlarını sağlamaktadır (Erdoğan, 2019: 210).

Belediye Kanunu'nun 76. Maddesi kent konseylerini düzenlemektedir. Maddeye göre; Kent konseyleri, kent hemşerilik bilincinin ve kent vizyonunun geliştirilmesi, çevreye duyarlılık, sürdürülebilir kalkınma, kentli dayanışması, saydamlık, hesap verebilirlik ve katılım ilkelerini hayata geçirmeye çalışmaktadır. Kent konseyleri toplumun çeşitli (STK, siyasi parti, meslek kuruluşları, üniversiteler vb) çevrelerinden üyelerden oluşmaktadır. Kent konseylerinin görüşleri, belediye meclisi tarafından ilk toplantıda gündeme alınmalı ve değerlendirilmelidir.

Teknolojinin gelişmesi ile birlikte tüm kamu kurum ve kuruluşları internet ortamında hizmet verebilir hale gelmiştir. Belediyeler de e-belediye uygulamaları ile sundukları hizmetler hakkında vatandaşlara bilgi vermekte ve vatandaşların talep ve beklentilerini almakta ve sunulması planlanan hizmetler hakkında vatandaşların görüşlerine başvurmaktadır. Nitekim yerel referandumların uygulanması sırasında e-belediye uygulamalarında yararlanılmakta ve referandum bilgileri belediyelerin web sayfalarında paylaşarak e-referandumlar gerçekleştirilmektedir.

Halkın yerel yönetimlerin karar ve hizmetlerine katılımları açısından bir diğer yöntem de mahalle muhtarları aracılığıyla katılımdır. Belediye Kanunu'nun 9. maddesi muhtarlıkları

düzenlemekte ve muhtarların mahallenin ortak ihtiyaçlarını mahalle sakinleri ile birlikte belirlemek, mahallelinin, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmekle yükümlü olduğu belirtilmektedir.

Belediye Kanunu'nun 13. maddesi hemşeri hukukunu düzenlemekte ve herkesin ikamet ettiği belediyenin hemşerisi olduğu ve belediyelerin karar ve hizmetlerine katılma, hizmetler hakkında bilgi edinme haklarının bulunduğu belirtilmektedir. Belediye Kanunu 77. maddede belediyelerin sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet vb. konusundaki hizmetlerin yapılmasında hizmetlerde etkinlik, verimlilik sağlamak ve belde halkının dayanışmasını sağlamak için belde halkının gönüllü katılımına yönelik programlar uygulamaktadır.

Yerel yönetimlerin kararlarına katılım konusunda, ulusal düzeyde de geçerli olan kamu denetçiliği kurumu, CİMER, bilgi edinme ve dilekçe hakkı gibi yöntemlerle hemşeriler, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılım gösterebilmektedir. Belediye Kanunu üzerinden anlatılan tüm bu katılı yöntemleri büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri için de geçerlidir. Bir diğer yerel yönetim birimi olan köyler için de bu teknolojik araçlarla oluşturulan yöntemler fazla kullanılmamakla birlikte ihtiyar heyeti ve tüm köylünün de üyesi olduğu köy derneği önemli katılım mekanizmalarıdır.

3.1.8.9. Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Merkezi İdare ile Vesayet İlişkisi

Türkiye'de yerel yönetimlerin denetimi, bu idarelerin iş ve hizmetlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimlerini kapsamaktadır. Bu anlamda yerel yönetimlerin iş ve hizmetleri üzerinde yerindenlik denetimi uygulanmamaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na özel idarelerde iç ve dış denetim olmak üzere iki türlü denetim yapılmakta ve bu denetimler 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. İl özel idarelerinin mali işlemler dışında kalan diğer işlemleri de İçişleri Bakanlığı tarafından vali ya da görevlendireceği diğer kişiler tarafından idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ile stratejilerine uygunluk bakımından denetlenmektedir. Mali denetimler Sayıştay tarafından gerçekleştirilmekte ve il özel idarelerinin gelir ve giderlerinin mali yönetim esaslarına ve hukuka uygunluğu denetlenmektedir. İç denetim ise il özel idaresi meclisinin faaliyet raporu kapsamında denetlemesidir. 5302 sayılı yasaya göre faaliyet raporu, stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini kapsamakta ve il özel idaresinin başı olarak vali tarafından hazırlanmaktadır.

Belediyeler de il özel idareleri gibi iç ve dış denetime tabi olup, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre denetlenmektedir. Belediyelerin mali denetimi, Sayıştay tarafından gerçekleştirilirken; diğer iş ve işlemleri de idarenin bütünlüğüne, kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluk bakımından İçişleri Bakanlığı tarafından, vali veya görevlendireceği elemanlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimler ön denetim, işlemin veya olayın her aşamasındaki denetim, performans denetimi ile harcama sonrası denetim olmak üzere dört şekilde gerçekleştirilmektedir. İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen denetimler ise; genel teftiş, özel teftiş ve özel denetim olmak üzere üç şekildedir.

Köy idareleri üzerinde herhangi bir denetim düzeneği bulunmamakta; dış denetim mülki idare amirlerince ve iç denetim ise köy halkı ve ihtiyar heyeti tarafından gerçekleştirilmektedir. Denetim; köy bütçesinin onaylanması, köy organları olan muhtar ve ihtiyar heyetinin idari eylem ve işlemlerinin ya da yatırım faaliyetlerinin denetimi biçimlerinde gerçekleşmektedir.

3.2. Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Araştırma Ülkelerinin Yerelleşme Süreçleri Hakkında Karşılaştırma

Avrupa bütünleşmesi fikrinin doğmasından itibaren bütünleşme sürecinde lider ülkelerden biri olması nedeniyle Fransa'nın AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirmiş olduğu reformların incelenmesi aday ülkeler açısından önemlidir. Fransa'nın yanı sıra bir diğer üniter devlet yapısına sahip Polonya'nın da Birliğe adaylık sürecinde gerçekleştirmiş olduğu dönüşümün de aday ülkeler açısından örnek teşkil edeceği açıktır.

AB'nin özellikle Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin üyelik başvurusunda bulunmaları ortak kamu yönetimi sorununu gündeme getirmiş ve Avrupa Yönetişel Alanı tartışmalarını doğurmuştur. Ortak kamu yönetimi düşüncesinden Birlik üyesi ülkeleri de derinden etkilemekle birlikte en fazla etkilenenler bu dönemden sonra Birliğe üye olmak isteyen aday ülkeler olmuştur. Bu noktada Avrupa Yönetişel Alanı, Birliğin kurucu ülkelerinden olan Fransa'yı da etkilediği gibi Birliğe sonradan üye olan Polonya ve aday ülke olan Türkiye'yi de etkilemiş ve bu ülkeleri yerelleşme konusunda reformlar yapmaya sevk etmiştir.

Fransa tarih boyunca tekçi, jakoben ve merkeziyetçi devlet yapısı ile dünya üzerinde bir çok devlete örnek olmuştur. Ülkemiz gibi Polonya da idari sistemini Fransa'dan örnek almıştır. Fransa, Polonya ve Türkiye üç kademeli yerel yönetim sistemine sahiptir. Fransa'da yerel yönetimleri belediye, il ve bölge yönetimleri oluştururken Polonya'da belediye, ilçe ve

bölge yönetimleri oluşturmaktadır. Ülkemizde ise yerel yönetimler köy, belediye ve il özel idarelerinden oluşmaktadır. Fransa ve Polonya'nın aksine ülkemizde özerk yerel yönetim birimi olarak bölge yönetimleri bulunmamaktadır.

Çalışmanın bu kısmında Fransa, Polonya ve Türkiye'nin gerçekleştirmiş olduğu yerel yönetim reformları ve bu reformlarda AB etkileri üzerinden bir karşılaştırma yapılacaktır. Karşılaştırma yapılırken de önceki bölümlerde araştırma ülkelerinin yerelleşme süreçlerine AB'nin etkileme kanalları olan yapısal fonlar, Maastricht Antlaşması, Bölgeler Komitesi ve Avrupa Konseyi'ne bağlı Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi ile Kongre'nin çalışmalarının sonucu olan ve yerelleşme, yerel yönetimler konusunda tüm düzeyinde referans bir belge olan AYYÖŞ üzerinden bir karşılaştırma yapılacaktır. Yapılan analizlerin sonunda sonuç ve değerlendirmeler başlığı altında çalışmanın varsayımlarına dair çıkarsamalarda bulunulacaktır.

3.2.1. Fransa, Polonya ve Türkiye'de Yerelleşme ve AB Yapısal Fonları

Avrupa Bütünleşmesi sürecinde Birlik, bölgesel politikalarının üye/aday ülkelerde uygulanmasını sağlamak amacıyla bir takım mali araçlardan yararlanmaktadır. Oluşturmuş olduğu yapısal fonlar aracılığıyla üye/aday ülkelerin bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklılıklarını azaltmak ve bölgesel kalkınmayı sağlayarak Birliğin kalkınmasını sağlamayı hedeflemektedir. Yapısal fonlar aracılığıyla üye/aday ülkelerin bölge içerisinde STK, kamu ve özel sektör temsilcileri ile yönetim içinde kalkınmasına yardımcı olmaktadır. Bu anlamda yapısal fonlar, Avrupa bütünleşmesi için Birliğin geliştirdiği en önemli araçlardan bir tanesini oluşturmaktadır.

Yapısal fonlar üye/aday ülkelerin bölgesel kalkınma politikalarını etkilediği gibi yönetsel yapılarını da etkilemekte ve özerk bölgesel örgütlenmelerin yönetsel sisteme dahil edilmesine yardımcı olmaktadır. Araştırma ülkelerinden Fransa Birlik içerisinde yönlendirici konumunu bölgesel kalkınmanın etkin bir şekilde sağlanabilmesi amacıyla yönetsel sistemlere eklenen bölge yönetimleri konusunda da Birlik içerisinde öncü ülkelerden biridir. Bölgesel kalkınmanın sağlanması amacıyla De Gaulle'nin de düşüncesine paralel olarak bölgesel yönetimler 1972 yılında oluşturulmuştur. Bu dönemde oluşturulan bölgesel yönetimler 1974 yılından itibaren AB yapısal fonlarından etkin bir şekilde yararlanmayı hedeflemiş ancak özerk yapıya sahip olmamaları, merkezi idarenin yoğun baskısı altında olmaları Komisyon ile doğrudan iletişime geçememeleri nedenleriyle fonlardan etkin bir şekilde yararlanamamıştır. Buna karşın diğer AB üyesi devletlerin inisiyatif kullanabilen, Brüksel'de aktif rol oynayan bölgesel yönetimlerinin, AB fonlarından daha etkin bir şekilde faydalandığını gören Paris

hükümeti, Fransa bölgelerinin fonlardan daha fazla yararlanmasını istiyordu. Sonuç olarak bölgesel yönetimlerin de baskı yapması, Paris hükümeti tarafından 1982 reformları ile özerk statüye sahip bölge yönetimlerinin kurulmasına yardımcı olmuştur.

1982 reformunun ardından hala merkezi idarenin yoğun etkisi altında olan Fransız bölgeleri fonlardan yeterince yararlanamaması ve 1989 yılında Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen I. Delors Paketi ile yapısal fonlardan faydalanılması için bölgesel yönetimlerin taraf olarak kabul edilmesi Fransa'da bölge yönetimleri ile ilgili reform ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. 1990 yılında Avrupa Komisyonu'nun AB yönergelerini karşılayamayan 20 departman için Fransa hükümetini bölgesel kalkınma hibelerini geri çekmekle tehdit etmesi 1991 yılında bölgesel yönetimlerin özerkliklerini güçlendirmek amacıyla dönemin İçişleri Bakanı Joxe'un adı ile özdeşleşen reformu doğurmuştur. Reform ile bölgesel yönetimlerin özerklikleri güçlendirilmiş ve merkezi idarenin denetimi sınırlandırılmıştır.

Fransa gibi üniter devlet yapısına sahip olan Polonya'da da özerk bir yönetim birimi olarak bölge yönetimlerinin oluşturulmasında AB yapısal fonlarının önemi büyüktür. 1991 yılında Polonya'nın AB'ye başvurusunun ardından AB bölgesel politikasına hazırlık kapsamlı bir idari ve mali hazırlık gerektirmekteydi. Nitekim 1997 yılında Avrupa Komisyonu'nun Polonya'nın üyeliğine dair açıklamış olduğu görüşünde bölgesel politika için Polonya'da yasal dayanağın olmadığını ve yapısal fonlardan yararlanmak amacıyla bölgesel kuruluş ve kurumsal yapıların oluşturulması gerektiğini belirtmesi Polonya'yı bölge yönetimleri konusunda reform yapmaya itmiştir. Böylelikle Polonya'da ikinci dalga yerelleşme reformlarında önemli yer tutan 1997 anayasa değişikliği ortaya çıkmıştır. Anayasa değişikliği ile ilçe ve bölge yönetimleri de yerel yönetimler arasında sayılmış ve adem-i merkeziyetçilik ilkesi anayasaya eklenmiştir.

Bu dönemde Polonya siyasetinde bölgeselleşme konusu oldukça yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Hükümet reformlarla ilerleme kaydetmeyi planlarken, muhalefet ise bölgeselleşme reformlarının ülkeyi federal sisteme götürebileceği ve ileriki aşamasının da parçalanmaya doğru ilerleyeceğini savunuyordu. Muhalefet ayrıca II. Dünya Savaşı öncesi Almanya'nın işgali ve sonrasında Sovyet egemenliği gibi nedenlerle yerelleşme ve bölgeselleşme konusundaki reformlara itiraz etmiştir. Bu nedenle Polonya'nın AB bölgeselleşme reformları yavaş ilerlemiş; ilk olarak Bakanlar Kurulu içinde, bölgesel politika sorumluluğu bir dizi farklı bakanlık arasında paylaşılmıştır. Bu bakanlıkların bazılarında Katılım Öncesi Mali Yardım Programları ve bölgesel politika departmanları oluşturulmuştur. Eylül 1998'de de farklı departmanların ve kurumların faaliyetlerini koordine etmek için bölge politikaları ve sürdürülebilir kalkınma için bakanlıklar arası bir komite kurulmuştur.

Anayasa değişikliğinin ardından 1998 Katılım Ortaklığı Belgesi'nde bölgesel politika alanında idari kapasitenin güçlendirilmesi kısa vadeli öncelikler arasında sayılmış ve orta vadede bölgesel politika konularında yasal dayanağın tamamlanması, idari yapıların ve bütçe prosedürlerinin geliştirilmesi ve Birlik yapısal fonlarına katılım için izleme ve kontrol mekanizmalarının oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Aynı şekilde 1999 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde PHARE ISPA ve SPARD gibi fonların kontrolü için idari ve adli kapasitenin güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Tüm bunların ardından 5 Haziran 1998'de ve kısa süre sonra 1999'da ülkenin idari bölünmesine ilişkin yasa kabul edilmiştir. Yasalar ile ilçeler, yerel yönetimin ikinci kademesi ve bölge yönetimleri ise, yerel yönetim sisteminin üçüncü kademesi olarak tasarlanmış ve ekonomik ve bölgesel gelişim gibi önemli konularda görevli kılınmıştır. Polonya'nın üçüncü yerelleşme dalgasında 2000-2002 yılında gerçekleştirilen düzenlemelerde, AB uyum politikasının kazanımlarından dolayı tüm siyasi partiler uyum içerisinde hareket etmiştir.

Türkiye'nin 1999 Helsinki Zirvesi'nde adaylığının açıklanmasının ardından AB yapısal fonlarından yararlanma konusu yoğun bir şekilde tartışılır hale gelmiştir. 1999'dan 2002 yılına kadar hazırlanan tüm ilerleme raporlarında bölgesel politika konusuna dair açıklamalar yer almıştır. 1998 ve 1999 ilerleme raporlarında bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farklılıkları yoğun bir şekilde eleştirilirken bölgeler arası farklılıklarını kapatabilmesi amacıyla yoğun ve etkili bir şekilde çalışma gerçekleştirmesi ve yönetsel mevzuatın düzenlenmesi gereği ifade edilmiştir. 2000 ve 2001 ilerleme raporlarında da Türkiye bölgesel politika konusunda ilerleme kaydetmediği belirtilmiş ve bölgesel farklılıkların azaltılması kısa vadeli öncelikler arasında sayılmıştır. Ayrıca AB'nin İstatistikî Bölge Birimi Sınıflandırması (NUTS) sisteminin oluşturulması yoğun bir şekilde tavsiye edilmiştir. Türkiye'de bölgesel politikaya dair ilk yasal düzenleme girişimi 2003 yılında gerçekleşmiştir. 3 Ocak tarihli Acil Eylem Planı'nda kalkınma ajanslarının kurulması planlanmış ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın 25. maddesinde bölge kalkınma ajanslarının kurulmasına dair hükümler yer almıştır. Ancak Tasarı yasalaşmamış ve kalkınma ajanslarının kurulması 2006 tarihine kadar uzamış; 25 Ocak 2006'da 5449 sayılı yasa ile Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Ajansların kuruluş kanununda 1998 yılından beri ilerleme raporlarında yer alan bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmak ve bölgesel gelişmeyi desteklemek temel sebepler arasında sayılmıştır. Bir diğer neden olarak da AB'nin yapısal fonlarından olan Katılım Öncesi Mali Yardım Programları'ndan yer almak belirtilmiştir.

Kalkınma ajanslarını sadece AB fonlarından yararlanmak amacıyla oluşturulan bölgesel idari yapılar olarak açıklamak yetersiz kalacaktır. Kalkınma ajansları her ne kadar

2018'e kadar DPT'ye ve günümüzde ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlı merkezi idarenin bölgeler düzeyinde bir idari örgütlenmesi olarak görülse de kalkınma ajansları ile bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması ve bölgesel kalkınma düzeyinin artırılması amacıyla kamu, özel ve STK grupları ile oluşturulan yönetim yapısı ile Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin başvurularının ardından ortaya çıkan AB'nin çok düzlemli yönetim yapısına uyum sağlamak açısından önemli bir gelişme olarak da yorumlanmalıdır. AB'nin diğer üyelerinde olduğu gibi özerk yapıya sahip bir bölge kuruluşu olmasalar da kalkınma ajansları, AB yapısal fonlarından yararlanmak, AB'nin çok düzlemli yönetim yapısına uyum sağlamak ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak için önemli bir açığı kapatmaktadır.

Görüldüğü gibi Fransa gibi Polonya'da da yerelleşme ve bölgeselleşme reformlarının itici gücünü AB yapısal fonları oluşturmaktadır. Her iki ülke de yapısal fonlardan daha fazla yararlanabilmek amacıyla yerel yönetimlerin özerkliklerini arttırırken özerk bölge yönetimlerini de oluşturmuşlardır. Bu süreçte anayasal değişiklik ihtiyacı doğmuş ve Polonya 1997, Fransa ise 2003 yılında anayasa değişikliği yaparak yerel ve bölgesel yönetimlerinin özerklikleri arttırılmıştır. Türkiye'de de hem kalkınma ajanslarının kurulmasını da öngören Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı hem de 2004 yılında gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetim reformları sırasında ortaya çıkan en önemli engellerden birini Anayasa oluşturmaktadır. Nitekim bu belirtilen reform tasarıları dönemin Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer tarafından meclise geri iade edilmesi ve anayasa mahkemesine dava açılmasının temel nedeni, yasa tasarılarının, başta Anayasanın 126. ve 127. maddelerinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesi olmak üzere Anayasanın çeşitli hükümlerine aykırılığıdır. Bu anlamda Türkiye'de yerelleşme reformları gerçekleştirilmeden önce anayasa değişikliği ile anayasal engellerin kaldırılması yerinde olacaktır.

3.2.2. Fransa, Polonya ve Türkiye'de Yerelleşme ve Maastricht Antlaşması

Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması, hizmette yerellik ilkesinin AB hukukuna girmesi açısından önemlidir. Antlaşma bir taraftan bazı yetkileri ulus üstü kuruluş olan Birliğe devrederken diğer taraftan da Antlaşma'nın 5. maddesinde yer alan subsidiarite ilkesi ile kamusal hizmetlerin halka yakınlaştırılmasını temel ilke olarak edinmiştir. Subsidiarite ilkesi, başlangıçta üye ülkelerin merkezi idarelerini AB'nin artan yetkilerine karşı korumak amacıyla tasarlanmış olsa da uzun dönemde yerelleşme konusunda bir araç olarak işlemiş ve merkezi idarelerden yerel ve bölgesel yönetimlere yetki devri yapılmasına neden olmuştur. Bu açıdan Maastricht Antlaşması merkezi idareye ait bazı

yetkilerin ulus üstü kuruluş olarak Birliğe ve bazı yetkilerin de subsidiarite ilkesi gereğince ulus altı kuruluş olarak yerel yönetimlere devredilmesini gerekli kılmıştır. Sonuç olarak Maastricht Antlaşması'nın birlik hukukuna kazandırdığı subsidiarite ilkesi ile bölgesel yönetimler önemli bir siyasi güç kazanmıştır.

Fransa gibi üniter devletlerde merkeziyetçi yapının anti tezi olarak görülen subsidiarite ilkesi, zamanla merkeziyetçiliğin yumuşatılması ve yerelleşme taleplerinin kaynağı haline gelmiştir. Fransa'da 1982 yılından itibaren gerçekleştirilen yerel yönetim reformları merkezi idarenin yerel bölgesel yönetimler üzerindeki baskısını bir derece hafifletmiştir. Ancak özellikle bölgesel yönetimler üzerinde başkent Paris'in etkisi halen devam etmekteydi. Maastricht Antlaşması ile Bölgeler Komitesi'nin kurulmuş olması, Fransız bölgesel yönetimlerinin sorunlarını ve taleplerini dile getirebilecekleri ve Avrupa Komisyonu ile doğrudan iletişim sağlayabilecekleri bir kanal elde etmelerini sağlamıştır. Buna ek olarak Bölgeler Komitesi'nde üye ülkelerin yerel bölgesel yönetimleri hakkında hazırlanan raporlar Fransa'nın bölgesel yönetimlerinin gelişimi açısından önemli etkilerde bulunmuştur.

Maastricht Antlaşması'nın ardından Fransa'da reformlar sonucu oluşan yönetsel sistemde karmaşa görünümü artmış; yönetsel sistemin iyileştirilmesi ve karmaşayı gidermek amacıyla yeni düzenlemeler yapılma ihtiyacı doğmuştur. Nitekim 2000'li yıllarda 1982'de başbakanlık yapan Mauroy'un başkanlığında oluşturulan komisyonun hazırladığı raporda Avrupa bütünleşmesi sürecinde oluşan karmaşık yapıdan kurtulmak ve subsidiarite ilkesi gereği yönetimi halka yakınlaştırmak amacıyla, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, mali kapasitelerinin artırılması gibi çeşitli düzenlemeler önerilmiştir. Raporda ayrıca Fransız bölgelerinin diğer AB bölgeleri ile rekabet edebilir duruma gelmesi önemle vurgulanmıştır. 2003 yılı değişiklikleri öncesinde dönemin Cumhurbaşkanı J. Chirac reformların AB hukukundan kaynaklandığını belirtmesi, AB hukukunun Fransız yönetsel sistemini doğrudan etkilediğinin kanıtı niteliğindedir.

1989 yılının ardından liberal demokrasiye geçiş yapan Polonya 1991 yılında AB'ye üyelik için başvuru yapmış ve 2004 yılında Maastricht Antlaşması'nın tarafı yani AB'nin üyesi olmuştur. 1990 yılından itibaren hızla yerelleşme reformlarını hayata geçiren Polonya, etkin bir yerel yönetim sistemi kurabilmek için Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyine bağlı Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi uzmanlarından destek almıştır. 1997 yılında gerçekleştirmiş olduğu anayasa değişikliğinde de yerel yönetimlere bir bölüm ayırmış ve anayasanın ilk bölümünde devletin ülkesel sistemin yerelleşmesini sağlayacağı ifadesi ile subsidiarite ilkesine vurgu yapmıştır. 2004 yılından önce gerçekleştirdiği diğer yerel yönetim

reformlarının ardından 2004 yılında Maastricht Antlaşması'nı imzalayarak bazı yetkileri AB'ye devretmiş ve Birliğin üyesi olmuştur.

Türkiye'de 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara gelmiş ve AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirilmesi gereken reformları hızlı bir şekilde yasallaştırmaya çalışmıştır. Bu süreçte ilk olarak 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile yönetsel sistemin yeniden yapılandırılması planlanmıştır. Tasarı ile yönetimde şeffaflık, hesap verilebilirlik, orantılılık, verimlilik, etkinlik, açıklık hukukun üstünlüğü ve subsidiarite gibi AB temel değerlerinin hayata geçirilmesi planlanmıştır. Tasarı dönemin Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer tarafından veto edilmiş ve uygulamaya konulamamıştır. Tasarının hemen ardından 2004 yılında 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5272 sayılı Belediye Kanunu 1982 Anayasası'nın 126 ve 127. maddelerine aykırılık gerekçesiyle veto edilmiştir.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile hizmette yerellik ilkesi hayata geçirilmeye çalışılmış ve yasanın 14. maddesinde belediyelerin görevleri belirtilirken kanunlarla başka kurum ve kuruluşlara verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki yerel hizmetlerin belediyeler tarafından gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Yasa Cumhurbaşkanı Sezer tarafından onaylanmış ancak ilgili ifade Anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırılık gerekçesiyle 24 Ocak 2007 tarih ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı ile iptal edilmiştir.

2004 yıllarından itibaren gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının arttırıldığı söylenebilir. İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu'nda hizmetlerin vatandaşla en yakın yerlerde sunulacağı yer almaktadır. Bu düzenlemeler adı konulmasa da hizmette yerellik ilkesinin belediye ve il sınırları içerisinde uygulandığını göstermektedir. Ayrıca 31 Temmuz 2009'da Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" ile "etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak" amaçlanmıştır. Yönetmeliğin 3. maddesinde hizmetlerin vatandaşla en yakın yerden sunulması için idarenin hizmetin gerçekleştirileceği yerlerde bürolar açabileceği belirtilmektedir.

Özetle Türkiye'de yerellik ilkesi çeşitli düzenlemelerle hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 2004 yılında Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeninden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ile başlamış olan süreç, cumhurbaşkanının vetosu ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı gibi nedenlerle uygulamaya konulamamıştır. Her iki durumda da konunun anayasaya aykırı olduğu gerekçe gösterilmektedir. Bu açıdan hizmette yerellik ilkesinin açıkça uygulanabilmesi için yeni kanun, kararname ya da yönetmeliklerle hayata

geçirilmeye çalışmaktan ziyade yapılması gereken öncelikle anayasa değişikliğidir. Bu noktada Fransa ve Polonya örneklerinde olduğu gibi subsidiarite ilkesinin bir anayasa değişikliği ile anayasal güvence kazandırılması ileride gerçekleştirilecek yerelleşme reformlarının önündeki temel engelin kaldırılmasını sağlayacaktır.

3.2.3. Fransa, Polonya ve Türkiye’de Yerelleşme ve Bölgeler Komitesi

Maastricht Antlaşması ile kurulmuş olan Bölgeler Komitesi, üye devletlerin yerel bölgesel yönetimlerinin merkezi idarenin denetiminden uzak bir şekilde hem Avrupa Komisyonu hem de diğer üye devletlerin yerel bölgesel yönetimleri ile iletişim kurabilmeleri açısından önemli rol üstlenmektedir. Zayıf yerel bölgesel yönetimlerle güçlü yerel bölgesel yönetimlerin kuracakları iş birlikleri Avrupa Birliği düzeyinde dayanışmayı arttıracak ve böylelikle de Avrupa bütünleşmesi kuvvetleneceği düşünülmektedir. Bu açılardan değerlendirildiğinde Bölgeler Komitesi’nin varlığı Avrupa bütünleşmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Ayrıca Komitenin varlığı, üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin yerelleşme konusunda tartışmalarında ve AB düzeyinde güvenle rol oynamalarını teşvik etmiştir. Bölgeler Komitesi aracılığıyla yerel bölgesel yönetimler kendi bölgelerini Avrupa düzeyinde temsil edebilmekte ve bölgeleri ile ilgili konularda diğer Avrupa bölgelerinden ve Komisyon’dan destek alabilmektedir.

Birlik üyesi devletler nüfus sayıları ile orantılı olacak şekilde Bölgeler Komitesi’nde temsil edilmektedir. AB’nin kurucu ülkelerinden olan Fransa, Bölgeler Komitesi’nde kurulduğu günden bu güne ve Polonya ise üyelik statüsü kazandığı 2004 yılından beri temsil edilmektedir. Türkiye ise Birlik üyesi olmadığı için Komite’de temsil edilmemektedir. Fransa Bölgeler Komitesi’nde 18’i bölge yönetimlerinden ve 6’sı da diğer yerel yönetim birimlerinden olmak üzere 24 üye ile temsil edilmektedir. Polonya ise yerel yönetim birimleri ile ilgili sivil toplum kuruluşlarından toplam 21 üye ile temsil edilmektedir.

Fransa, Polonya ve Türkiye gibi üniter ve merkezîyetçi yapıya sahip devletlerin yerel bölgesel yönetimlerinin Avrupa düzleminde diğer yerel bölgesel yönetimleri ile iletişime geçebilmeleri ve Birlik içerisinde bölgelerini temsil edebilmeleri açısından Bölgeler Komitesi’nin kurulması oldukça önemlidir. Bölgeler Komitesi’nin düzenli olarak farklı üye ülkelerde organize ettiği konferanslar, hazırlattığı raporlar ve tavsiye kararları üye devletleri yerel bölgesel yönetimlerin özerkliklerinin arttırılması amacıyla yeni reformların ortaya çıkmasını sağlamaktadır.

Bölgeler Komitesi yerel bölgesel yönetimlere AB yapısal fonlarının verilmesi noktasında önemli rol oynamaktadır. Nitekim Fransa ve Polonya’da gerçekleştirilen özellikle

özerk bölge yönetimleri hakkındaki reformları yapısal fonlardan sağlanacak destek nedeniyle önemli bir taraftar toplamıştır. Fransa’da 1992’den sonra ve Polonya’da 1997 anayasa değişikliğinden sonra gerçekleştirilen reformlarda yapısal fonların önemi büyüktür.

Bölgeler Komitesi, Birliğe üye ülkelerde olduğu gibi aday ülkelerde de incelemelerde bulunmakta ve yerel bölgesel yönetimlerinin özerklikleri ile ilgili raporlar hazırlamaktadır. 1999 Helsinki Zirvesi ile adaylık statüsünü kazanan Türkiye’nin de yerel bölgesel yönetimlerini incelemeye almıştır. 2002 yılından itibaren Avrupa Birliği’nin genişlemesine dair, Bölgeler Komitesi tarafından hazırlanan bir raporlarda diğer aday ülkelerle birlikte Türkiye’nin de yönetim sistemi incelenmiştir. Raporlarda özetle; Türkiye’de bölgeler arası eşitsizliğin fazla olduğu, yerelleşme ve bölgeselleşme reformlarının tamamlanamadığı ve Anayasa’nın merkezi bir üniter yapıyı desteklediği vurgulanmıştır. Bununla birlikte Türkiye’nin yapısal fonlardan daha etkin bir şekilde yararlanabilmesi için yerelleşme ve bölgeselleşme reformlarını etkin bir şekilde yürütmesi gerektiği belirtilmiştir.

Fransa ve Polonya örneklerinde görüldüğü üzere Bölgeler Komitesi’nin ve Bölgeler Komitesi’nde ülkelerini/bölgelerini temsil eden temsilcilerin Fransa ve Polonya’nın yerelleşme süreçlerinde önemli etkisi olduğu yadsınamaz. Ayrıca bu ülkeler temsilcileri aracılığıyla diğer AB ülkesi bölgeleri ile işbirliği yaparak bölgelerinin kalkınmasına olanak bulmuştur. Türkiye, AB üyesi olmadığı için Bölgeler Komitesi’nde temsilcisi bulunmamaktadır. Ancak Fransa ve Polonya örneklerinde olduğu gibi hem Türkiye’nin de diğer AB ülkelerinin bölgesel yönetim temsilcileri ile işbirliği yapma olanağı bulunmaktadır. Bunun için de 2004 yılında Ankara’da gerçekleştirilen Konferansın sonuç raporunda belirtildiği gibi Türkiye ile Bölgeler Komitesi arasında ortak danışma grubu ya da çalışma grubunun kurulması, Türkiye’nin yerelleşme sürecine olumlu katkı sağlayabilir. Belediyeler Birliği, Belediye Başkanları Birliği gibi sivil toplum örgütleri de Bölgeler Komitesi ile birlikte oluşturulacak çalışma grubunda yer alması reformun AB’nin çok düzlemli yönetim sistemi ile gerçekleştirilmesini sağlayacak ve katılımı arttıracaktır.

3.2.4. Fransa, Polonya ve Türkiye’de Yerelleşme ve Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi

Her ne kadar Avrupa Birliği’nin bir organı olmasa da Avrupa Konseyi’nin bir organı olarak Avrupa bütünleşmesi sürecinde üye ülkelerin yerelleşme çalışmalarını desteklemesi açısından Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi önemlidir. Kurulduğu günden itibaren Avrupa bütünleşmesinin sağlanması amacıyla yerel bölgesel yönetimlerle ilgili önemli çalışmalar gerçekleştiren Avrupa Konseyi, Kongre ile üye ülkelerin yerelleşme ve

bölgeselleşme çalışmalarına destek sağlamaktadır. Kongre düzenli aralıklarla görevlendirdiği raportörler aracılığıyla üye ülkelerin yerel bölgesel yönetim sistemlerini Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre değerlendirmekte ve tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır.

Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde Avrupa Konseyi üyesi devletler nüfus ve toprak büyüklükleri ile orantılı sayıda göndermiş oldukları temsilciler aracılığıyla temsil edilmektedir. Kurulduğu 1949 yılından itibaren Konsey'in bir üyesi olan Fransa'nın Kongre'de 18 asil ve 18 yedek olmak üzere toplam 36 üyesi bulunmaktadır. Polonya ise 1989 yılında komünist rejimden kurtulmasının hemen ardından 1991 yılında Avrupa Konseyi'nin üyesi olmuş ve Kongre'de 12 asil ve 12 yedek olmak üzere toplam 24 temsilci ile temsil edilmektedir. 1950'de Avrupa Konseyi'nin bir üyesi olan Türkiye ise Fransa gibi 18 asil ve 18 yedek olmak üzere toplam 36 üye ile temsil edilmektedir.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin özerkliklerinin sağlanması ve korunması amacıyla düzensiz aralıklarla üye ülkelerin göndermiş oldukları temsilciler arasından seçmiş olduğu raportörler aracılığıyla bir diğer üye devletin yerel bölgesel yönetim sistemini Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre değerlendirmekte ve raportörler tarafından Kongreye sunulmaktadır. Kongre de raporlara istinaden yerel yönetim sistemi incelenen devlete tavsiye kararları almaktadır. Bu tavsiye kararları da raporun hazırlandığı ülke hükümeti tarafından istenilir reform çalışmasına döndürülebilmektedir. Kongre 2000 yılında gerçekleştirilen incelemelerin ardından Fransa hakkında 78 ve 94 numaralı tavsiye kararları almış ve bu tavsiye kararlarında yoğunlukla Fransa'nın bölge yönetim olmak üzere Fransız hükümetine önerilerde bulunmuştur. Ayrıca Fransa'nın 1985 yılında imzalanmış olmasına rağmen Yerel Yönetimler Özerklik Şartını henüz onaylamadığını belirtmiştir. 2000 yılından sonra özellikle bölgesel yönetimlere yetki aktarımının gerçekleştirilmesi, bölgesel yönetimlerin özerkliklerinin ve mali kaynaklarının güçlendirilmesi ve 2003 anayasa değişikliği öncesi Fransa Cumhurbaşkanı'nın planlanan reformların AB hukukundan kaynaklandığını ileri sürmesi ve 2003 Anayasa değişiklikleri ve son olarak Fransa'nın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, 17 Şubat 2007'de onaylaması, Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi raportörleri tarafından hazırlanan raporların ve Kongre'nin tavsiye kararlarının Fransa'nın yerelleşme sürecine olumlu etkisi olduğunu göstermektedir.

1989 yılından sonra Polonya'nın kamu yönetiminde reform sürecini başlatmasının ardından ilk reformlar yerel yönetim sisteminde başlamıştır. 1990 yılında Yerel Yönetimler Yasası ile başlayan Polonya'nın yerelleşme ve bölgeselleşme sürecinde Avrupa Komisyonu,

Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin düzenlemiş olduğu raporlar ve çözüm önerilerinin etkisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Geçiş sürecinde gerek Avrupa Komisyonu gerekse Avrupa Konseyi'nden uzmanlar Polonya'nın yerel yönetim reformlarını planlamasında destek olmuşlardır. Planlanan yerel yönetim reformları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dikkate alınarak hazırlanmış nitekim bu Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi raporlarına ve tavsiye kararlarına da yansımıştır. Kongre 1990'da 213 ve 1991'de 223 sayılı tavsiye kararları ile Polonya'nın yeniden kurulan belediye (gmina) sisteminde idari ve mali özerkliklerin artırılması ile ilgili kararlar almış ki bu da reformlara yansımıştır. Kongre'nin 1990'dan itibaren yayınladığı tavsiye kararlarında ve Polonya hakkındaki değerlendirme raporlarında Polonya'daki yerel yönetim reformları takdir edilmiş ve diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine de Polonya örneğini incelemeleri tavsiye edilmiştir.

Yerelleşme reformlarını 1990'ların başında Kongre'nin de desteği ile tamamlayan Polonya'nın bölgeselleşme süreci ve bu kapsamda planlanan reformlar 1995 yılından itibaren hayata geçirilmeye çalışılsa da ancak 1997 yılında anayasa değişikliği ile başlayan ikinci yerelleşme dalgasında gerçekleştirilebilmiştir. Yine yerelleşme reformlarında olduğu gibi bölgeelleşme raporlarında da AB Bölgeler Komitesi'nin yanı sıra Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin olumlu etkisi olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. 1997 Polonya Anayasası'nda yerel yönetimler için özel bir bölüm oluşturulmuş ve Anayasa'nın 15. maddesinde "Polonya Cumhuriyetinin bölgesel sistemi, kamu gücünün yerelleşmesini sağlar." ifadesi ile yerellik ilkesine vurgu yapılmış ve subsidiarite ilkesi anayasallaştırılmıştır. Anayasa değişikliğinin ardından 1998 yılında ülkenin siyasi örgütlenmesine ilişkin yasa kabul edilerek ilçe yönetimleri ikinci ve bölge yönetimleri de üçüncü aşama yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. 2000 ve 2014 yıllarında Kongre tarafından hazırlanan raporlar ve tavsiye kararlarında Polonya'nın gerçekleştirmiş olduğu reformlardan övgü ile bahsedilmiş ve diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine örnek gösterilmiştir. Kongre'nin de desteği ile bölgeselleşme reformlarını da başarı ile gerçekleştiren Polonya'nın bölgesel yönetimleri, AB yapısal fonlarından aldığı destek ile ülke ekonomisinin kalkınması açısından önemli rol oynamıştır.

1950 yılında Avrupa Konseyi'nin üyesi olan Türkiye, Konseyin bir organı olan Yerel Bölgesel Yönetimler Kongre'sinde de temsil edilmektedir. Kongre, diğer araştırma ülkelerinde olduğu gibi ülkemizin de yerel yönetim sistemlerinde inceleme yaparak raporlar ve tavsiye kararları oluşturmaktadır. Bu kapsamda 1997, 2001, 2005, 2011 ve 2019 yıllarında Türkiye'deki yerel yönetim sistemi hakkında raporlar hazırlamış ve yerel yönetim sistemimizi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygunluk açısından değerlendirmiştir. Raporlara

binaen tavsiye kararları da alan Kongre, ülkemizde yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin güçlendirilmesini içeren tavsiyelerde bulunmuştur. 2004 ve 2005 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında yerel yönetimlerin özerklikleri arttırılmıştır.

2004 yılında kabul edilen 5215 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediyeler genel yetkili kılınmış ancak dönemin Cumhurbaşkanı SEZER tarafından Anayasa meclise geri gönderilmiştir. Aynı yasa değiştirilmeden 2005 yılında 5393 sayı ile meclis tarafından tekrar kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak bu kez de Cumhurbaşkanı ve CHP milletvekilleri tarafından, belediyelerin genel yetkili olmasının anayasaya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nde iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi de 14. ve 50. maddelerinde yer alan ilgili hükümlerin 1982 Anayasası'nın 126. ve 127. maddelerinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Nitekim bu tarihten sonra kongre tarafından hazırlanan rapor ve tavsiye kararlarında yerelleşmenin sağlanabilmesi için öncelikle anayasa değişikliğinin gerekli olduğu belirtilmiş ve tavsiye edilmiştir. Ancak gerek CHP gerekse MHP'nin idarenin bütünlüğü ilkesi konusundaki hassasiyetleri ve federal sistemin oluşacağı endişeleri anayasada değişiklik yapılmasına engel olmuştur. Günümüzde 1982 Anayasası'nın değiştirilmesi ve yeni anayasa yapılması konusunda siyasi partilerde de bir fikir birliği bulunmaktadır. Benzer şekilde Türkiye'de yerelleşme reformlarının gerçekleştirilmesi de tüm siyasi partiler tarafından dile getirilmektedir. Bu açıdan bakıldığında öncelikle yeni anayasa ve ardından da yerel yönetim reformları iktidar ve muhalefet partilerinin birlikte çalışması ve reformların gerçekleştirilmesi açısından en uygun dönem olduğu söylenebilir.

Özetle Avrupa Konseyi'nin bir organı olan Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın uygulanmasını kontrol etmek amacıyla hazırlamış olduğu raporlar ve bu raporlara binaen oluşturulan tavsiye kararlarının Fransa, Polonya ve Türkiye'nin yerelleşme sürecine de olumlu etkisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Devam eden reform sürecinde Türkiye'nin kendine özgü yönetsel kültürü de dikkate alınarak Kongre'nin önerileri doğrultusunda reform planlanması, ülkemizin yerelleşme sürecine olumlu katkı sağlayacaktır.

3.2.5. Fransa, Polonya ve Türkiye'de Yerelleşme ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Yerel yönetimler ve yerelleşme konularında Avrupa düzleminde ortaya çıkmış en önemli çalışmalardan biri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Yerel yönetim sistemleri konusunda gerçekleştirilecek bir karşılaştırmada temel kriterlerin belirlenmesi

açısından da Şart en önemli referans kaynağıdır. Araştırma ülkelerinden Avrupa'daki diğer birçok gelişmede olduğu gibi Fransa, Şart'ın oluşmasında da başat rol oynamış ve Şartı ilk imzalayan ülkeler arasında yer almıştır. Türkiye Şartın oluşturulmasının ardından bazı maddelerine çekince koyarak, 1988 yılında bir diğer araştırma ülkesi olan Polonya'da komünist rejimden sonra gerçekleştirdiği yerel yönetim reformlarının ardından 1993 yılında imzalamıştır. Her ne kadar araştırma konusu ülkeler arasında Şartı ilk imzalayan ülke olsa da Fransa, 2007'de en geç onaylayan ülke konumundadır. Fransa'nın şartı bu kadar geç onaylamamasının nedeni, hükümetlerin iç idari yapı ile ilgili bir konuda uluslararası bir sözleşmeyi imzalamak istememesi ve merkeziyetçi yönetim yapısına sahip ülkede yerel özerklik konusunda ilke düzeyinde çekincelerin bulunmasıdır.

Özerk yerel yönetimlerden bahsedebilmek için öncelikle yerel yönetimlerin yasal/anayasal güvenceye sahip olması, organlarının seçimle oluşması, mahalli müşterek hizmetler konusunda genel yetkili olması, görev ve sorumlulukları konusunda tam bir takdir yetkilerinin bulunması, idari ve mali özerkliklere sahip olması, merkezi idare tarafından yapılan denetimlerin sınırlı ve orantılı olması ve yerel yönetimlerin yargısal güvenceye sahip olması önemlidir.

Fransa, Polonya ve Türkiye üç kademeli yerel yönetim sistemine sahiptir. Fransa'da yerel yönetimleri belediye, il ve bölge yönetimleri oluştururken Polonya'da belediye, ilçe ve bölge yönetimleri oluşturmaktadır. Ülkemizde ise yerel yönetimler köy, belediye ve il özel idarelerinden oluşmaktadır. Fransa ve Polonya'nın aksine ülkemizde özerk yerel yönetim birimi olarak bölge yönetimleri bulunmamaktadır.

Araştırma ülkelerinin hepsinde de özerk yerel yönetimler yasal ve anayasal güvenceye sahiptir. Fransa 2003 yılında gerçekleştirdiği anayasa değişikliği sunucunda yönetsel sistem adem-i merkeziyetçi olarak örgütlenmiş ve yerel yönetimlerin özerklikleri tanınmıştır. Polonya da aynı şekilde anayasasının 7. bölümünde yerel yönetimlere yer vermiş ve yönetsel sistemlerini adem-i merkeziyetçi olarak tanımlamıştır. Ülkemizde yerel yönetimlerin özerklikleri 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde tanınmıştır. Sonuç olarak her üç ülkeni özerk yerel yönetimleri de anayasal güvenceye sahiptir.

Tablo 3.2. Fransa, Polonya ve Türkiye’de Yerel Özerklik

Temel Kriterler		Fransa			Polonya			Türkiye		
		Bölge	İl	Belediye	Bölge	İlçe	Belediye	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy
Genel Yetki İlkesi		√	√	√	√	√	√	x	√	√
Takdir Yetkisi		√	√	√	√	√	√	√	√	√
Organların Seçimle Oluşması		√	√	√	√	√	√	Vali dışında	√	√
Hizmette Yerellik		√	√	√	√	√	√	√	√	√
Danışma İlkesi		√	√	√	√	√	√	x	x	x
İdari Özerklik		√	√	√	√	√	√	√	√	√
Mali Özerklik		√	√	√	√	√	√	Yetersiz	Yetersiz	√
Denetim	Yerindenlik D.	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Hukukilik D.	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	Mali D.	√	√	√	√	√	√	√	√	√
İşbirliği Hakkı		√	√	√	√	√	√	√	√	√
Yasal Başvuru Hakkı		√	√	√	√	√	√	√	√	√

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bir ülkenin idari sisteminde özerk yerel yönetimlerden bahsedebilmek için yerel yönetimlerin organlarının seçimle oluşması gerekmektedir. Fransa ve Polonya’da bulunan yerel yönetimlerin tüm kademelerinin organlarının seçimle oluşmaktadır. Türkiye’de ise köy, belediye ve büyükşehir belediyelerinin organları seçimle oluşmakta ancak il özel idarelerinin başının vali olması nedeniyle bu ilke tam olarak karşılanmamaktadır.

Yerel yönetimlerin sınırları içerisinde halkın müşterek ihtiyaçlarının karşılanması konusunda öncelikli yetkili makam olmasını ifade eden kısaca genel yetki ilkesi özerk yerel yönetimler açısından bir diğer önemli ilkedir. Fransa’da genel yetki ilkesi yasal olarak bulunmaktadır. Ancak küçük belediyelerin görev ve sorumluluklarının küçük bir kısmını kendileri yerine getirdiği ve büyük kısmını ise üst birliklere devretmesi nedeniyle bu ilke tam olarak karşılanamamaktadır. Polonya’da 1990 yılından itibaren başlayan yerelleşme sürecinin bir sonucu olarak yerel yönetim birimleri mahalli hizmetler noktasında genel yetkili kurumlardır. Ancak geçtiğimiz birkaç yıl içerisinde Polonya’da bazı kamu hizmetlerinin merkezileşmesi nedeniyle bu ilke tam olarak karşılanamamaktadır. Ülkemizde ise yerel yönetimler kanunla başka birimlere verilmeyen yerel hizmetler konusunda genel yetkiye sahiptir.

Özerk yerel yönetimlerden bahsedebilmek için bir diğer önemli kriter de yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları konusunda tam bir takdir yetkilerinin bulunmasıdır. Fransa’da hem yerel yönetimlerin kendi alanlarına giren sorumluluklar hem de merkezi idare tarafından delege edilen sorumlulukları konusunda tam bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Polonya’da ise anayasa ve yasal mevzuat incelendiğinde yerel yönetimlerin takdir yetkileri

bulunmakta ancak uygulamada her ne kadar aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunmasa da Pövyatların, belediyelerin eylemlerine karşı hareket etmesi ve hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda problemler yaşanması bu ilkenin tam olarak uygulanmadığını göstermektedir. Ülkemiz açısından değerlendirildiğinde ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde yer alan “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak” ifadesi nedeniyle bu ilkeyi karşılanmakta ancak benzer ifade ne il özel idaresi ne de büyükşehir belediyeleri ile ilgili mevzuata bulunmamaktadır. Bu nedenle takdir yetkisi ilkesi Fransa için tam ve Türkiye ile Polonya'da kısmen bulunmaktadır.

1992 Maastricht Antlaşması ile AB hukukuna giren hizmette yerellik ilkesi de bir diğer önemli kriterdir. Fransa V. Cumhuriyet Anayasası'nın 1. maddesi yerel düzeyde gerçekleştirilebilecek tüm görevlerin yerel bir kuruluş tarafından gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Aynı şekilde Polonya Anayasası da 15. maddede yer alan “Polonya Cumhuriyetinin bölgesel sistemi, kamu gücünün yerelleşmesini sağlar” ifadesi ile hizmette yerellik ilkesine anayasal düzeyde yer vermiştir. Ancak uygulamada ekonomiklik ve verimlilik gerekçeleri bulunmadan yerel yönetimlerin sorumluluklarının merkezileştiriliyor olması bu ilkenin tam da karşılanmadığını göstermektedir. Ülkemizde ise 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde bulunan “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” ifadesi hizmette yerellik ilkesinin gereklerini karşılamaktadır.

Özerk yerel yönetimler için bir diğer önemli kriter de kısaca idari özerklik olarak tanımlanabilecek, yerel yönetimlerin iç idari yapılarını belirleyebilme hakkına sahip olmasıdır. Fransa'da bulunan tüm yerel yönetim birimleri bu hakka sahiptir. Ancak küçük belediyeler kaynak eksiklikleri nedeniyle birçok sorumluluğunu üst kuruluşlara devrettiği için bu hakkı tam olarak kullanamamaktadır. Aynı şekilde Polonya'nın da Anayasa'nın 169-4 maddesinde yer alan “Yerel yönetim birimlerinin iç organizasyon yapısı, kurucu organları tarafından, yasal sınırlar içinde, belirlenir.” ifadesi Polonya yerel yönetimlerinin idari özerkliklerinin anayasal güvencesidir.

Yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemli kriterlerden bir diğeri de mali özerkliktir. Mali açıdan merkezi idareye bağımlı olan bir yerel yönetimin özerkliğinden bahsedilemez. Fransa'da yerel – bölgesel yönetimlerin mali özerklikleri oldukça yüksektir. Fransız Anayasa'sının 72-2, maddesine göre mahalli idarelerin vergi gelirleri ile diğer öz gelirleri, tüm gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. 2004 yılında Anayasanın ilgili hükmünün uygulanması için çıkarılan bir organik yasada bu oranlar minimum, belediyeler için %60,8; iller için %58 ve bölgeler için de %39,5 şeklinde belirlenmiştir. Polonya'da yerel

yönetimlerin öz gelirleri, toplam gelirlerinin yaklaşık%55'ini oluşturmaktadır. Türkiye’de ise bu oran il özel idareleri için %8 ve belediyeler için de %53-55 civarındadır (Ercan, 2018: 513-514). Bu anlamda ülkemizde bulunan belediyelerin mali özerklikleri Fransa ve Polonya’daki oranlara yakın olsa da il özel idarelerini mali özerklikleri Fransa ve Polonya’dan oldukça düşük seviyededir.

Yerel yönetimlerin özerklikleri ile ilgili bir diğer önemli kriter de yerel yönetimlerle ilgili yapılacak düzenlemelerde önceden yerel yönetimlere danışılması ilkesidir. Fransa’da senatoda birçok yerel politikacının varlığının ve yerel derneklerin temsilcileriyle danışma prosedürlerinin bulunmaktadır. Polonya’da ise merkezi ve yerel paydaşlar arasında belirli bir olgusal siyasi danışma modeli ve görüş alış veriş var gibi görünmektedir, ancak danışma ilkesi kanunda bulunmamaktadır ve dolayısıyla zorunlu değildir. Türkiye açısından değerlendirecek olursak Cumhurbaşkanı’nın 30 büyükşehir belediyesinin başkanları ile görüşerek onları yasal girişim ve değişiklik önerileri sunmaya davet etmesi vb. örnekler danışma ilkesinin olduğunu göstermektedir. Ancak 6360 sayılı kanunda büyükşehirlerde bulunan köylerin mahalleleri dönüştürülmesi ve öncesinde belde belediyelerinin kapatılması veya birleştirilmesi hakkındaki düzenlemelerde yerel yönetimlere danışılmaması bu ilkenin tam olarak uygulanmadığı göstermektedir.

Özerk yerel yönetimler açısından bir diğer önemli kriter de yerel yönetimlerin denetimlerinin sınırlı ve orantılı olmasıdır. Yerel yönetimlerin denetimi, yerindenlik denetimi, mali denetim ve hukuka uygunluk denetimi olarak üçe ayrılmaktadır. Yerindenlik denetimi yerel yönetimlerin özerkliklerine ve yukarıda da bahsedilen takdir yetkilerine engel teşkil etmektedir. Bu nedenle de özerk yerel yönetim oluşturma amacı olan ülkeler yerindenlik denetimini kaldırmakta ve denetimi hukukilik denetimi ve mali denetim ile sınırlandırmaktadır. Fransa Polonya ve Türkiye yerel yönetimlerinde sadece hukukilik denetimi ve mali denetim yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerkliklerinin güvencesi açısından bir diğer önemli kriter de yerel yönetimlerin yerel yönetimlerin yargısal güvenceye sahip olması önemlidir. Fransız yerel yönetimlerinin yargıla başvurma hakları anayasa ve yasalarla belirlenmiştir. Polonya ve Türkiye’de de aynı şekilde yerel yönetimlerin yargısal yollara başvurma hakkı bulunmaktadır. Ancak günümüzde Polonya’daki yargının ve hukukun üstünlüğünün genel durumu göz önüne alındığında bu hak şüphe götürür durumdadır.

Görüldüğü üzere her ne kadar tüm akademik çalışmalarda da Polonya’daki yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun olarak düzenlendiği belirtilmiş olsa da ve ilgili yasal düzenlemeler, kağıt üzerinde Şarta uygun

görünse de; uygulamanın birçok açıdan şarta uygun olmadığı raportörler tarafından gözlemlenmiştir. Bu anlamda genel olarak Polonya'daki düzenlemelerin Şartın gerekliliklerini tam olarak karşılamadığını belirtmek yanlış olmayacaktır. Fransa da resmi olarak Şartın 7/2 fıkrasına çekince koymuş olsa da ülkede son olarak 2016 yılında gerçekleştirilen denetimin ardından hazırlanan raporda Fransa'nın bu günlerde kendilerini her ne kadar Şartın 3/2. fıkrası gerekliliklerini yerine getiriyor olsa da bu fıkranın şartı ile bağlı olmadığını ifade ettiği belirtilmektedir.

Türkiye Özerklik Şartını dönemin yerel yönetim yapısını dikkate alıp bazı maddelere çekince koyarak 1988 yılında imzalamıştır. Bu yıldan itibaren yerel yönetimlerle ilgili yeni yasalar yürürlüğe girmiş ve yeni uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Bu anlamda 1988 yılında çekince konulan bazı maddeler günümüz uygulamalarında anlamsızlığını yitirmiştir. Bunlardan ilki Şartın 4/2 fıkrasında yer alan danışma ilkesidir. İlke yerel yönetimlerle ilgili gerçekleştirilecek bir değişiklik hakkında yerel yönetimlere danışılmasını öngörmektedir. Haliz hazırda gerçekleştirilmesi planlanan büyükşehirlerle ilgili reform konusunda Cumhurbaşkanı'nın büyükşehir belediye başkanları ile toplantı yapması ve görüşlerini yazılı olarak istemesi danışma ilkesinin uygulandığını göstermektedir. Şartın 7/3. Fıkrası yerel seçilmişlerin görevleri ile bağdaşmayacak işlerin kanunla düzenlenmesini öngörmektedir. Hali hazırda Türkiye'de yürürlükte olan yerel yönetim yasalarında yerel seçilmişlerin görevleri ile bağdaşmayacak işler kanunla düzenlendiği görülmektedir. Şartın 8/3. fıkrası yerel yönetimlere yapılacak denetimlerin orantılılığı ile ilgilidir. Türkiye'de 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ile idari vesayet kaldırılmış ve sadece hukukilik denetimi ve Sayıştay'ın gerçekleştirdiği mali denetim kalmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen denetimler orantılı bir şekilde yapılmaktadır. Şartın 9/4. Fıkrası Yerel otoritelerin gelirlerinin çeşitlendirilmesi konusundadır. Her ne kadar araştırma ülkelerinden Fransa ve Polonya kadar olmasa da yine 2004 yılından beri gerçekleştirilen reformlarla yerel yönetimlerin gelirleri çeşitlendirilmiş ve mali özerklikleri arttırılmıştır. Şartın 9/7. fıkrası belirli projelerin karşılanması için yerel yönetimlere hibe verilmesi konusundadır. Yasalar dahilinde Türk yerel yönetim sistemi bu fıkrayı da karşılamaktadır. Şartın 10/2. fıkrası ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını ve üçüncü fıkra da kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği hakları ile ilgilidir. Türkiye'deki yasa ve uygulamalar bu ilkeleri karşılamaktadır. Son olarak Şartın 11. maddesi yerel yönetimlerin yasal olarak korunması ve yasal yollara başvurma hakları konusunda olup, bu fıkra da yasalarla düzenlenmiştir. Sonuç olarak Türkiye'nin çekince koymuş olduğu Şartın; 4/6., 7/3., 8/3., 9/4., 9/7., 10/2., 10/3. fıkraları ve 11. madde üzerindeki çekincelerin kaldırılması yerinde olacaktır.

SONUÇ

MS. 395 yılında Roma İmparatorluğu'nun Doğu ve Batı Roma İmparatorluğu olarak ikiye ayrılmasının ardından sürekli savaflara sahne olan Avrupa'da bütünleşme fikri her zaman tartışılmıştır. 20. yüzyılın ilk yarısında gerçekleşen iki dünya savaşının uğrattığı yıkımın ardından Avrupa'da kalıcı barışı sağlamak amacıyla bütünleşme düşüncesi tekrar gündeme gelmiş ve 1951 yılında Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg tarafından imzalanan Paris Barış Antlaşması'yla AKÇT Avrupa bütünleşme hareketinin ilk somut adımı atılmıştır. Başta savafları önlemek amacıyla ekonomik bir birlik olarak tasarlanan bütünleşme hareketi 1992 Maastricht Antlaşması'yla siyasi bir birlik halini almış ve günümüzde 27 üyeli kendine özgü ulus üstü bir yapıya dönüşmüştür. Ulus üstü bir Topluluk olan Avrupa Birliği'nde bütünleşme hareketi, zaman içerisinde uluslararası ilişkiler disiplininin farklı düşünür ve yazarlar tarafından çeşitli bütünleşme kuramları ile açıklanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda ilk kuşak kuramcılar bütünleşme sürecini, 1990'lı yıllara kadar klasik bütünleşme kuramları ile açıklamaya çalışmıştır. Bu düşünür ve yazarlar bütünleşme sürecini, aşağıdan yukarıya yani ulus devletten Topluluğa şeklinde açıklamaya çalışmış ve yetki devri egemenlik devri konularına odaklanmıştır. Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından tüm Avrupa kıtasına yayılacak şekilde genişleyerek hız kazanan bütünleşme sürecini inceleyen ikinci kuşak kuramcılar, AB'nin ulus-üstü yapısını ve politikalarını incelemeye odaklanmış ve ulus-üstü, ulusal ve ulus-altı düzeyde AB'nin oluşturduğu yönetişimi ve politik sistemi açıklamaya çalışmıştır. Dolayısıyla Fransa ve Polonya'nın bütünleşme süreçlerini salt bir kurama dayandırarak açıklamaya çalışmak doğru olmayacaktır. Bununla birlikte Türkiye'nin Avrupa ile bütünleşmesi sürecinde Komisyon tarafından da günümüzde yoğun olarak üzerinde tartışılan çok vitesli Avrupa ve değişken geometrili Avrupa modelleri altında gerçekleşebilir.

1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa bütünleşmesi hareketine katılmak istemeleriyle AB'de ortak kamu yönetimi sorunu ortaya çıkmış ve Avrupa yönetsel alanını ortaya çıkarmıştır. Üye ve aday ülkelerin yönetsel sistemlerinin giderek benzeşmesi yani Avrupalılaşıma sürecinin aracı olarak da koşulsallık prensibi ortaya çıkmıştır. Aslında aday ülkelerin ekonomik ve yönetsel yapılarını ödüllendirme ya da cezalandırma “sopa-havuç” yöntemi ile AB ülkeleri ile yakınlaştırmayı ifade eden koşulsallık ilkesi, sadece aday ülkeler için değil üye ülkeler için de kullanılabilir. Nitekim araştırma ülkelerinden Fransa'nın bölgesel yönetimlerin

özerklikleri ile ilgili reform ihtiyacı için Komisyon'un Paris'i Fransız bölgelerinden AB hibelerini çekmekle tehdit etmesi koşulsallık ilkesinin üye ülkeler için de geçerli olduğunun kanıtı niteliğindedir.

AB'ye göre Birlik güçlü bir merkeziyetçi yapıyla değil ancak yönetimin farklı düzlemlerindeki potansiyeli harekete geçirmek suretiyle başarıya ulaşacaktır. Avrupa bütünleşmesi sürecinde Komisyon, üye ve aday ülkelerdeki kamu yönetimi sisteminin, merkeziyetçilik yerine adem-i merkeziyetçiliğin hâkim kılındığı ve katılımcılığın esas alındığı, yerellik, şeffaflık ve açıklık, performans yönetimi, hesap verebilirlik, çok öznellik, yatay, düz ve/veya ağsal örgütlenmenin olduğu, verimlilik, zamanlılığın gözetildiği bir sistem olarak yapılandırılmasını öngörmektedir. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin artırılmasını yani yerelleşme üye ve aday ülkelere tavsiye etmektedir. AB'ye göre yerelleşme, merkezi yönetimden seçilmiş ulus-altı (yerel-bölgesel) yönetimlere güç, yetki ve kaynak transferini gerektiren bir süreçtir. Bu kapsamda merkezi yönetimin, güç ve kaynaklarını hangi yerel yönetim birimi vatandaşa daha yakınsa ve vatandaşa daha kolay hizmet sağlanacaksa o yerel yönetim birimine devretmesi yerelleşme olarak belirtilmektedir.

1980'li yıllardan itibaren yoğun bir şekilde yaşanan küreselleşme hareketi ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, ülkeleri birbirine yaklaştırmış ve etkileşimi arttırmaktadır. Buna bağlı olarak da kamusal hizmetlerin çeşitlilikleri artmış ve sonuç olarak yönetim sistemleri etkilenmiştir. Vatandaşların çeşitlenen ve artan ihtiyaçları, yönetim sistemlerinde yeniden yapılanma ihtiyacını doğurmuş ve merkezi hükümetler yönetsel sistemlerinde reformlar gerçekleştirmek zorunda kalmıştır. Bu yeniden yapılanma sürecinden de insanlık tarihi kadar eski bir geçmişe sahip olan ve halka en yakın kamu kuruluşu olarak demokrasinin beşiği kabul edilen yerel yönetimlerin derinden etkilenmiştir. Bu süreçte yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarını daha etkin ve verimli bir şekilde karşılayabileceği düşünülmüştür. Bu nedenle de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının önemli bir kısmını yerelleşme reformları oluşturmuştur. Nitekim özellikle 1980'li yılların ardından OECD, Dünya Bankası, IMF, Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve AB gibi ulus üstü kuruluşları yerelleşme reformlarını yoğun bir şekilde tavsiye ve teşvik etmiştir.

Yerelleşme kavramı, her ülkede farklı koşulların olması nedeniyle farklı şekillerde gerçeğeleştirilmesi ve planlanması gerekmektedir. Bu kapsamda farklı ülkelerdeki farklı uygulamalar da yerelleşme türlerini ortaya çıkarmıştır. Başarılı bir yerelleşme stratejisinin planlanabilmesi için her ülke farklı yerelleşme stratejisi geliştirmelidir. Araştırma üniter yapılı ülkelerinden Fransa ekonomik sorunları devletçilikle aşabileceğini düşünürken 1982 yılından itibaren yerelleşme reformları gerçekleştirmesi ve devletin asli fonksiyonlarına çekilmesi

ekonomik sorunların çözümüne yardımcı olmuştur. Bununla birlikte bir diğer araştırma ülkesi olan Polonya’da sosyalist rejimin ardından liberal sisteme geçiş yaparken yerel yönetim reformlarının yanı sıra Özelleştirme Bakanlığı kurarak devletin ekonomiden elini çekmesini sağlamıştır. Sonuç olarak her iki ülke de siyasi ve idari yerelleşmeyi farklı şekillerde mali ve ekonomik yerelleşme ile destekleyerek yönetsel sistemlerini oluşturmuşlardır.

Çalışmada Avrupa’da yerelleşme reformlarını başarı ile gerçekleştirmiş ve Avrupa Yönetsel Alanına uyum sağlamış olan üniter devlet sistemine sahip Fransa ve Polonya’nın yerelleşme süreçleri ve yerel yönetimleri konu alınmıştır. Fransa’da yerel yönetimler konusundaki reformlar 1789’dan itibaren başlamış ancak yerelleşme anlamında en ciddi adımlar 1982 yılında atılmış olup; bu tarihten itibaren günümüze kadar aşamalı olarak yerel yönetim reformları gerçekleştirilmiştir. Fransa tarih boyunca tekçi, jakoben ve merkeziyetçi devlet yapısı ile dünya üzerinde bir çok devlete örnek olmuştur. Nitekim çalışmada incelenen Polonya ve Türkiye de yönetsel sistemini oluştururken Fransa’yı örnek almıştır. Kurulduğu günden bu güne küçüklü büyüklü yerel yönetimlere sahip olsa da yerel yönetimler merkezi idarenin yoğun baskı ve denetimi altında faaliyet göstermişlerdir.

1981 yılında göreve ilk geldiğinde ekonomik sorunları devletçilik ile çözüme kavuşturulabileceğini ifade eden Başkan Mitterrand bundan kısa bir süre sonra “geçmişte merkeziyetçi ve güçlü bir devlet yapısına ihtiyaç duyulmasına rağmen bu dönemde birliğin korunabilmesi amacıyla siyasal gücün desentralize edilmeye ihtiyaç duyulduğunu” belirtmiştir. Reform paketinde reformun gerekçeleri; halkın devletten beklentilerini artmış olması, işsizliğe bağlı ekonomik sorunlar, yerel yönetimlerle ilgili mevzuatın karmaşık hale gelmesi ve AB’nin oluşumuna dair süreç olarak tanımlanmıştır. AB’nin kurucu ülkeleri arasında yer alan Fransa, dönemin gerçekliğinden hareketle yerelleşme reformlarını gerçekleştirmiş olsa da reformlarda AB’ye uyum sağlamak amacıyla gerçekleştirildiği konusunda akademik çevrelerde tam bir uzlaşma bulunmaktadır. AB fonlarından daha fazla ve etkin bir şekilde yararlanmak amacıyla bölgesel yönetimlerden yapılan baskılar 1982 reformunu doğurmuş, 1986 yılında Tek Avrupa Sened’nin yürürlüğe girmesinin ardından ortaya çıkan I. Delors Paketi sonrasında yapısal fonlar için bölgesel yönetimlerin tek yetkili kılınması bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda reform yapılmasını gerekli kılmıştır. Ancak Komisyon bu düzenlemeleri de yeterli görmemiş ve 1990 yılında AB yönergelerini karşılayamayan 20 departmandan hibeleri geri çekmekle tehdit etmiş ve 1991’de dönemin adı İçişleri Bakanı Joxe ile özdeşleşen yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın temel amacı da Fransız bölgesel yönetimlerinin AB fonlarından daha etkin yararlanmasını sağlamaktır. 1992 yılında Maastricht Antlaşması’nın imzalanması ile AB hukukuna giren

subsidiarite ilkesi Anlaşma ile Bölgeler Komitesi'nin kurulmuş olması Fransız bölgesel yönetimleri için bir diğer önemli kazanım olmuş ve bölgesel yönetimler Avrupa düzeyinde sürekli ve özgür bir şekilde bölgelerini temsil etme hak ve yeterliliğine sahip olmuştur. Böylelikle bölgesel yönetimlerin Avrupa'daki diğer bölgelerle işbirliği olanakları artmış, Komisyon ile doğrudan iletişime geçebilir hale gelmiştir. Fransa'nın yerelleşmesi ve bölgeselleşmesi konusunda bir diğer etkili Avrupa kuruluşu da Avrupa Konseyi'ne bağlı Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'dir. Kongre, Fransa yerel bölgesel yönetimleri sistemi konusunda almış olduğu tavsiye kararlarının Fransa'nın üçüncü yerelleşme dalgası olan 2003 yılındaki anayasa değişikliklerinde ve 2015 yılındaki reformlarda etkili olmuştur.

Polonya'nın 1990 yılındaki yerel yönetimler reformlarını gerçekleştirirken hem maddi hem de uzmanlar görevlendirerek reformların AYYÖŞ'e uygun şekilde hazırlanmasına Avrupa Konseyi'nin önemli yardımı dokunmuştur. Konsey'in bir kuruluşu olan Avrupa Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi de düzenli olarak hazırladıkları raporlar ve tavsiye kararları da reformların planlanmasında yol gösterici olmuştur. Yerelleşme ve bölgeselleşme sürecinde Avrupa Konseyi Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin yanı sıra Avrupa Komisyonu'nun da önemli etkileri olmuştur. Polonya'nın yapısal fonlardan yararlanabilmesi amacıyla gerçekleştirmesi gereken reformlar, Komisyon'un 1997 yılı üyelik başvurusu hakkındaki görüşü ve devamı yıllarda ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri ile Polonya hükümetine bildirilmiştir. Polonya Hükümeti de üyelik hedefine daha kısa sürede ulaşabilmek amacıyla gerekli reformları hızlı bir şekilde gerçekleştirmiş ve 2004 yılında üyelik hedefine ulaşmıştır. Bu anlamda polonya'nın yerelleşme sürecinde de Avrupa bütünleşmesi etkili olmuştur. Benzer şekilde Türkiye'de de 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının Avrupa Birliği'ne uyum amacıyla gerçekleştirilmiş olması Türkiye'nin de Avrupa bütünleşmesi sürecinden etkilendiğini göstermektedir. Tüm bu veriler ışığında çalışmanın bir diğer varsayımı olan araştırma ülkelerinin yerelleşme süreçlerinde Avrupa bütünleşmesinin etkili olduğu görüşü de bu bilgilerle doğrulanmış bulunmaktadır.

Köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip olan Polonya'nın tarih boyunca farklı devletlerin egemenlikleri altına girmesi yerel yönetim anlayışında gerilemelere neden olmuştur. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Sovyetler Birliği'nin egemenliği altına girmesi ve aşırı merkeziyetçi komünist rejim ile yönetilmesi Polonya yerel yönetimlerini neredeyse tamamen işlevsiz hale getirmiştir. 1990'lı yılların başında diğer demir perde ülkeleri gibi Polonya da AB'ye üye olmak istemiştir. AB, Polonya'dan siyasi alanda liberalizasyon ve demokratikleşme, ekonomide özelleştirme, çoğulculuk ve bireyselleşme gibi temel değerleri yaşama geçirecek bir kurumsal yapıyı tesis etmesini istemiştir. Nitekim bu da

Polonya'nın idari kapasitesini AB üyesi ülkelerin seviyesine getirmesi zorunluluğunu doğurmuş ve politika uygulamaları açısından Polonya'nın AB politikalarının, kurallarının, uygulamalarının ve değerlerinin etkisi altında kaldığı bir sürecin başlaması söz konusu olmuştur. 1989 yılında ülkede sistem değişikliğine öncelik eden Dayanışma Hareketi'nin desteği ile kurulan T. Mazowiecki hükümeti yönetsel reformlara ilk olarak yerelleşme reformları ile başlamıştır. Bununla birlikte liberal demokrasiye geçiş açısından bir dizi reform çalışmalarının gerekli olduğunu bilen hükümet, Kamu Yönetimi Reform Komitesi oluşturmuş ve reform planlamalarını ve raporlarını bu komiteye bırakmıştır. Yerel yönetimler reformları için de yuvarlak masa toplantılarında Vatandaş Komitesine başkanlık eden Regulski'yi çağırarak, yerel yönetim reformları konusunda liderlik etmesini istemiştir. Ardından Başbakan'a bağlı bir komisyon oluşturularak başına da Regulski atanmış ve yerel yönetim reformu çalışmalarına başlanmıştır. 8 Mart 1990'da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı dikkate alarak Yerel Yönetim Yasası ve Yerel Yönetim Seçimleri Yasası'nı hayata geçirmiştir. Halkın da desteğini alan T. Mazowiecki hükümeti, 22 Mart 1990'da Yerel Yönetim Çalışanları Yasası, 17 Mayıs'ta Yerel Yönetim Görevleri ve Yetkileri Yasası, 18 Mayıs'ta Varşova Yerel Yönetim Yasası ve 1991 Yerel Vergiler ve Harçlar Yasası'nı yürürlüğe sokarak yerelleşme anlamında önemli adımlar atmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının tamamı belediyelere odaklanmıştır. Belediyelerle ilgili düzenlemelerde idari konular kolaylıkla kabul edilmiş ve belediye meclislerine oldukça fazla yetkiler aktarılmıştır. Fakat belediyelerle ilgili mali ve ekonomik düzenlemeler önemli bir dirençle karşılanmıştır.

Polonya'da yerel yönetimler Fransa'daki gibi aşamalı olarak gelişmiştir. 1990 yılında faaliyete geçen belediyeler için hazırlıklar, 1981 yılında başlamıştı. 1992'de ilçe yönetimleri oluşturulmaya çalışılmış ancak siyasi ve ekonomik nedenlerle bu niyet planlanan şekilde gerçekleştirilememiştir. Çünkü ilçelerle ilgili düzenlemeler, yerel toplulukların temsilcileri tarafından çok fazla itiraz almıştır. Bölgesel hükümet için bir model hazırlama çalışması 1995 yılında başlamış, ancak 1997 seçimlerinden önce belirli yasal önerilere sahip bir taslak yayınlanabilecek kadar hızlı bir şekilde ilerlemiştir. Yerelleşme reformlarının ikinci dalgası, 1997 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile başlamıştır. Anayasa'da yerel yönetimlere ayrı bir bölüm ayrılarak, yerel yönetimlere gösterilen önem açık edilmiştir. Ayrıca düzenleme ile yerellik ilkesine vurgu yapılmış ve subsidiarite ilkesi anayasallaştırılmıştır. Anayasa değişikliğinin hemen ardından yerel yönetimin ikinci kademesi olarak ilçe ve üçüncü kademe olarak da bölge yerel yönetimleri ile ilgili temel yasalar ve kısa süre sonra da ülkenin idari bölünmesine ilişkin yasa kabul edilmiştir. Bu reformlar sırasında

ülke siyasetinde ciddi anlaşmazlıklar çıkmıştır. Reformlara muhalif kesimler ülkenin siyasi tarihinde gerçekleşen ve bağımsızlıklarını kaybetmeye neden olan işgalleri ve Sovyet egemenliğini öne sürmüşlerdir. Almanya'nın AB içerisindeki liderliğinden ve AB'nin yönetsel uyum için oldukça fazla reform isteği muhaliflerin direnç göstermesinde önemli etkenlerden biridir.

Yerelleşme ve bölgeselleşme reformları kapsamında hükümet ile solcu muhalefet partileri arasında daima tartışmalar bölge yerel yönetimlerinin kurulmasını geciktirmiştir. Nihayet 1999 yılında yapısal fonların da etkisiyle komisyonun görüşleri doğrultusunda bölge yönetimleri kurulabilmiştir. Bu dönemde muhalefetle hükümet arasındaki tartışmaların büyük çoğunluğu da bölge yönetimlerinin sayılarına dair yaşanmıştır. Polonya'da yerel – bölgesel yönetimler üzerine gerçekleştirilen siyasi tartışmaların merkezinde; 2004 yılına kadar AB üyeliği ve bu tarihten sonra da AB uyum fonlarından aktif bir şekilde yararlanma ve fonların ülke içerisinde nasıl paylaşılacağı konusunda gerçekleşmiştir. 1998 yılından önce gerçekleştirilen idari reformlarda, hükümet ile muhalefet arasındaki tartışmalar yerelleşme ve bölgeselleşme konusunda farklı düşüncelerden kaynaklanırken, 1999 yılında gerçekleştirilen bölge yönetimlerine dair reformda tartışma sadece bölge sayısı üzerine olmuştur. Yani yapısal fonların ülke ekonomisine girebilmesi için hükümet de muhalefet de birlikte çalışmıştır. Nitekim Polonya, gerçekleştirdiği reformların ardından aldığı yapısal fonları iyi değerlendirmiş ve ODAÜ arasında bölgesel kalkınma konusunda en başarılı ülke olmuştur.

Fransa tarih boyunca tekçi, jakoben ve merkeziyetçi devlet yapısı ile dünya üzerinde bir çok devlete örnek olmuştur. Ülkemiz gibi Polonya da idari sistemini Fransa'dan örnek almıştır. Fransa, Polonya ve Türkiye üç kademeli yerel yönetim sistemine sahiptir. Fransa'da yerel yönetimleri belediye, il ve bölge yönetimleri oluştururken Polonya'da belediye, ilçe ve bölge yönetimleri oluşturmaktadır. Ülkemizde ise yerel yönetimler köy, belediye ve il özel idarelerinden oluşmaktadır. Fransa ve Polonya'nın aksine Türkiye'de özerk yerel yönetim birimi olarak bölge yönetimleri bulunmamaktadır.

Asya ile Avrupa'nın arasında bir köprü görevi üstlenen Türkiye, küreselleşmenin sonuçlarından en fazla etkilenen ülkeler arasında yer almaktadır. Bu sebeple de Türkiye küreselleşmenin beraberinde getirdiği yeniden yapılanma çalışmalarından derinden etkilenmekte ve özellikle son yirmi yıldır gerçekleştirdiği reformlarla yönetsel sistemini yeniden yapılandırmaktadır. Hiç şüphesiz bu reform çalışmalarından yerel yönetimler de etkilenmiş ve yarım asırdan fazladır Türk kamu yönetimi konusunda yapılan araştırmalarda da sıklıkla önerilen yerel yönetimler reformu 2004'ten itibaren gerçekleştirilmeye çalışılmış ve kısmen de olsa ilerleme kaydedilebilmiştir.

Batılı devletlerde yerel yönetimlerin tarihi çok eskilere kadar götürülebilirken, örneğin Fransa için 1789 ve Polonya için Magdeburg Hukuku'nun uygulandığı 1200'lü yıllara kadar götürülebilirken; yönetsel sistemini Osmanlı Devleti'nden miras alan Türkiye'de ise yerel yönetimler Tanzimat döneminin bir sonucu olarak 1869 yılında yönetim sistemimize katılmıştır. Bu süreçte de Fransız komün idaresinden esinelenerek oluşturulan yerel yönetimler Cumhuriyet döneminde de yönetsel sistemimizin bir parçası olarak faaliyetlerine devam etmiş ve günümüze kadar ulaşmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu ile dönemin şartlarına göre ileri sayılabilecek önemli sorumluluklarla donatılmış olmasına rağmen Sovyetler rejimi döneminde Polonya örneğinde görüldüğü gibi tek parti iktidarı ve ekonomik koşullar gibi nedenlerden dolayı belediyeler merkezi idarenin taşra teşkilatları gibi merkeze bağımlı şekilde görev yapmıştır. 1946 yılında çok partili döneme geçiş de belediyelerin özerkliklerine fazla katkıda bulunmamıştır. 1960 darbesinin ardından oluşturulan 1961 Anayasası yerel yönetimlerin özerkliklerini oldukça güçlendirmiştir. Anayasa ile katı merkezîyetçi yapı kaldırılmış ve çok daha özgürlükçü şekilde yeniden tasarlanmıştır. 1980'lerin başında iç karışıklıklardan dolayı askeri idare tekrar yönetime el koymuş ve 1961 Anayasası'nın oluşturmuş olduğu özgürlükçü yapının bozulması dolayısıyla yerel yönetimlerin özerkliklerinde önemli derecede gerilemeler ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de yerelleşme konusu kalkınma planları ve hükümet politikalarının yanı sıra idarenin yeniden yapılandırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile ilgili hem kurumsal hem de bireysel önemli araştırma projeleri gerçekleştirilmiştir. TODAİE'nin gerçekleştirdiği Merkezi idare ile aralarındaki ilişkinin yeniden düzenlenmesi konusu 1962 yılında gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP), 1991 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) bunlardan başlıcalarıdır. Bunların dışında TUSİAD, TOBB, TBB gibi kuruluşlar da Türkiye'de yönetimin yeniden yapılanması ve yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar yürütmüştür. Tüm araştırma projelerinin ve raporların ulaşmış olduğu ortak sonuçlar arasında en önemli konulardan biri yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali yönden özerkliklerinin güçlendirilmesi ihtiyacı ve bunun için de yerel yönetimler reformunun şart olduğudur.

Türkiye'de yerelleşme reformları 2004 yılından itibaren kısmen de olsa gerçekleştirilebilmiş ancak tüm bu reformlara rağmen Türkiye'de yerelleşme henüz istenilen düzeyde gerçekleştirilememiş, neredeyse tüm siyasi partilerin son seçim beyannamelerinde önemli yer tutmuştur. AKP 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Genel Seçimler Seçim Beyannamesi'nde 66. hükümet döneminde yerel yönetimlerin kapasitelerinin güçlendirilmesi, mali özerklik, katılımcılık ve hesap verebilirliğin artırılması ile yerel yönetimlere yetki devri

amacıyla yerel yönetimler reformunun planlanacağı belirtilmektedir. Benzer şekilde MHP'nin Cumhuriyet İttifakı Seçim Beyannamesi'nde de yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerinin güçlendirilmesi vaatleri bulunmaktadır. Muhalefet cephesinde ise CHP, yerel yönetimlerin idari mali özerkliklerini arttırmak, merkezi idareden yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımı yapmak ve AYYÖŞ'ü uygulayarak yerel yönetimleri AB standartlarına kavuşturmak şeklinde vaatler ortaya koymuştur. Mecliste temsil edilen bir diğer muhalefet partisi olan İYİ Parti cephesinde de benzer şekilde yerel yönetimleri güçlendirmek, yerel katılımı arttırmak, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini hayata geçirmek şeklinde vaatleri bulunmaktadır. Yerel yönetimlerle ilgili reform planları sadece seçim vaatlerinde kalmamış 2018 genel seçimlerinin ardından Cumhuriyet İttifakı muhalefet kanadını da dahil ederek reform çalışmalarına başlamıştır. Bu kapsamda 6360 sayılı Kanun'la ortaya çıkan olumsuz sonuçları gidermek ve büyükşehir belediyelerinde hizmet kalitesini arttırmak, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki karmaşasını ve imar konusunda ortadan kaldırmak, belediyeleri mali yönden güçlendirmek amacıyla reform hazırlıkları sürmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler reformuyla ilgili gelişmeleri AB ile ilişkilerden ayrı bir şekilde değerlendirmek büyük bir hata olacaktır. Birliğe üyelik için başvuran bütün aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye'nin de Birliğe uyum sağlayabilmesi için Kopenhag kriterlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Bu kapsamda da gerek yönetsel yapıda gerekse ekonomik yapıda bir dizi reformları gerçekleştirmesi gerekmektedir. Nitekim 1999 yılında Türkiye'nin adaylık statüsü elde etmesinin ardından reform çalışmalarına başlanmıştır. AB'ye uyum kapsamında gerçekleştirilen reformlardan 2004'ten itibaren yerel yönetimler de etkilenmiş ve uzun yıllardır kamuda yeniden yapılanma konusunda gerçekleştirilen araştırmalarda da dile getirilen yerelleşme reformları kısmen de olsa gerçekleştirilebilmiştir. İdarenin yeniden yapılanması kapsamında Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (2004), Avrupa yönetsel alanının ortak ilkeleri olarak belirtilen; şeffaflık ve açıklık, hesap verebilirlik, güvenilirlik, etkinlik ve verimlilik, subsidiarite gibi temel ilkeler Türk yönetsel sistemine kazandırılmak istenmiştir. 2004 yılında ayrıca belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri hakkında kanunlar da hızlı bir şekilde meclisten geçirilerek Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e sunulmuştur. Cumhurbaşkanı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nu onaylarken Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılanma Hakkında Kanun, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanun'larını Anayasa'ya ve üniter devlet yapılanmasına aykırılığı nedeniyle veto etmiştir. 2004 ve 2005 yıllarında çıkartılan kanunlar ile yerel yönetimlere yetki devri gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Özellikle

Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı(AYYÖŞ) ile mahalli idarelerin özerkliği gündeme gelmiş ve mahalli idarelerin özerklikleri arttırılmaya çalışılmıştır.

Adım adım gerçekleştirilmeye çalışılan mahalli idarelerin özerklikleri ile kamu hizmetlerinin ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde görülebilmesi amacıyla yapılan çalışmalar günümüzde de sürmektedir. Gerek akademik gerekse siyasal çevrelerde 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı yasa ile amaçlanan sonuçlara ulaşma konusunda problemlerin yaşandığı sürekli olarak dile getirilmektedir. Bu anlamda AB Bütünleşmesi sürecinde, Birliğin 1995'ten beri takip ettiği “İdari Kapasitenin Arttırılması” ve “Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi”nin sağlanabilmesi için Türkiye’de mahalli idareler için yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu gayet açık görünmektedir. Nitekim yerel yönetimler alanındaki reform ihtiyacı 2004 yılında ülkeyi federal sisteme ve parçalanmaya götüreceği düşünceleri ile muhalefet eden MHP ve CHP de dahil olmak üzere tüm siyasi partilerin seçim beyannamelerinde yer almaktadır. Bu anlamda araştırmanın ilk iki varsayımı olan Avrupa bütünleşmesi kapsamında ülkemizde yerel yönetimler reformuna ihtiyaç duyulduğu ve bu reformlarla yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin güçlendirilme ihtiyacı çalışma ile doğrulanmıştır.

Yönetimde yerelleşme amacıyla gerçekleştirilen reformlar üniter devlet yapılanmasına sahip ülkelerin anayasalarında değişiklik gerektirmektedir. Fransa 2003 yılında gerçekleştirdiği anayasa değişikliği ile adam-i merkeziyetçilik ilkesi anayasanın birinci maddesine eklenmiş, merkez yerel ikiliğini ortadan kaldırmak amacıyla yerel yönetimler kavramı ülkesel yönetimler olarak değiştirilmiş, yerel yönetimlere düzenleyici işlem, belirli bir konu ve süre için deneme yetkisi tanınmış ve bu yetki ile subsidiarite ilkesi adı konulmadan anayasaya girmiş, bölgesel yönetimler anayasal statüye kavuşmuş ve yerel yönetimlerin mali özerklikleri güçlendirilmiştir. Benzer şekilde Polonya da 1997 yılında anayasa değişikliğine gitmiştir. Anayasa’da yerel yönetimlere ayrı bir bölüm ayrılarak, yerel yönetimlere gösterilen önem açık edilmiştir. Ayrıca düzenleme ile yerellik ilkesine vurgu yapılmış ve subsidiarite ilkesi anayasallaştırılmıştır. Anayasa değişikliğinin hemen ardından yerel yönetimin ikinci kademesi olarak ilçe ve üçüncü kademe olarak da bölge yerel yönetimleri ile ilgili temel yasalar ve kısa süre sonra da ülkenin idari bölünmesine ilişkin yasa kabul edilmiştir. Türkiye’de gerçekleştirilmeye çalışılan reformlar ise halen anayasa engeline takılmaktadır. 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun’ları hakkında Anayasa Mahkemesi’ne Cumhurbaşkanı ve CHP’li milletvekilleri tarafından açılan iptal davalarını ve Anayasa Mahkemesi’nin ilgili yasaların bazı hükümleri için iptal kararı alması bunun en temel kanıtıdır. Bu nedenle ülkemizde yerelleşme

reformlarının gerçekleştirilebilmesi için Fransa ve Polonya örneklerinde görüldüğü gibi öncelikle anayasa değişikliği gerekmektedir. Bu nedenle bir yerel yönetim reformu planlanmadan önce anayasa değişikliği yapılmalıdır. Planlanacak yeni anayasada polonya örneğinde olduğu gibi yerel yönetimler ayrı bir bölüm altında temel nitelikleri ile ele alınması yerel yönetimlerin anayasal güvencelerini arttıracaktır.

Jakoben devlet geleneğine sahip Fransa'da yerelleşme reformları da jakoben bir şekilde ortaya çıkmıştır. Yani reformlar halkın talepleri sonucunda değil, üst yönetimin isteği ile ortaya çıkmıştır. 1982 reformları hem sağcı Mauroy hükümeti hem de sosyalist başkan Mitterrand tarafından destek bulmuştur. Reformlara karşı muhalefet ise zayıf bir temsil gücüne sahip aşırı sağcı ve solcu partilerden gelmiştir. Komünist düzenin ardından yerel yönetim reformunu hayata geçirmenin oldukça zor olduğunu düşünen Regulski, Yerel Demokrasiyi Destekleme Vakfı adında bir STK kurulmasına öncülük ederek, bu dönemde halkın desteğine başvurmuştur. Fransa'daki jakoben geleneğin aksine uygulamalardaki başarılarla birlikte halkın desteğini de alan Polonya hükümetleri aşamalı olarak yerel yönetim reformlarını gerçekleştirmiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde Türkiye'de gerçekleştirilmesi planlanan yerel yönetimler reformlarında da Türkiye Belediyeler Birliği vb. sivil toplum kuruluşlarının aracılığıyla halkın desteğinin alınması reformların gerçekleştirilmesi ve halk tarafından benimsenmesini kolaylaştıracaktır.

Yerel demokrasiyi arttırmak için yerel katılımı arttırmak önemlidir. Yerel katılımı arttırmak amacıyla Fransa'da 2015 yılının ardından oluşturulmuş olan komşuluk konseyleri, danışma komiteleri gibi katılım mekanizmaları güzel bir örnek teşkil etmektedir. Türkiye'de de yerel demokrasiyi güçlendirmek için mahalli düzeyde komşuluk konseyleri ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması için yerel düzeyde gönüllülük bazlı danışma komitelerinin oluşturulması önemlidir.

Yerel yönetim reformları planlanırken kamu hizmetlerinde aksaklıkların olmaması için yerel yönetimler arası görev ve sorumlulukların net bir şekilde ayrılması ve yerel yönetimlerin görevlerinin net bir şekilde tanımlanması önemlidir. Nitekim Polonya'da yerel yönetimler arası görev ve sorumlulukların ayrımı net bir şekilde yapılmaması nedeniyle kamu hizmetlerinde aksaklığı yaşandığı belirtilmektedir. Benzer sorun Fransa için de ortaya çıkmış ve Fransa 2018 yılında gerçekleştireceği reformla bu sorunu çözeceği 2016 yılında hazırlanan Avrupa Konseyi Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi raporunda tespit edilmiştir. Türkiye için planlanacak yerel yönetim reformları için de yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının net bir şekilde belirlenmesi ortaya çıkabilecek karmaşaları önlemek açısından önemlidir.

Fransa ve Polonya'nın yerelleşme süreçlerinde AB etkileri çalışma içerisinde doğrulanmıştır. Bu kapsamda Avrupa Konseyi Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi raporları ve Kongre ile Bölgeler Komitesi tavsiye kararları yerel yönetim reformlarının planlanması açısından etkili olmuştur. Türkiye için de hazırlanan raporlar ve tavsiye kararları sağlıklı bir şekilde yerelleşme reformu planlanması açısından etkili olacağı düşünülmektedir. Böylelikle de yerel yönetimler açısından sürekli mevzuat değişimi sorununun kısmen de olsa önüne geçilebilecektir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimler ve yerelleşme konularında Avrupa düzleminde ortaya çıkmış en önemli çalışmalardan biridir. Şart, 1988 yılında imzalamış ve 1993 yılında TBMM tarafından onaylanarak Türkiye'de yürürlüğe girmiştir. Dönemin yerel yönetim sistemine göre şartın 4/4., 4/6., 6/1., 7/3., 8/3., 9/4., 9/6., 9/7., 10/2., 10/3., fıkraları ve 11. Maddesine çekince konumuştur. Günümüz şartlarında değerlendirildiğinde Türkiye'nin Şartın; 4/6., 7/3., 8/3., 9/4., 9/7., 10/2., 10/3. fıkraları ve 11. maddesinin gereklerinin yerine getirildiği görülmektedir. Bu nedenle bu maddelerin üzerindeki çekincelerin kaldırılması yerinde olacaktır.

Çalışma ile Türkiye'de henüz istenilen ya da beklenen seviyeye ulaşmamış yerelleşme sorunu ele alınmış ve Fransa ve Polonya örnekleri incelenere çıkarımlarda bulunulmaya çalışılmıştır. Fransa tarih boyunca tekçi, jakoben ve merkeziyetçi devlet yapısı ile dünya üzerinde bir çok devlete örnek olmuştur. Polonya Sovyet sonrası dönemde idari sistemini Türkiye gibi Fransa'dan örnek alarak oluşturmuştur. Fransa, Polonya ve Türkiye üç kademeli yerel yönetim sistemine sahiptir. Fransa'da yerel yönetimleri belediye, il ve bölge yönetimleri oluştururken Polonya'da belediye, ilçe ve bölge yönetimleri oluşturmaktadır. Ülkemizde ise yerel yönetimler köy, belediye ve il özel idarelerinden oluşmaktadır. Fransa ve Polonya'nın aksine ülkemizde özerk yerel yönetim birimi olarak bölge yönetimleri bulunmamaktadır. Çalışmanın temel konusunu Avrupa bütünleşmesi sürecinde yerelleşme konusu oluşturduğu için bölgeselleşme konusu detaylı olarak incelenememiştir. Bu kapsamda Fransa ve Polonya'nın bölgeselleşme süreçlerinde AB etkileri incelenmesi literatür açısından önemli bir katkı sağlayacaktır. Ayrıca bu iki ülke ile Türkiye'de bulunan kalkınma ajanslarının yapı ve işleyişleri konusunda karşılaştırmalı bir analizin de Türkiye'deki kalkınma ajanslarının yönetim yapısının geliştirilmesi açısından faydalı olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2006). *Avrupa Birliği ve Türkiye: Bir Ekonomik ve Siyasi Analiz*. Orion Yayınevi, Ankara.
- Afşar, Ö. A. (2017). “Rasyonel Kurumsalcılık ve Sosyolojik Kurumsalcılık Açısından Avrupalılaşıma Yaklaşımı”. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 17(30. Yıl Özel Sayısı): 65-84.
- Akçakaya, M. (2003). “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5(1): 153-174.
- Akçay, B. ve Göçmen, İ. (2016), *Avrupa Birliği Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*. Seçkin Yayınları 3. Baskı, Ankara.
- Akdemir E., (2014). "Avrupa Bütünleşmesinin Tarihçesi", *Avrupa Birliği - Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*, Akçay B., Göçmen İ. (drl), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Akgül Açıkmeşe, S. (2004). “Uluslararası İlişkiler Teorileri Işığında Avrupa Bütünleşmesi”. *Uluslararası İlişkiler*, 1(1): 1-32.
- Akman, Ç. (2018). “Yaklaşım, İlke ve Unsurları Çerçevesinde Mali Yerelleşmeyi Anlamak”. *TESAM Akademi Dergisi*, Yerel Yönetimler Özel Sayısı: 113-140.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 25.01.2007 tarihli, Esas: 2004/79, Karar: 2007/6 Resmi Gazete Tarihi: 17.01.2008, Sayı: 26759, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/01/20080117-16.html>, (erişim tarihi: 11.03.2019).
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2005/32, Karar No: 2007/3, Resmi Gazete Tarihi: 29.12.2007, Sayı: 26741, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071229-17.htm>, (erişim tarihi: 11.03.2019).
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 2005/95, Karar No: 2007/5, Resmi Gazete Tarih: 29.12.2007, Sayı: 26741, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071229-18.htm>, (erişim tarihi: 11.03.2019).
- Arabacı, A. (2008). “Avrupa Birliği'nde Çıkar Temsilinin Gelişimi”. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5(17): 72-103.
- Arıkan-Eliçin, Y. (2004). “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”. *Görüş*, Mart 2004: 38-51.
- Arısoy, A. (2010). “Avrupa’da Federalizm Geleneği ve Avrupa Bütünleşmesinde Federalist Akımlar”. *Ege Akademik Bakış*, 10(4): 1195 – 1206.

- Atasoy, V. (1992). *Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*. Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Atmaca Y. (2018). Türkiye’deki Kamu Yönetimi Reformlarında Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Etkileri. *Kent Akademisi*, 11(33), Sayı: 1: 125-136.
- Auby, J. B., Auby, J. F. ve Noguelle, R. (2008). *Droit des Collectivités Locales*. PUF, Paris.
- Avener, T. (2013). “AB İlerleme Raporları ve Türk Kamu Yönetimi”. E.G. İspir (Ed.) *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar*. TODAİE Yayınları, Ankara, 25-54.
- Ayrançöl Z. ve Tekdere M. (2016). “Yerelleşme Teorisinin Analizi ve Ekonomik Parametreler Üzerindeki Rasyonalitesi”. *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*, 3(1): 55-83.
- Aytuğ, H. K. (2008). “Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliği Genişlemesine Bakışı”. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 15(1): 149-161.
- Bache, I. ve George, S. (2006). *Politics in The European Union*. OXFORD University Press, Oxford, UK.
- Bağlı, M. S. (2011). ‘Alman Yerel Yönetim Yapısı’. *Türk İdare Dergisi*, (473): 43-74.
- Bahl, R. (1999). “Fiscal Decentralization as Development Policy”. *Public Budgeting & Finance*: 59-75.
- Balme, R. (1995). “French Regionalization and European Integration: Territorial Adaptation and Change in a Unitary State”. Jones, J. and Keating, M. (Ed.), *The European Union and the Regions*. Oxford University Press, London, 167-188.
- Banaszak, B. (2013). Local Government in Europe The ‘Fourth Level’ in the EU Multi-Layered System of Governance, Panara, C. and Varney, M. R. (Ed.), *Local Government in Poland: Towards Conso-lidation?*. Routledge, London and Newyork, 255-276.
- Baun, M. (2002). “EU Regional Policy and the Candidate States: Poland and the Czech Republic”. *Journal of European Integration*, 24(3): 261-280.
- Bayar Fırat, (2008). “Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye”. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, (32): 25-34.
- Bayramoğlu S., (2005). “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gelişimi”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Turan M. (drl.), Paragraf Yayınevi, Ankara, 35-120.
- Berber, M., Çelepci, E. (2005). “Türk Bölgesel Kalkınma Politikaları’nda Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu, Bildiriler Kitabı*, 13-15 Ekim 2005, Trabzon, 146-155.

- Bilsin, V. (2015). "Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi: Fransa Modeli". *BİLGESAM/Türkiye Siyaset, Analiz*, No: 1188, İstanbul.
- Bodman P. ve Hodge A. (2010). "What Drives Fiscal Decentralisation? Further Assessing the Role of Income". *Fiscal Studies*, 31(3): 373-404.
- Boex, J. J. Martinez V.- Schaeffer M. (2006). "An Assessment of Fiscal Decentralization in Georgia". *Problems of Economic Transition*, 49(1): 51-94.
- Bozkurt, V. (2000). *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*. Alfa Yayınları, İstanbul.
- Bozkurt, V. (2001). *Avrupa Birliği ve Türkiye: Siyasal Kurumlar, Çıkar Grupları, Kamuoyu, Ortaklık Belgeleri*. Vipaş Yayınları, Ankara.
- Bozkurt, Ö. (1991). "Fransa’da Ademi Merkezileşmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme". *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4): 149-159.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S., (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Yay. No: 283, Ankara.
- Börzel, T. (1999). "Towards Convergence in Europe?: Institutional Adaptation to Europeanization to German and Spain". *Journal of Common Market Studies*, 37(4): 573-596.
- Börzel, T. A. ve Risse T. (2000). "When Europe Hits Home: Europeanisation and Domestic Changes". *European Integration Online Papers (EIoP)*, 4(15): 1-20.
- Brennan, G. Ve Buchanan J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bruszt, L. (2008). "Multilevel Governance—the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States". *Regional and Federal Studies*, 18(5): 607-627.
- Bulaç, A., (2001). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. Eylül Yayınları, İstanbul.
- Bulmer S. J. ve Gamble A.(2002). "Conceptualising of Europeanisation". *Public Policy and Administration*, 7(2): 1-40.
- Caporaso, J. A. ve Jupille, J. (1998), "Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order", Ansel, C. K. ve di Palma, G. (1998) içinde, 67-89.
- Cassette A. - Paty S. (2010). "Fiscal Decentralization and The Size Of Government: A European Country Empirical Analysis". *Public Choice*, (143): 173-189.
- CCRE-CEMR, CEMR (2005). *A Europe With a Local and Regional Dimension*, Paris.
- Cenikli, E. (2011). "Türkiye’de Mali Yerelleşme Anlayışına Tarihsel Bir Bakış". *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6(2): 1-14.

- Cole, A. (2006). Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction. *French Politics*, 4: 31-57.
- Commission of the European Communities (1980). Fifth Annual Report – European Regional Development Fund (1979), COM (80) 460, Brussels.
- Commission of The European Communities (CEC) (2000) White Paper on European Governance. Enhancing Democracy in the European Union, Work Programme, Commission staff working document, SEC (2000) 1547/7 final. Brussels.
- Committee of Regions (2018). *Resolution on the Commission proposal for a Council decision on the determination of a clear risk of a serious breach by Poland of the rule of law*. RESOL-VI/30. CoR. Luxembourg.
- Committee of The Regions (2000). *A Europe of Regions and Cities: Strategies Prospects for EU enlargement*. CoR. Luxembourg.
- Committee of The Regions (2004). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession*, CoR. Brussel.
- Committee of Regions (2019). *A territorial approach for the implementation of the SDGs in the EU – The role of the European Committee of the Regions*. CoR. Brussels.
- Committee of Regions, <https://cor.europa.eu/en/about/Pages/default.aspx>, (erişim tarihi: 15.03.2018).
- Committee of Regions. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland-MLG.aspx>, (erişim tarihi: 15.11.2019).
- Committee of Regions. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Systems-of-multilevel-governance.aspx>, (erişim tarihi: 14/02/2020).
- Council of Europe (1985). *European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series – No.122*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (1998). *Regionalisation and Its Effects on Local Self-Government, Local and regional authorities in Europe*. No. 64. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe, National Delegation to The Congress: Poland, (<https://www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/Country.aspx?id=17>, (erişim tarihi: 05.01.2020).
- Council of Europe (2000a). *Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 78 on local and regional democracy in France*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (2000b). *Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 94 on local and regional democracy in France*. CoE. Strasbourg.

- Council of Europe (2016). *Congress of Local and Regional Authorities, 30th Session, Local and Regional democracy in France*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (1990). *Congress of Local and Regional Authorities, 25th. Session Resolution 213, on the contribution of local and regional authorities to the opening towards the Central and East European countries*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (1991). *Congress of Local and Regional Authorities, 26th. Session, Resolution 223 on the role of local and regional authorities in integration policy between Western and Eastern Europe*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (2000c). *Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 102 on the evaluation of régionalisation in Central Europe, and especially in Poland*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (2015). *Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional democracy in Poland Recommendation 373*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (2019). *Congress of Local and Regional Authorities, Local and Regional Democracy in Poland*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (2005). *Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 176 Local and Regional Democracy in Turkey*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (2011). *Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 301, Local and Regional Democracy in Turkey*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (2013). *Congress of Local and Regional Authorities, Declaration on the situation of local and regional politicians in Turkey*. CoE. Strasbourg.
- Council of Europe (2020). *Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Turkey*. CoE. Strasbourg.
- Çelik, F. ve Usta, S. (2011). “Liberal Düşünür Hayek’in Özgürlük Düşüncesi ve Bu Perspektiften Yerel Yönetimlere Bakışı”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2011/2(14): 89-104.
- Çetin, S. (2009). “Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (25): 249-258.
- Çetin, Z. Ö. (2016). Polonya’da Yerel Yönetim Sistemi. *The Journal of Academic Social Science Studies*, Number: 52, Winter I: 351-371.
- Çevik H. H. (2001). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çınar, T. (2004). “Polonya”. Güler, B.A., Karasu, K., Karahanoğulları O., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Çınar, T., Keskin, N.E., Kutlu, M.N., Esen, S. ve Tellal, E.), *Kamu Yönetimi*

- Ülke İncelemeleri*. Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın-1, Ankara, 299-332.
- Çınar, T. (2013). "Polonya". Güler, B.A., Karasu, K., Karahanoğulları O., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Çınar, T., Keskin, N.E., Kutlu, M.N., Esen, S. ve Tellal, E.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: İmge Yayınevi, ss. 298-329.
- Çukurçayır M. A. (2009). *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*. Çizgi Kitabevi, 2. Baskı, Konya.
- Çukurçayır, M. A. (1994). *Büyükşehir Belediyelerinin Mahalli Hizmetlerin Verimliliğine Etkileri ve Konya Büyükşehir Belediyesi'nin Beş Yılı (1988-1992)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Dedeoğlu, B. (2003). *Adım Adım Avrupa Birliği*. Çınar Yayınları, İstanbul.
- Delcamp, A. (1994). "Fransa'daki Yerinden Yönetim, Ademi Merkeziyet". *Yerel yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Uluslararası Yerel yönetimler Semineri*, 1-2 Aralık 1994, Ankara, 93-130.
- Demir, F. (2008). *Avrupa İdari Alanı'nın Oluşumu ve Yansımaları (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İle Türkiye Örneği)*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya
- Demirkaya, Y. (2008). "Birleşik Avrupa'nın Yerelleşme Politikası". Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y. (Ed.), *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, 29-44.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (2001). *Yerel Yönetimler, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Yayın No: DPT: 2538-ÖİK: 554, DPT, Ankara.
- Dinan, D. (2009). *Avrupa Birliği Tarihi*. (Çev. H. Akay), Kitap Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul.
- Dinç, C. (2012). "Avrupa Birliği'nin Beşinci Genişleme Süreci: Ekonomik ve Siyasi Boyutlar". *Ege Akademik Bakış*, 12(1): 77-94.
- Edquist, L. (2005). *Decentralization of Educational Management in Vietnam*. Master's Thesis in Political Science, Jönköping International Business School, Jönköping University, Jönköping, Sweden. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:3757/-FULLTEXT01.pdf> (erişim tarihi: 23.05.2019)
- Eliçin, Y. (2017). "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme". *KTU Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 13: 37-54.
- Erbay, Y. (1999). "Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8(2): 58-74.
- Erdem, İ. (2011). *Yerel Siyaset ve Belediyecilik*. İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Eren, V. (2011). "Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları". *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16): 89-111.

- Erdoğan, O. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler*. Ankara: Sage Yayınları.
- Eryılmaz B., (2002), “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(3): 6-21.
- Eryılmaz, B. (2006). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İşaret Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz B. (2013). *Kamu Yönetimi*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Esen E.(2007), "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Yerel Yönetimler: Beklentiler, Kaygılar, Perspektifler", Aksoy Ş., Üstüner Y., (Ed.), *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Nobel Yayınları, Ankara, 102-109.
- Esen E. ve Polat, F. (2007). *Türk Yerel Yönetimlerinin Uluslararası ve Avrupa Birliği Kuruluşları ile İlişkileri*. Elma Yayınevi, İstanbul.
- Esen, E., Çetintürk, V.E. ve Mihova, I. (2017). “Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Bulgaristan’da Yerelleşme”. *Yüzyüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı -4): 918-931.
- Esen, E. (2020). Avrupa Bütünleşmesi, Kalaycı, İ. (Ed.) *Türkiye Ekonomisi Kuram – Tarih – Politika Kuram – Tarih – Politika*, Divan Kitap, İstanbul, 795-836.
- European Commission (1997). *Structure and Operation of Local and Regional Democracy France*. EC. Brussels.
- European Commission (1998a). *Reform of the Structural Funds (Explanatory Memorandum)*. COM (1998) 131 final. EC. Brussels.
- European Commission (1998b). *Regular Report from the Commission on Poland’s Progress towards Accession*. EC. Brussels.
- European Commission (1998c). *Poland Accession Partnership 1998*. EC. Brussels.
- European Commission (1998d). *Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession*. EC. Brussels.
- European Commission (1999a). *Regular Report from the Commission on Poland’s Progress towards Accession*. EC. Brussels.
- European Commission (1999b). *Poland Accession Partnership 1999*. EC. Brussels.
- European Commission (1999c). *Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession*, EC. Brussels.
- European Commission (2000a). *Regular Report from the Commission on Poland’s Progress towards Accession*. EC. Brussels.
- European Commission (2000b). *Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession*. EC. Brussels.

- European Commission (2001a). *Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*. EC. Brussels.
- European Commission (2001b). *Regular Report on Turkey's Progress towards Accession*. EC. Brussels.
- European Commission (2002a). *Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*. EC. Brussels.
- European Commission (2002b). *Regular Report on Turkey's Progress towards Accession, COM(2002) 700 final*. EC. Brussels.
- European Commission (2003a). *Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*. EC. Brussels.
- European Commission (2007a). *Session 2.1. Administrative Decentralisation*, EC. Brussels. <https://europa.eu/capacity4dev/file/8472/download?token=aotiNp0J>, (erişim tarihi: 14.03.2018).
- European Commission (2007b). *Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries*, EC. Luxembourg. <https://europa.eu/capacity4dev/file/8472/-download?token=aotiNp0J>, (erişim tarihi: 14.03.2018).
- European Commission (2007c). *Lizbon Antlaşması*. EC. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN> (erişim tarihi: 21/05/2018).
- European Commission. (2011). *Commission Staff Working Document Turkey 2011 Progress Report (COM(2011) 666 final)*. EC. Brussels.
- European Commission (2009). *Programming Guide for Strategy Papers, Decentralisation*, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/F25_decentralisation_fin_en.pdf, (erişim tarihi: 06.05.2013).
- European Commission, (2019). “Main Executive and Legislative Bodies”, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/main-executive-and-legislative-bodies-56_en_ (erişim tarihi: 05.04.2020)
- European Commission, (2019). “EU population up to over 513 million”, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9967985/3-10072019-BP-EN.pdf/e152399b-cb9e-4a42-a155-c5de6dfe25d1>, (erişim tarihi: 25.06.2020)
- European Commission, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9967985/3-10072019-BP-EN.pdf/e152399b-cb9e-4a42-a155-c5de6dfe25d1>, erişim tarihi: 21.10.2019).

- Ferry, M. (2003). "The EU and Recent Regional Reform in Poland". *Europe-Asia Studies*, 55 (7): 1097-1116.
- Fransa Cumhuriyeti Anayasası. <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle-/20.500.12575/47509/2127.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (erişim tarihi: 13.04.2020).
- Geoffrey B., ve Buchanan J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gevrek, M. (2019). "Trancsition of Poland's Local Government Between 1989 and 2004". *International Journal of Political Studies*, 5(1): 1-9.
- Gilbert, G. (1995). "The Finances of the French Regions in the Retrospect". Loughlin, J., Mazey, S. and Cass, F., (Ed.), *The End of The French Unitary State Ten Yerars of Regionalization in France (1982-1992)*. Frank Cass, London, 33-50.
- Gordon, P. H. ve Menuier, S. (2004). *The French Challenge: Adapting to Globalization*. Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Gönen, E. (2008). "Avrupa Birliği'nin Kurumları" *Avrasya Etüdleri*, 34(2): 48-62.
- Görmez K. (2005). *Küreselleşme ve Yerelleşme*. Odak Yayınevi. İstanbul.
- Guderjan, M. (2012). "Local Government and European integration – beyond Europeanisation?". *Political Perspectives*, 6(1): 105-128.
- Gül, H. ve Aktel, M. (2004). *Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu*, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale.
- Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N. ve Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye'de yerel yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Güler B. A. (2006). *Yerel Yönetimler*. İmge Kitapevi, Ankara.
- Güler B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Paragraf Yayınevi, Ankara.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2): 14-29.
- Güven, A. ve Dülger, B. (2017). "Osmanlı'dan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü". *Enderun Dergisi* 1(1): 44-53.
- Haldenwang C. V., (2010). "Taxation, Fiscal Decentralisation and Legitimacy: The Role of Semi-Autonomous Tax Agencies in Peru", *Development Policy Review*, 28(6): 643-667.
- Hall, P. (2005). "Introduction: The Politics of Social Change in France". (Ed. Culpepper, D..) *Changing France The Politics That Markets Make*, Palgrave Macmillan, London, Ss.1-26.

- Harmesen, R. (1999). "The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 12(1): 81-113.
- Holesch, A. (2018), The Decentralization of Poland 1989-2018: From Partisan Disagreement to a Vehicle for Successful Absorption of EU Cohesion Funding, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals - Journal of Self-Government*, No: 28: 47-73.
- Jenkins, B., & Copsey, N. (1996). "Nation, nationalism and national identity in France" Jenkins, B. ve Sofos, S.A. (Eds.), *Nation and Identity in Contemporary Europe*, Rotledge, London and Ne York, 7-29.
- Kahraman, S. (2003). "Avrupa Birliği'nin Genişleme Politikası", Kar, M. ve Arıkan, H. (der.), *Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye- Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Politikaların Uyumlaştırılması*. Beta Yayınları. İstanbul. 349-372.
- Karabacak B. N. (2012). "Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma mı?", *Maliye Dergisi*, (163): 389-415.
- Karaer, T., (1990). "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine". *Amme İdaresi Dergisi*, 23(3): 48-67.
- Karluk, S. R. (2014). *Küreselleşen Dünyada Uluslararası Kuruluşlar*. Beta Yayınları, Ankara.
- Karahanoğulları, O. (2004). "2003 Anayasa Değişikliği: Özeleştirilmiş Cumhuriyet". <http://politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/Fran2003Any.pdf>, (erişim tarihi: 6.11.2006).
- Karluk S. R. (2011), *Avrupa Birliği*. Beta Yayınları, 10. Baskı, İstanbul.
- Kaya, S. (2008). "Uluslararası İlişkilerde Konstrüktivist Yaklaşımlar". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(3): 83-111.
- Kayıkçı S.,(2003). "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(3): 1-29.
- Keleş, R. (1994a). "Fransa'da Yerinden Yönetim". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 3(1): 3-18.
- Keleş R. (1994b). *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara.
- Keleş, R. (1999). *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*. Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İkinci Baskı Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. 9. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.

- Kerrouche, E. (2010). "The Exceptionalism of French Local Government". *French Politics, Macmillan Publishers*, 8: 96-100.
- Keleş, R. ve Mengi, A. (2002). "Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Doğru". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(4): 6-24.
- Keskin, N. E. (2008). "Dünya Bankası ve Eğitimde Yerelleşme: Kamu Okullarında İşletmecilik". *Küreselleşme ve Demokratikleşme Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 27-30 Mart 2008, Antalya. 617-624.
- Khondker, H. H., (2005). "Globalisation to Glocalisation: A Conceptual Exploration". *Intellectual Discourse*, 13(2): 181-199.
- Kırıışık, F. (2013). "Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2013 (2): 1-16.
- Kızılcık, R. (2003). "Polonya Yönetim Sistemi", Nitas, K. (Eds.), *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim*. Türk İdari Araştırmalar Vakfı. Ankara. 561-574.
- Kızılkaya, E.O. (2004). "Fransa'da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme", *Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı*. 3-4 Aralık 2004, Çanakkale, 91-99.
- Kocaoğlu, M. ve Usta, S. (2015). "Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Yerel Yönetimlerde Reformlar ve Temel Eğilimler", Meccek, M., Doğan, M. ve Parlak, B. (Ed.), *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*. BEKAD Yayınları, Bursa.
- Koçak, Y. (2008). *Karşılaştırılmalı Yerel Yönetimler*. Orion Kitabevi, Ankara.
- Koçak, Y. (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Kok, W. (2003). "Avrupa Birliği'nin Genişlemesi: Başarılar ve Zorluklar", http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/report_kok_tr.pdf, (erişim tarihi: 17.12.2018).
- Koslowski, R. (1999). "A Constructivist Approach to Understanding the EU as a Federal Polity". *Journal of European Public Policy*, 6(4): 561-780.
- Kowalczyk, A. (2000). "Decentralization Experiments and Reforms, Local Government and Public Service", Howarth, T. M. (Ed.), *Local Government in Poland*, Reform Initiative-Open Society Institute, Budapest, Hungary, 217-253.
- Kowalczyk, A. (2006). "Changes Within The Territorial Organization of Poland After Second World War-Reasons and Effects", Czerny, M. (Ed.), *Poland in the Geographical Centre of Europe-Political, Social and Economic Consequences*, Nova Science Publisher, New York, 27-46.

- Koyuncu, B. (2000). "Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar". *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(1): 97-117.
- Kozak, M. W. (2012). "Multi-Level Governance: Possibilities for Implementation in Poland". *Ekonomia*, 4(1/2012): 55-78.
- Kulesza, M. ve Sześciło, D. (2012). "Local Government in Poland". Moreno, A. M.(Ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. INAP, Madrid, 485-504.
- Kutlu, Ö. & Usta, S. (2013). "Polonya'da Yerel Yönetimler", M. Okçu ve H. Özgür, (Ed.) *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler Uygulamalar*. Seçkin Yayıncılık, Ankara, 507-543.
- Kutlu, Ö. (2006). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi-Teorik Çerçeve ve Ülke Yönetimi Uygulamaları*. Çizgi Kitapevi, Konya.
- Ladrech, R. (1994), "Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France". *Journal of Common Market Studies*, 32(1): 69-88.
- Lindaman K. - Thurmaier K. (2002). "Beyond Efficiency and Economy: An Examination Of Basic Needs and Fiscal Decentralization". *Economic Development and Cultural Change*, 50(4): 915-934.
- Lippert, B., Umbach G.& Wessels W. (2001). "Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power". *Journal of European Public Policy*, 8(6): 980-1012.
- Litvack J. ve Seddon J. (1999), "Decentralization briefing notes, World Bank Institute Working Papers". The World Bank, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/873631468739470623/pdf/multi-page.pdf> (erişim tarihi: 16.07.2019).
- Liu C.-H. (2007). *What Type Of Fiscal Decentralization System Has Better Performance?*. Yayımlanmamış Doktora Tezi University of Maryland, Maryland, USA.
- Loughlin, J. (2007). *Subnational government: the French experience*. Palgrave Macmillan Journals, New York.
- Lugan, J. C. (2001). *The New Face of Local Government In France*. Swinburne Institute For Social Research, Melbourne, Australia.
- Margadant, T. W. (1992). *Urban Rivalries in The French Revoution*. Princeton University Press, New Jersey.
- Marks, G., Hooghe L. (2003). "Contrasting Visions of Multi-level Governance" Bache, I. ve Flinders, M. (Ed), *Multi- Level Goverance*, Oxford University, Oxford, 1-30.

- Marks, G. (1993). "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", Cafruny, A. ve Rosenthal, G., (Ed.), *The State of the European Community Vol: 2 :The Maastrich Debates and Beyond*, Longman,UK.
- Mazey, S. (1994). "French regions and the European Union". *Regional Politics and Policy*, 4(3): 132-157.
- Memişoğlu, D. (2006). Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Meunier, S. (1999). "France, Globalization and Global Protectionism", *"France in Europe, Europe in France"*, 3-5 Aralık 1999, Center for European Studies, Harvard University, Harvard, 1-32.
- Miller, K. L. (2002). "Advantages & Disadvantages Of Local Government Decentralization", *Caribbean Conference On Local Government & Decentralization*, 25-28 Haziran 2002, Georgetown, 1-17.
- Mollah, A. H. (2007). "Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh". *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 10/1: 1-34.
- Moravcsik, A. and Schimmelfennig, F. (2009) 'Liberal Intergovernmentalism', Wiener, A. and Diez T. (eds), *European integration theory*. Oxford University Press, Oxford: 67–87.
- Mutlu A. (2006). "Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu", Güner, A. ve Yılmaz, S., (Ed.), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 30-58.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*. Beta Basım Yayım Dağıtım, 7. Basım, İstanbul.
- Negrger, E. (2007). "Changing Role of French Local Government". *West European Politics Journal*, 22(4): 120-140.
- Nohutçu, A & Coşkun, B. (2004). "Yönetişim ve Desantralizasyon: Yönelimler ve Bazı Saptamalar. *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, Azerbaycan Belediyelerinin Dünyü, Bugünü, Yarını Uluslararası Sempozyum Bildirileri*, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü, 69-88.
- OECD, "The Network on Fiscal Relations Across Levels of Government", http://www.oecd.org/ctp/federalism/Presentation-Fiscal_Federalism_Network.pdf, (erişim tarihi: 15.06.2018).
- OECD, (2001) Fiscal Design Across Levels of Government Year 2000 Surveys, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/1907023.pdf>, (erişim tarihi: 1512.09.2019).

- OECD, (2017), Effective Public Investment Across Levels of Government, Country Profile - Poland Multi-level governance of public investment 2017, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Poland.pdf>, (erişim tarihi: 15.11.2019)
- OECD, (2018). Rural Policy Reviews, Poland, OECD Publishing, Paris.
- OECD, <http://www.oecd.org/turkey/42122130.pdf>, (erişim tarihi: 16.04.2018).
- OECD/SIGMA PAPERS: NO: 23, (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, CCNM/SIGMA/PUMA(98)39. Paris.
- OECD/SIGMA PAPERS: NO: 27, (1999), “*European Principles for Public Administration*”, OECD. CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. Paris.
- Oğurlu, E. (2008). “Lizbon Antlaşması’ndan Sonra Avrupa Birliği”. *Avrasya Etütleri*, 34(2): 7-33.
- Okçu, M. (2005). “Avrupa Yönetişel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, A. Nohutçu ve A. Balcı, (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- I*, Beta, İstanbul 258- 298.
- Okçu, M., Kösecik, M., Özgür, H., Aktel, M. Kerman, U., Koçak, S.Y., Marcou, J., Tek, H., ve Kanat, S. TUBİTAK, (2009), “Türkiye ve Fransa’da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üniter Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz”, TUBİTAK, 107K336, Isparta.
- Olsen, J. P. (2002). “The Many Faces of Europeanisation”. *Journal of Common Market Studies*, 40(5): 921-952.
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler*. TODAİE Yayınları, No: 142, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. 3. Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Ökmen, M. (1999). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler,” *Türk İdare Dergisi*, 72(422): 132-151.
- Ökmen, M. (2006). “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri”, Özgür, H. ve Parlak, B., (Ed.), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel, 1. Baskı, Bursa. 43-106.
- Ökmen, M. (2009). “Sürekli Değişme ve Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, Görmez, K. ve Ökmen, M. (Ed.), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, Beta Yayınları, İstanbul, 5-43.

- Ökmen, Mustafa (2005), “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, Kösecik, M.ve Özgür, H., (Ed), *Yerel Yönetim Yazıları-1: Reform Nobel Yayınları*, Ankara, 539-564.
- Ökmen M. ve Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*. Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Ömürgönülşen, U. and M. K. Öktem (2007). *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi*. İmaj Yayınevi, Ankara.
- Öner, Ş. (2001). “Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Yeri ve Önemi”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(2): 303-332.
- Öniş, Z, Kutlay, M. (2012). “Ekonomik Bütünleşme/Siyasal Parçalanmışlık Paradoksu: Avro Krizi ve Avrupa Birliği'nin Geleceği”. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(33): 3-22.
- Özcan, M. (2006). “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliğinde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, TADOC Bilişim Suçları Araştırma Merkezi, 1-16.
- Özer, M. A. (2006). *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, Küreselleşme ve Yerelleşme Ekseninde Bir Değişim Hikayesi*. Platin Yayınları, Ankara.
- Özmüş, L. (2005). Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. *TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, Ankara, https://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SUO5_175_ek.pdf, (erişim tarihi: 02.09.2019).
- Öztekin, A. (2010). *Yönetim Bilimi*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Öztürk, Y. K. (2012). Avrupa Birliği'nin Genişleme Ve Küreselleşme Stratejileri: Polonya Özelinde Bir İnceleme, *SESSION 4D: Uluslararası İlişkiler, International Conference on Eurasian Economies*: 445-451.
- Palabıyık, M. S. ve Yıldız, A. (2006). *Avrupa Birliği*. ODTÜ Geliştirme Vakfı Yayıncılık, Ankara.
- Parlak B. ve Caner, C. (2008). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*. II. Baskı, Alfa Aktüel Yayıncılık, Bursa.
- Parlak, B. (2014). “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”. *Tesam Akademi Dergisi*, 1(1): 7-40.
- Philippe, X. (2004). “France: The Amendment of the French Constitution ‘on the Decentralized Organization of the Republic’”. *International Journal of Constitutional Law*, 2(4): 691- 705.

- Pineda, P. C. (2015). "Administrative Decentralization and Ethnic Conflict: The Importance of the Local", *73rd Annual Conference Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, 1-37.
https://www.academia.edu/11873934/Administrative_Decentralization_and_Ethnic_Conflict_The_Importance_of_the_Local, (erişim tarihi: 15.03.2018).
- Price R. (2012). *Fransanın Kısa Tarihi*. Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul.
- Oates, W. E. (1999). "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- Radaelli, C.M.(2003). "Europeanization of Public Policy" Featherstone, K. ve Radaelli, C.M. (Ed.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press. UK.
- Regulski, J. (2003). *Local Government Reform In Poland: An Insider's Story*. Open Society Institute, Budapest.
- Regulski, J. (2003). *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story, Local Government and Public Service Reform Initiative*. Open Society Institute, Budapest.
- Reiter, R., S. Grohs, F. Ebinger, S. Kuhlmann and J. Bogumil (2010), "Impacts of Decentralization: The French Experience In A Comparative Perspective". *French Politics*, 8(2): 166-189.
- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Rondinelli, D. (1999), What is Decentralisation?, Litvack, J. ve Seddon, J., (Ed.), *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute Working Papers: The World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf>, (erişim tarihi: 16.08.2019).
- Roskin. M. G. (2013). *Çağdaş Devlet Sistemleri*. Adres Yayınları, Ankara.
- Rutgers, M. R. ve Schreurs P. (2000). "Briefly Noted from Europe: Discovering the European Idea of Public Administration". *Administration Theory & Praxis*, 22(3): 621-629.
- Safran, W. (2003) "France", (Ed. M. D. Hancock vd.) *Politics in Europe*, Seven Bridges Press, New York.
- Sauer, A. (2013). Research Paper 6/2013 The System of the Local Self-Governments in Poland, December 2013, The System of the Local Self-Governments in Poland, 1-25.
- Savaşkan, O. (2017). "2000 Sonrası Türkiye'sinde Yerelleşme Reform Süreçleri". *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı -4): 866-886.
- Sayın D. (2005). "Köylere Hizmet Götürme Birlikleri". *YAYED-Memleket Mevzuat*, Sayı: 4.
- Schachter, O. (1997). "The Decline of the Nation-State and Its Implications for International Law", *Colombia Journal of Transnational Law*, 36: 7-24.

- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Schneider A. (2003). "Decentralization: Conceptualization and Measurement", *Studies in Comparative International Development*, 38(3): 32-56.
- Schuppert, G. F. (2006). "The Europeanisation of National Governance Structures in the Context of the Transformation of Governance". Schuppert, G:F. (ed), *The Europeanisation of Governance*, Nomos, Germany.
- Sepulveda C. F. (2010), "The Consequences Of Fiscal Decentralization On Poverty and Inequality and The Second Best Solution To The Public Expenditures' Problem", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Georgia State University, Georgia.
- Sezer Ö. (2008). "Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme". *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(8): 147-171.
- Sharma, C. K. (2005), "When Does Decentralization Deliver? The Dilemma of Design", *South Asian Journal of Socio-Political Studies*, 6(1): 38-45. http://mpra.ub.uni-muenchen.de/250/1/MPRA_paper_250.pdf, (erişim tarihi: 26.07.2019).
- Shields, S. (2004). "Global restructuring and the Polish state: transition, transformation, or transnationalization?". *Review of International Political Economy*, 11(1): 132-154.
- Somel, A. ve Ekiz, C (2005). "AB Plancılığı’na Geçiş", Turan, M. (Der), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- Soyaltın, D. (2015). "Avrupa’da Birlik ve Bütünleşme Hareketlerinin Tarihi ve Kuramsal Arka Planı". C. Dinç (Ed.), *Avrupa ve Avrupa Birliği (Teori, Güncel İç Gelişmeler ve Dış İlişkiler)*, Savaş Kitap, Ankara, 11-35.
- Spina, N. (2013). "Explaining Political Decentralization in Parliamentary Democracies". *Comparative European Politics*, 11(4): 428-457.
- Stubb, Alexander C-G. (1996). "A Categorization of Differentiated Integration". *Journal of Common Market Studies*, 34(2): 283–295.
- Şengül, R. (2005). "Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri". *Türk İdare Dergisi*, (448): 61-68.
- Şengül, R. (2014). *Yerel Yönetimler*. 4. Basım, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Şinik, B. (2007), *Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- Şinik, B. (2012). *Avrupa'dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri*. Türkmen Kitapevi, İstanbul.
- Tanzi, V. (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review Of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, World Bank Washington DC, 295-316.
- Tatar, M. (1993). "Desantralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış". *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4): 137-151.
- Tecer, M. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye, Sorular-Yanıtlar*. TODAİE, Ankara.
- Turan, H. T. (2004), "Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri", Okçu, M. ve Özgür, H. (Ed), *Dünyada Yerel Yönetimler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 245-282.
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Thoenig, J. C. (2005) "Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France", *Public Administration*, 83(3): 685-708.
- TODAİE (1992), *Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE, Ankara.
- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri-Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Toprak, Z. (2001). *Kentleşme Politikası*, Anadolu Matbaası, İzmir.
- Torma, A. (2011). "The European Administrative Space (EAS)", *European Integration Studies*, 9(1): 149-161.
- Tortop N., Aykaç B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2006), *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tufan, M.(2018). "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi". *Social Sciences Research Journal*, 7(3): 42-91.
- Türkoğlu, İ. ve Demirhan, Y. (2013). "Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri Bağlamında Türkiye'de İdari Reformlar". *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(2): 315-332.
- TÜSİAD (1983). *Kamu Bürokrasisi*, TÜSİAD, İstanbul.
- Uğur, Ö. ve Doğan, K.C. (2017). "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Polonya Kamu Yönetimi: Avrupalılaştırmanın Etkisi". *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 4(8): 30-50.
- United Nations Development Programme, "Decentralisation: A Sampling of Definitions". Working Paper,

- http://web.undp.org/evaluations/docunemts/decentralization_working_report.pdf,
(erişim tarihi: 17.03.2018)
- United Nations Development Programme, (1999), “Dcentralization: A Sampling of Definitions”. http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.pdf, (erişim tarihi: 12.2019)23.
- United Nations Development Programme, (2004). “Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development”. https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/decentralised-governance-for-development-a-combined-practice-note-on-decentralisation-local-governance-and-urban-rural-development/DLGUD_PN_English.pdf (erişim tarihi: 23.11.2019)
- Uluç, A., Çelik, A. ve Kaan, O. (2001). “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”. *Türk İdare Dergisi*, (430): 171-185.
- Ulusoy, A. (2009). *Mahalli İdareler: Teori – Uygulama - Maliye*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ulusoy, K. (2005). “Saving the State Again:Turks Face the Challenge of European Governance”, Tocci N., Evin A., (Ed.), *Towards Accession Negotiations: Turkey’s Domestic and Foreign Policy Challenges Ahead*. Florence, 19-45.
- Uzgören, E. (2012). “Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri ve Entegrasyon Teorileri: Gramsci’ci Tarihsel Materyalizmin Literatüre Katkıları”. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 11(2): 141-166.
- Üskül Z. “Yeni Bir Demokrasi Arayışı: Yerel Demokrasi”. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 10: 333-344,
- Wallace E. O. (1993), “Fiscal Decentralization and Economic Development”, *National Tax Journal*, XLVI(2): 237-243.
- Wallace, H. (2003). “Constranting Images of Governance” Kohler-Koch, B. (ed), *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, UK, 1-9.
- Walter J. ve Kickert M., (2005). “Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe”. *Public Management Review*, 7(4): 537-563.
- World Bank, (2001). *Decentralization in The Transition Econmies: Challenges and The Road Ahead*,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/wetzel.pdf>, (erişim tarihi: 16.04.2018)

- Yanık, C. ve Kara, M. (2014). “Küreselleşmenin Sosyal Devlet Anlayışındaki Dönüşüme Etkisi: Genel Bir Değerlendirme”. *Emek ve Toplum*, 3(6): 8-25.
- Yaylı H. ve Pustu Y. (2008). “Yerel Demokrasinin İlkeleri”. *Karadeniz Araştırmaları*, Sayı 16: 133-153.
- Yıldız, H. (2012). “Fransız Yerel Yönetim Sistemi”. *Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (1): 311-322.
- Yılmaz, H., Emil, M. F. ve Kerimoğlu, B. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi – Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi*. Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 10, Ankara.
- Yuliani, E. L. (2004), “Decentralization, Deconcentration and Devolution: What do They Mean?”, https://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf, (erişim tarihi: 21/08/2019).
- Zybala, A. (2017). “Public Administration Reforms in Poland”. Nemec, J. ve Špaček, D. (Ed.), *25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 Region*, Masarykova University Press, Brno, 84-114.
61. Hükümet Programı, (R.G. 17.07.2011, Sayı: 27997).
62. Hükümet Programı, (R.G. 07.09.2014, Sayı: 29112).
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu (R.G.: 14.04.1930, Sayı: 1471).
- 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), Kanun No: 85, Tertip Düstur, Cilt:1, Ceridei Resmiye, 1-7 Şubat 1337.
- 1924 Anayasası, Kanun No: 4695, (R.G. 15.01.1945 – 5905).
- 1961 Anayasası, Kanun No: 334, (R.G. 20.07.1961 – 10859).
- 1982 Anayasası, Kanun No: 2709, (R.G. 09.11.1982 – 17863).
- 2001 Yılı Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195=1>, (erişim tarihi: 15.08.2020).
- 2003 Yılı Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, (erişim tarihi: 15.08.2020).
- 2008 Yılı Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (erişim tarihi: 15.08.2020).
- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (R.G. 09.07.1984 – 18453).
- 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı

Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (R.G.: 09.10.1984, Sayı: 18540).

3360 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” (R.G. 26.05.1987 – 19471).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (R.G.: 23.07.2004, Sayı: 25531).

5227 Sayılı Kamu Yönetiminin İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Kabul Tarihi: 15.07.2004).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (R.G.: 04.03.2005, Sayı: 25475).

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (R.G.: 11.06.2005, Sayı: 25842).

5393 Sayılı Belediye Kanunu (R.G.: 13.07.2005, Sayı: 25874).

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (R.G.: 08.02.2006, Sayı: 26074).

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu (R.G.: 19.12.2010, Sayı: 27790).

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (6447 Sayılı yasa ile değişik kanun başlığı kullanılmıştır.) (R.G.: 06.12.2012, Sayı: 28489).

İnternet Kaynakları

Arslan, K. O. (2011). “Federal Devletlerde Yerel Yönetimler Ve Demokrasiye Etkileri (Almanya Örneği)”. http://www.academia.edu/13703626/FEDERAL_DEVLETLERDE_YEREL_Y%C3%96NET%C4%B0MLER_VE_DEMOKRAS%C4%B0YE_ETK%C4%B0LER%C4%B0_Almanya_%C3%96rne%C4%9Fi, (erişim tarihi: 20.06.2018).

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2003), “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”, (<http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm>, erişim tarihi: 17.04.2019).

Britannica, <https://www.britannica.com/place/France/Political-process>, (erişim tarihi: 05.07.2019).

Hammoura, J. (2017). “Andrew Moravcsik’in Liberal İntergovernmentalizm Teorisi:

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Bütünleşme Süreci”.

https://www.researchgate.net/publication/313474688_Andrew_Moravcsik'in_Liberal_Intergovernmentalizm_Teorisi_Turkiye'nin_Avrupa_Birligi'ne_Butunlesme_Sureci, (erişim tarihi: 14.05.2019)

<http://www.cemea.asso.fr/spip.php?article337>, (erişim tarihi: 05.07.2019).

<http://www.map-france.com/departments/>, (erişim tarihi: 05.07.2019).

- İçişleri Bakanlığı, <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, (erişim tarihi: 10/09/2020).
- İktisadi Kalkınma Vakfı, https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=29, (erişim tarihi: 21.06.2018).
- IMF, <https://data.imf.org/?sk=1C28EBFB-62B3-4B0C-AED3-048EEEBB684F>, (erişim tarihi: 05.04.2019).
- Kobak, Ö. (2014). “Avrupa Bütünleşme Kuramlarında Yeni Kurumsalcılık”, https://www.academia.edu/10643399/Avrupa_B%C3%BCt%C3%BCnle%C5%9Fme_Kuramlar%C4%B1nda_Yeni_Kurumsalc%C4%B1%C4%B1k, (erişim tarihi: 12.12.2018).
- Madsen,P., Single European Act, <<https://www.britannica.com/topic/Single-European-Act>, (erişim tarihi: 15/04/2018).
- Oxford Dictionaries, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/decentralization>, (erişim tarihi: 05.04.2018).
- Rodríguez-Pose, A., (2008). “Decentralisation and local and regional development”. *CAF Working paper*, 2008/04, Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/-123456789/238>, (erişim tarihi: 12.08.2019).
- Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.55586e12cee765.47664280, (erişim tarihi: 05.04.2018).
- T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birligi-adalet-divani_45632.html, (erişim tarihi, 15.03.2018).
- T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, https://www.ab.gov.tr/avrupa-ombudsmani_45639.html, erişim tarihi: 21.06.2018).
- T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, <https://www.ab.gov.tr/45631.html>, (erişim tarihi: 08.06.2018-17.04.2019).
- T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, <https://www.ab.gov.tr/45632.html>, (erişim tarihi: 17.04.2019).
- T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-kurumlari_45641.html, (erişim tarihi: 05.06.2018).
- T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, <https://www.ab.gov.tr/45636.html>, (erişim tarihi: 21.06.2018).
- T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, https://www.ab.gov.tr/bolgeler-komitesi_45637.html, (erişim tarihi: 21.06.2018).

- United Nations (1996). “Report of the United Nations Global Forum On Innovative Policies and Practices In Local Governance”, Gothenburg, Sweden, <https://digitallibrary.un.org/record/1488164>, (erişim tarihi: 17.03.2018)
- Wikipedia, https://tr.wikipedia.org/wiki/Polonya%27n%C4%B1n_%C4%B0BBS%27si, (erişim tarihi: 23.05.2019).
- Winn, N. ve Harris, E. (2003), Introduction: ‘Europeanisation’: conceptual and empirical considerations, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 4/1: 1-11. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15705850308438850?journalCode=rpep20> , (erişim tarihi: 16.11.2019)
- World Bank, <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>, (erişim tarihi: 07.06.2018).
- World Bank, <https://www.worldbank.org/en/who-we-are>, erişim tarihi: 12.09.2019).
- World Bank, (2013), Decentralization, <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization#:~:text=Decentralization%20transfers%20authority%20and%20responsibility,society%2C%20and%20the%20private%20sector.&text=It%20allows%20local%20governments%20to%20respond%20dynamically%20to%20communities>. (erişim tarihi: 16.04.2018)

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI	Veli Ercan ÇETİNTÜRK
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	Eğirdir Anadolu Lisesi
Lisans Diploması	Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Isparta
Yüksek Lisans Diploması	Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tez Konusu	Belediyelerde toplam kalite yönetimi: Antalya Büyükşehir Belediyesi örneği
Yabancı Dil	İngilizce
BİLİMSEL FAALİYETLER	
A. Ulusal/Uluslararası toplantıda sunulacak tam metin olarak yayımlanan bildiri • Çetintürk, V.E. (2014), Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Bulgaristan'da Yerelleşme, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: KAYFOR'14, Özel Sayı:4, 918-932 (Esen E. ve Mihova, I. ile birlikte). • Çetintürk, V.E. (2017), Mültecilerin Uyum Sorununda Yerel Yönetimler; Hollanda Örneğinden Alınabilecek Dersler, Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 11, 1260-1280, (Özgüzel S. ve Çakır, C. ile birlikte). • Çetintürk, V.E. (2017), Think Tanks and NGO's in Turkey and the Netherlands: A Comparative Perspective, Journal of The Current Researches on Social Sciences, Vol. 7, Issue: 1, 379-392, (Özgüzel, S. ile birlikte). • Çetintürk, V.E. (2016), Türkiye'de Göçmen Çocuklarına Yönelik İvedi Eğitim ve Uyum Politika Önerileri, EYFOR VII. Bildiriler Kitabı, 227-238, (Özgüzel, S. ile birlikte). • Çetintürk, V.E. (2016), Karşılaştırmalı Perspektiften Türkiye'de ve Hollanda'da Düşünce ve Sivil Toplum Kuruluşları, 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum, Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 63-78, Isparta, (Özgüzel, S. ile birlikte). B. Ulusal toplantıda sözlü sunum/poster bildiri • Çetintürk, V.E. (2017), Gençlik Politikalarında Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme: Türkiye Finlandiya Örneği, Yerelden Ulusala Gençlik Politikaları Projesi, Ankara, (Küçük, H. ile birlikte).	

C. Ulusal/Uluslararası Bilimsel Toplantılarda Sunulan Bildiriler

- Çetintürk, V.E. (2014), Avrupa Bütünleşmesi Sürecinde Bulgaristan’da Yerelleşme, KAYFOR’14, Van, (Esen E. ve Mihova, I. ile birlikte).
- Çetintürk, V.E. (2016), Türkiye’deki Göçmen Çocuklarının Topluma Kazandırılması İçin Hollanda’nın Deneyimlerinden Alınabilecek Dersler, 2. Uluslararası Uygulamalı Bilimler Kongresi, 23-25. 09. 2016, Konya, (Özgüzel, S. ile birlikte).
- Çetintürk, V.E. (2016), Türkiye’de Göçmen Çocuklarına Yönelik İvedi Eğitim ve Uyum Politika Önerileri, 03-05. 10. 2016, Girne, KKTC, (Özgüzel, S. ile birlikte).
- Çetintürk, V.E. (2017), Mültecilerin Uyum Sorununda Yerel Yönetimler; Hollanda Örneğinden Alınabilecek Dersler, Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 11, 28-30.09.2017, Elazığ, (Özgüzel S. ve Çakır, C. ile birlikte).

D. Diğer Uluslararası Projelerde Yürütücülük

- Erasmus+ (2015), “Ses Ver”, **2015-1-TR01-KA105-015078**, 01.05.2015 – 31.12.2015, Türkiye Ulusal Ajansı.
- Erasmus+ (2016), “*Get Your Bcycle, Drive to NObesity*”, **2016-1-TR01-KA105-028521**, 15.05.2016 – 14.10.2016, Türkiye Ulusal Ajansı.
- Erasmus+(2017), “*Talas Emmi-Thalas Uncle*”, **2016-2-TR01-KA105-035664**, 15.08.2016 - 14.03.2017, Türkiye Ulusal Ajansı.
- Erasmus+(2017), “*The Last Hope (SULH)*”, **2017-2-TR01-KA105-047551**, 01.10.2017 – 28.02.2018, Türkiye Ulusal Ajansı.
- Erasmus+(2018), “*I Am The Last Turtle - Keep Me Alive! (Son Kaplumbağayım Kurtar Beni)*”, **2017-3-TR01-KA105-048534**, 10/04/2018 – 09/08/2018, Türkiye Ulusal Ajansı.
- Erasmus+(2019), “*Donate for Vampires*”, **2018-2-TR01-KA105-060902**, 01/08/2018 – 31/05/2019, Türkiye Ulusal Ajansı.
- Erasmus+(2019), “*Before Using Learn What It Is*”, **2018-2-TR01-KA105-060820**, 01/08/2018 – 31/07/2019, Türkiye Ulusal Ajansı.
- Erasmus+(2020), “*I Forgot Something But What?*”, **2019-1-TR01-KA105-070249**, 01/08/2018 – 31/07/2019, Türkiye Ulusal Ajansı.

E. Diğer uluslararası projelerinde araştırmacı/görevli

- Erasmus+(2019), “Diagnosis And Treathment of Endocrine Complications of Thalassemic Youth And Young Adults for a Better Quality of Life: THE EQUALTIY PROJECT”, **2016-1-TR01-KA202-034376**, 01/09/2016 – 31/08/2018, Türkiye Ulusal Ajansı.