

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Serkan DORU

“AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİNDE YEREL YÖNETİM REFORMLARI: ÇEK  
CUMHURİYETİ ve TÜRKİYE ÖRNEKLERİ”

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı  
Doktora Tezi

Antalya, 2014

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Serkan DORU

“AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİNDE YEREL YÖNETİM REFORMLARI: ÇEK  
CUMHURİYETİ ve TÜRKİYE ÖRNEKLERİ”

Danışman

Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı  
Doktora Tezi

Antalya, 2014

Akdeniz Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Serkan DORU'nun bu çalışması jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan (Danışmanı): Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN (İmza)

Üye : Prof. Dr. Erol ESEN (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Necati İYİKAN (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Hasan Engin ŞENER (İmza)

Tez Konusu : “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Yerel Yönetim Reformları: Çek Cumhuriyeti ve Türkiye Örnekleri”

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

Tez Savunma Tarihi : 15/09/2014

Mezuniyet Tarihi : 18/09/2014

Prof. Dr. Zekeriya KARADAVUT  
Müdür

.....

## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ.....	ix
ÖZET.....	x
SUMMARY.....	xi
ÖNSÖZ.....	xiii
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ARAŞTIRMA KONUSU HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1.1. Federal ve Üniter Yapılı Devletlerin Genel Özellikleri.....	16
1.1.1. Basit, Üniter (Tekçi) Yapılı Devletler.....	16
1.1.2. Birleşik (Federal) Yapılı Devletler.....	17
1.1.2.1. Kişisel Birlik.....	19
1.1.2.2. Gerçek Birlik.....	19
1.1.2.3. Konfederasyon.....	19
1.1.3. Kendine Özgü Devlet Toplulukları.....	20
1.2. Çek Cumhuriyeti'nin Merkezi ve Yerinden Yönetim Sistemleri.....	20
1.2.1. Çek Cumhuriyeti Merkezi Yönetim Sistemi.....	20
1.2.1.1. Yasama.....	22
1.2.1.2. Yürütme.....	23
1.2.1.2.1. Devlet Başkanı.....	23
1.2.1.2.2. Hükümet.....	24
1.2.1.3. Yargı.....	25
1.2.1.3.1. Anayasa Mahkemesi.....	25
1.2.1.3.2. Yüksek Denetleme Kurulu.....	26
1.2.2. Yerel Yönetimler.....	26
1.2.2.1. Belediyeler.....	27

1.2.2.1.1. Belediye Meclisi.....	30
1.2.2.1.2. Belediye Yönetim Kurulu.....	30
1.2.2.1.3. Belediye Başkanı.....	30
1.2.2.1.4. Belediye Yönetmel (İdari)Örgütü (Birimleri).....	31
1.2.2.2. Bölge Yönetimleri.....	33
1.2.2.2.1. Bölge Konseyi.....	36
1.2.2.2.2. Bölge Yürütme Kurulu.....	36
1.2.2.2.3. Yürütme Şefi (The Chief Executive).....	37
1.2.2.2.4. Özel Kurullar.....	38
1.2.2.2.5. Bölge Yönetim Teşkilatı.....	38
1.2.3. Bölge Kalkınma Ajansları.....	38
1.3. Türkiye'nin Merkezi Yönetimi, Taşra Uzantıları ve Yerinden Yönetim Yapılanması....	40
1.3.1. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Merkez (Başkent) Örgütlenmesi.....	41
1.3.1.1. Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı.....	41
1.3.1.1.1. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği.....	43
1.3.1.1.2. Devlet Denetleme Kurulu.....	43
1.3.1.2. Başbakan ve Bakanlar Kurulu.....	43
1.3.1.3. Bakanlar, Bakanlıklar, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar.....	45
1.3.1.4. Merkezdeki Yüksek Kurullar ile Danışma ve Denetim Organları.....	47
1.3.1.4.1. Danıştay.....	47
1.3.1.4.2. Sayıştay.....	48
1.3.1.4.3. Merkezde Bulunan Bağımsız Düzenleyici Kurullar.....	49
1.3.2. Merkezi Yönetimin Taşra Uzantıları.....	49
1.3.2.1. İl Yönetimleri; Vali, İl Yönetim Kurulu, İl Yönetim Başkanları.....	50
1.3.2.2. İlçe Yönetimi; Kaymakam, İlçe Yönetim Kurulu, İlçe Yönetim Başkanları....	51
1.3.3. Yerinden Yönetim Organları (Mahalli İdareler).....	52
1.3.3.1. İl Özel İdareleri.....	53

1.3.3.1.1. Vali.....	54
1.3.3.1.2. İl Genel Meclisi.....	54
1.3.3.1.3. İl Encümeni.....	55
1.3.3.1.4. İl Özel İdaresi Teşkilatı.....	56
1.3.3.2. Belediyeler.....	56
1.3.3.2.1. Büyükşehir Belediyeleri.....	57
1.3.3.2.1.1. Büyükşehir Belediye Başkanı.....	58
1.3.3.2.1.2. Büyükşehir Belediye Meclisi.....	58
1.3.3.2.1.3. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	59
1.3.3.2.2. İl, İlçe ve Belde Belediyeleri.....	60
1.3.3.2.2.1. Belediye Başkanı.....	61
1.3.3.2.2.2. Belediye Meclisi.....	61
1.3.3.2.2.3. Belediye Encümeni.....	62
1.3.3.2.3. Köy Yönetimleri.....	63
1.3.3.2.3.1. Köy Derneği.....	63
1.3.3.2.3.2. İhtiyar Meclisi.....	64
1.3.3.2.3.3. Muhtar.....	64
1.3.3.2.4. Mahalle Yönetimleri.....	64
1.3.3.2.3. Mahalli İdare Birlikleri.....	65
1.3.4. Türkiye’de Bölge Politikalarının Gelişimi ve Kalkınma Ajansları.....	66

## İKİNCİ BÖLÜM

### ÇAĞDAŞ YEREL YÖNETİM REFORMLARININ KURAMSAL TEMELLERİ ve İLGİLİ KAVRAMLAR

2.1. Yerel Yönetimler Reformlarının Kuramsal Temelleri.....	71
2.2. Yerel Yönetim Reformlarını Tetikleyen Etmenler.....	76
2.2.1. Küreselleşme.....	76

2.2.2. Yerelleşme.....	79
2.2.3. Bölgeselleşme Kavramı Bağlamında Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Gelişimine İlişkin Yapılan Vurgular.....	80
2.2.4. Yönetişim.....	85
2.3. Avrupa Birliği'nin Oluşumu ve Yerel Yönetimlere Etkileri.....	90
2.3.1. Avrupa'nın Ortaya Çıkışı.....	91
2.3.2. Birleşik Avrupa Düşününün Gerçekleşmesi: AB.....	93
2.4. AB ve Yerel Yönetimler Reformu İlişisini Açıklayan Temel Kavramlar.....	97
2.4.1. Subsidiarite İlkesi (Yerellik-Yerindenlik).....	97
2.4.2. Avrupalılaşıma.....	102
2.4.3. Avrupa Yönetimsel Alanı ve Çok Düzlemli Yönetişim.....	111
2.4.4. AB'ye Üyelik Sürecinde Yönetimsel Uyumun Gereklilikleri, Ölçütleri, Araçları ve Koşulsallık Kavramı.....	113

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AB'YE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN YEREL YÖNETİM REFORMLARI

3.1. Türk Yerel Yönetimlerinin ve Reformlarının Tarihçesi.....	119
3.1.1. Tanzimat Öncesinde Osmanlı Yerel Yönetimleri ve Kadılık Kurumu.....	123
3.1.2. Osmanlı İmparatorluğu'nda İhtisab Nezaretleri.....	125
3.1.3. Tanzimat ve Cumhuriyet Arası Dönemde Osmanlı Yerel Yönetimleri.....	126
3.1.4. I.Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Yerel Yönetimleri.....	132
3.1.5. II.Meşrutiyet Döneminde (1908-1923) Osmanlı Yerel Yönetimleri.....	135
3.2. Cumhuriyet Dönemi Belediyeleri Üzerine Reform Çalışmaları.....	136
3.2.1. 1923 – 1960 Dönemi.....	136
3.2.2. 1960 – 1980 Dönemi.....	139
3.2.3. 1980 – 1983 Dönemi.....	141

3.3. 20.yy.'da Türkiye'de Yönetimsel Reforma İlişkin Yapılan Ön Çalışmalar ve Hazırlanan Raporlar.....	145
3.4. Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Türk Yerel Yönetimleri.....	148
3.5. AB'ye Üyelik Sürecinde Kalkınma Planları Bağlamında Türk Yerel Yönetim Sisteminin Dönüşümü.....	151
3.5.1. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	152
3.5.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı.....	154
3.5.3. Onuncu Kalkınma Planı.....	156
3.6. AB ve Türk Yerel Yönetimleri.....	162
3.6.1. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Geçirdiği Değişimler.....	162
3.6.2. İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlar Bağlamında Türkiye'de Yerel Yönetimler.....	175
3.6.2.1. 1998 Yılı İlerleme Raporu.....	176
3.6.2.2. 1999 Yılı İlerleme Raporu.....	176
3.6.2.3. 2000 Yılı İlerleme Raporu.....	177
3.6.2.4. 2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	177
3.6.2.5. 2001 Yılı Ulusal Programı.....	177
3.6.2.6. 2001 Yılı İlerleme Raporu.....	178
3.6.2.7. 2002 Yılı İlerleme Raporu.....	179
3.6.2.8. 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	179
3.6.2.9. 2003 Yılı Ulusal Programı.....	179
3.6.2.10. 2003 Yılı İlerleme Raporu.....	181
3.6.2.11. 2004 Yılı İlerleme Raporu.....	181
3.6.2.12. 2005 Yılı İlerleme Raporu.....	182
3.6.2.13. 2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	183



3.6.2.14. 2006 Yılı İlerleme Raporu.....	183
3.6.2.15. 2007 Yılı İlerleme Raporu.....	184
3.6.2.16. 2008 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	184
3.6.2.17. 2008 Yılı İlerleme Raporu.....	185
3.6.2.18. 2008 Yılı Ulusal Programı.....	186
3.6.2.19. 2008 Yılı İlerleme Raporu.....	186
3.6.2.20. 2010 Yılı İlerleme Raporu.....	187
3.6.2.21. 2011 Yılı İlerleme Raporu.....	187
3.6.2.22. 2012 Yılı İlerleme Raporu.....	187
3.6.2.23. 2013 Yılı İlerleme Raporu.....	188
3.6.2.24. 2014 Yılı İlerleme Raporu.....	189
3.7. AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerden Beklenenler.....	190
3.8. Yerel Yönetim Reformlarının Yasama Sürecinde Yaşanan Sıkıntılar.....	198
3.9. AB'ye Üyelik Sürecinde Gerçekleştirilen Yerel Yönetim Reformlarının Analizi ile 6360 Sayılı Yasa ve Yerel Yönetimler Üzerine Etkileri.....	203
3.10. Köy ve Mahalle Yönetimlerine İlişkin Sorun Alanları ve Gerçekleştirilmeye Çalışılan Reformlar.....	213

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **AB'YE UYUM SÜRECİNDE ÇEK CUMHURİYETİ'NDE GERÇEKLEŞTİRİLEN YEREL YÖNETİM REFORMLARI**

4.1. Çek Cumhuriyeti Yerel Yönetimleri Tarihi.....	219
4.1.1. 1918 -1939 Dönemi.....	220
4.1.2. 1945-1949 Dönemi.....	221
4.1.3. 1949-1968 Dönemi.....	222
4.1.4. 1968-1989 Dönemi.....	223
4.1.5. Çek Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetim Reformlarına İlişkin İlk Düzenlemeler (1989 Kadife Devrim ve Sonrası).....	225

4.2. Çek Cumhuriyeti'nin AB ve Küresel Düzen ile Eklemlenmesi.....	248
4.3. AB Müktesebatı'na Uyum Sürecinde Çek Yerel Yönetimlerinin Dönüşümünde İç Siyasetin Rolü ve Bölge Seçimleri.....	250
4.4. İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlar Bağlamında Çek Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler.....	258
4.4.1. 1998 Yılı İlerleme Raporu.....	258
4.4.2. 1999 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	259
4.4.3. 1999 Yılı İlerleme Raporu.....	259
4.4.4. 2000 Yılı İlerleme Raporu.....	261
4.4.5. 2001 Yılı İlerleme Raporu.....	263
4.4.6. 2002 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi.....	265
4.4.7. 2002 Yılı İlerleme Raporu.....	265
4.4.8. 2003 Yılı İlerleme Raporu.....	267
4.5. AB'ye Üyelik Sürecinde Gerçekleştirilen Yerel Yönetim Reformlarının Analizi (1996 ve Sonrası).....	268
4.6. Çek Cumhuriyeti'nde AB Üyeliği Sonrasında Gerçekleştirilen ve Yapılması Planlanan Yerel Yönetim Reformları.....	272

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **AB'YE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE ve ÇEK CUMHURİYETİ'NDE GERÇEKLEŞTİRİLEN YEREL YÖNETİM REFORMLARINA İLİŞKİN BİR ÇIKARSAMA**

5.1. Türk Yerel Yönetimlerine İlişkin Genel Değerlendirme ve Reform Sürecinin Analizi..	276
5.2. Çek Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerine İlişkin Genel Değerlendirme ve Reform Sürecinin Analizi.....	286
<b>SONUÇ.....</b>	<b>290</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>302</b>
<b>EKLER</b>	
<b>EK 1- Türkiye'de Gerçekleştirilen Görüşmelerde Sorulan Sorular.....</b>	<b>321</b>

<b>EK 2- Çek Cumhuriyeti'nde Gerçekleştirilen Görüşmelerde Sorulan Sorular.....</b>	<b>325</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>327</b>

**KISALTMALAR LİSTESİ**

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	Avrupa Birliği
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	Avrupa Kömür-Çelik Topluluğu
AT	Avrupa Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
ÇC	Çek Cumhuriyeti
DB	Dünya Bankası
EPB	Ekonomik ve Parasal Birlik
EU	European Union
HP	Hükümet Programı
IMF	International Money Fund
MDAÜ	Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
ODGP	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OECD	The Organization for Economic Co-Operation and Development
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
WTO	World Trade Organization

## Ö Z E T

20. y.y, ilk yarısı yaşanan iki büyük Dünya Savaşı ile, ikinci yarısı ise savaşların getirdiği yıkımın ardından ekonomik, siyasal ve kültürel anlamda bir toparlanma, yeniden yapılanma ve birlik olma süreciyle tarih sahnesindeki yerini almıştır. 20. y.y'da yaşanan bu dönüşüm, hiç şüphesiz ki, ülkelerin sosyo-ekonomik yapıları kadar yönetsel sistemlerini de derinden etkilemiştir. Özellikle yüzyılın ikinci yarısında farklılaşarak artan toplumsal gereksinimler, ulusal ve ulus-altı örgütlenmelerde yeni yapılara yol açtığı gibi, aynı zamanda ulus-üstü yapılar anlamında da farklı oluşumların ve birlikteliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yeni oluşumların en iyi ve gözde örneklerinden birisi ise hiç kuşkusuz ki Avrupa Birliği (AB)'dir. AB, ekonomik temelli bir birliktelik iken yaklaşık 50 yıllık bir süre içerisinde küreselleşme olgusunun da etkisiyle genişleyerek büyümüş ve aynı zamanda kendi bünyesinde derinleşerek, ekonomik temelli birlikteliği, kültürel, yönetsel ve siyasal boyuta da taşımıştır. Bu çalışma da, AB etkisinde, bir AB adayı olan Türkiye'nin ve bir AB üyesi olan Çek Cumhuriyeti (ÇC)'nin 20. y.y'da yönetsel anlamda yerel yönetimlerinin geçirdiği değişim ve dönüşümleri incelemektedir.

Çalışma bu doğrultuda beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, devlet sistemleri hakkında bilgiler sunulduktan sonra, örneklem ülkeleri oluşturan ÇC ve Türkiye'nin merkezi ve yerinden yönetim örgütlenmesine ilişkin bilgiler verilmiştir. İkinci bölümde ise kuramsal tartışmaya yönelik olarak küreselleşme, bölgeselleşme, yerelleşme ve yönetim kavramlarından yola çıkılarak AB'nin üye aday ülkeler üzerindeki yönetsel ve siyasal etkisinin kaynakları açıklanmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümde, Türkiye'nin yerinden yönetim sisteminin tarihi ve özellikle son 10 yıllık süreçte AB etkisinde geçirdiği yasal ve yönetsel dönüşümler konu edilmiştir. Dördüncü bölümde, ÇC'nin yerel yönetim sistemleri kronolojik bir çerçevede ele alındıktan sonra, özellikle 1989 Kadife Devrim sonrasında, AB üyeliği öncesi ve sonrasında geçirdiği değişimler, AB'nin ve iç politik aktörlerin rolleri de göz önüne alınarak irdelenmiştir. Beşinci bölümde ise, Türkiye'nin ve ÇC'nin yerinden yönetim sistemlerinin geçirmiş olduğu yönetsel ve örgütsel değişimler, AB etkisi ile birlikte yorumlanmıştır. Aynı bölümde yer alan sonuç başlığında da, her iki ülkedeki yerel yönetim sistemlerinin geçirdikleri dönüşümlerin ışığında günümüzdeki sorun alanlarına yönelik çözüm önerilerinde bulunulmuş ve gelecekte sahip olabilecekleri konuma yönelik çeşitli çıkarımlar ortaya konmuştur.

## **S U M M A R Y**

### **THE LOCAL GOVERNMENT REFORMS IN THE EUROPEAN UNION MEMBERSHIP PROCESS: THE CASE OF CZECH REPUBLIC AND TURKEY**

20th century has put its stamp on history, in its first half with two great World Wars and in its second half with a recovery, a restructuring and a unification process in the economical, political and cultural meanings after a destruction that is caused by wars. This transformation which is actualized in 20th century, inarguably, has affected the administrative systems as well as the socio-economical structures of the countries. Especially the social necessities that are increased with varying have given birth to new structures in national and sub-national organizations as well as different formations and associations in the meaning of supra-national structures. One of the best and favorite examples of these new formations is certainly the European Union (EU). When EU is an economy-based association, it has expanded and grown by virtue of the globalization fact within approximately 50 years and also has carried its economy-based association to a cultural, administrative and political dimension by deepening in its own frame. This study is analyzing the alterations and transformations that have been experienced in local governments of Turkey which is an EU candidate country and Czech Republic (CR) which is an EU member country in an administrative sense in 20th century.

This study, accordingly, consists of five sections. In the first section, it has informed about the central and local administrative organization of CR and Turkey which are sample countries after informing about the state systems of these countries. In the second section, it has tried to explain the sources of the administrative and political influences of EU on the member countries and the candidate countries on the basis of the concepts of globalization, regionalization, localization and empowerment for the theoretical discussion. In the third section, it has discussed that the history of the local administration system of Turkey and the legal and administrative transformations in Turkey under the influence of EU, especially in the last 10 years. In the fourth section, it has analyzed the transformations that are experienced by CR especially after 1989 Velvet Revolution and before and after EU membership with considering the roles of EU and the national political actors after discussing the local administration systems of CR in a chronological framework. Finally, in the fifth section, it has commented on the administrative and organizational changes that are experienced by the local government systems of Turkey and Czech Republic with considering the EU effect. Under the

conclusion title which is involved in the fifth section, it has suggested some solution offers for the actual problematic fields in the light of the transformations that is undergone by the local administration systems of two countries and it has presented some inferences for the possible future positions of these countries.

## Ö N S Ö Z

Bu doktora tez çalışmasının ortaya çıkışından tamamlanmasına kadar geçen süre içerisinde yardım ve desteklerini benden esirgemeyen, başta tez danışmanım Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN olmak üzere, jüri üyeleri; Prof Dr. Erol ESEN'e, Yrd. Doç. Dr. Necati İYİKAN'a, çalışmanın planlaması ve yürütülmesinde oldukça önemli katkılar sunan değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Hasan Engin ŞENER'e, hocam, çalışma arkadaşım ve manevi abim olarak addedebileceğim Yrd. Doç. Dr. Vehbi Alpay GÜNAL hocama teşekkür etmeyi görev bilir, şükran ve minnetlerimi sunmak isterim.

Akdeniz Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi'ne araştırmaya sunmuş oldukları proje desteğinden dolayı teşekkürü bir borç bilirim.

Çalışmanın alan araştırması kısmında, yardım ve desteklerini sunan, yurtiçindeki ve yurtdışındaki merkezi ve yerinden yönetim kuruluşlarında görüşmüş olduğum ve burada adlarını sayamadığım tüm yetkililere ve emeği geçen herkese teşekkürlerimi sunmak isterim.

Çalışma boyunca benden desteğini hiç esirgemeyen değerli ve çok sevdiğim ailem; kızkardeşim Melike DORU'ya, canım annem Nurbil GÖZCÜLER ve canım babam Sedat DORU'ya ve ismini burada zikredemediğim fakat her daim aklımda ve kalbimde yer alan geniş ailemin diğer fertlerine ve tabi ki çok yakın arkadaş ve dostlarıma, çalışmaya ve bana göstermiş oldukları maddi ve manevi destek ve sabır için sonsuz sevgi, şükran, minnet duygularımı sunar ve kabul etmelerini kendilerinden istirham ederim.

**Serkan DORU**

**Antalya, 2014**



## GİRİŞ

Günümüz siyasetinde ülkelerin devlet yapıları (üniter ya da federal yapılı) ne olursa olsun, kamu yönetiminin vatandaşlara sunduğu ya da sunmakla mükellef olduğu kamusal hizmetlerinin niteliğinin ve niceliğinin artırılması yönünde güçlü bir talep bulunmaktadır. Teknolojinin gelişmesine bağlı olarak yaşam standartlarının en azından gelişmiş kapitalist ülkelerde artmaya başlaması, belki de bu ülkelerin ekonomi modellerine ters düşecek şekilde sosyal hizmet taleplerinde bir artışın yaşanmasına neden olmuştur. Kent hayatının, yaşam döngüsü içinde ihtiyaçları fazlalaştırması, vatandaşlarda, sadece hizmetlerin görülmesine yönelik olarak değil, bu hizmetlerin karar yapım süreçlerine katılım isteği olarak da bir talebe yol açmıştır. Bu talep, özellikle kentlerde mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere karar ve yürütme organları seçmenler tarafından seçilerek (bazı modellerde nispeten) oluşturulan yerinden (yerel) yönetimlerin güçlenmesini olgusunu da beraberinde getirmiştir.

Yerel yönetimler üzerine yapılan bu çalışmalar ve tartışmalar, bugün sadece Türkiye’de ve Avrupa Birliği’nde değil tüm dünyada mevcut bir tartışma konusu haline gelmiştir. Az önce de vurgulandığı gibi ülkelerin sosyo-ekonomik ve siyasi yapıları birbirlerinden farklı da olsa, teknoloji, hizmetlerin sunumunda birçok kolaylık sağlasa da, yerel nitelikteki ihtiyaçların hızlı, etkin ve yerel değerlere özgü bir biçimde karşılanması zorunluluğu ya da talebi yerel yönetimlerin merkezi otorite ve onun merkezin otoritenin taşra uzantıları karşısında önemli bir konum kazanmasına neden olmuştur. Bu nedenden dolayı da hemen hemen tüm ülkelerde siyasi olmasa bile idari yapılanma ve yasama faaliyetleri yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olgusunu destekleyecek nitelikte gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Fakat tüm bu gelişmeler ve yurttaş talepleri bütün ülkelerde, merkezi yönetimden ve yasama organından aynı olumlu tepkileri de alamamaktadır. Böyle bir sonucun ortaya çıkmasındaki en büyük nedenler olarak da; aşırı merkeziyetçi bürokrasi, üniter yapının bozulmak istenmemesi ve bu gelişmelerin yaşanabilmesi için yerelde gerekli baskı ve çıkar gruplarının oluşturulamaması sayılabilir. Aynı zamanda ülkelerin iç dinamikleri kadar, ülke dışı dinamikler de ülkelerin yönetsel mekanizmalarının dönüşümünde etkili olmaktadır. Bu tezin aynı zamanda konusunu da oluşturan Türkiye’deki yerel yönetim reformları, bu nedenden dolayıdır ki aynı zamanda çeşitli Avrupa ülkeleri ile yönetsel reformlar açısından karşılaştırmalı olarak irdelenecektir. Çünkü Türkiye’nin 1963 Ankara Antlaşması ile başlayan şimdiki adıyla Avrupa Birliği’ne üye olma yolculuğu günümüzde halen devam eden bir süreçtir. Bu süreç içerisinde taraflar arasında imzalanan birçok ortaklık ve uyum

antlaşmasında, ortaya çıkan tavsiye ve ortaklık belgelerinde son 10-15 yıllık dönemde yerel yönetimler özellikle vurgulanan bir konu olmuştur.

Bu konunun bu denli çok vurgulamasının bir nedeni de göreceli olarak yerel yönetimlerin halka doğrudan ulaşan ve onlarla etkileşime giren kamu kurum ve kuruluşları olmalarından kaynaklanmaktadır. Çünkü yerel yönetimler mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları yerel özgünlüklere göre planlayıp sunabilmekte, bu politikaları kavrayabilecek bölge insanları tarafından yönetilmekte ve gerektiğinde ilgili konularda vatandaşlara bire bir hizmet sunabilmektedirler. İşte bu nedendir ki; yerel yönetimler aynı zamanda bir kamu tüzel kişisi olduklarından, vatandaşların gözünde merkezi yönetimin ya da bir başka deyişle hükümetin ve devletin aynasıdır. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin özellikle Türkiye özelinde “devlet hizmetleri” olarak algılanması da bu nedendir. Yerel yönetimler bu amaçla hem halkın ihtiyaçlarını gidermek için yol yapabilir, çöp toplayabilir ve altyapı yapabilir hem de kültürel ve ekonomik eksikliklerin giderilmesi için de okuma yazma, meslek edindirme kursları açıp festival gibi kültürel etkinliklerle yerelde halkın eğitilmesine ve entelektüel algısının gelişimine katkıda bulunabilir. Dolayısıyla yerel yönetimler eğer bir ülkede ekonomik, sosyal ve kültürel bir dönüşüm hedefleniyorsa, bunun hem planlayıcısı hem de uygulayıcısı olabilirler. Bir başka deyişle yerel yönetimler, toplumda yaşanacak pozitif bir dönüşümün anahtarı olabilirler.

Kısmen yukarıda sayılan nedenlerden ötürü de; Avrupa Birliği, adaylık sürecinde olan her ülkeye yaptığı gibi Türkiye’ye de, Avrupa Birliği (AB)’ne entegrasyonun kolaylaştırılması ve eğer gerçekleşirse de üyeliğin kabulünden sonra da ülkeler arası derinleşmenin sağlanması için yerel yönetimlerin gelişimine vurgu yapmıştır. Avrupa Birliği’nin çeşitli organları vasıtasıyla yaptığı bu vurgu genellikle tavsiye kararları niteliğinde kendisini göstermiştir. Bu doğrultuda genellikle tavsiye kararlarında ve 2008 yılı ilerleme raporunda vurgulanan nokta; özellikle bölgesel düzeyde idari kapasitenin ve katılımın artırılarak bu konudaki paydaşların daha etkin kılınması yönündedir. Bu konudaki aksaklıklardan birisinin de Kalkınma Ajansları Kanunu’nun belirli bir süre askıya alınması gösterilmektedir (European Commission, 2008(a), s. 65). Bu anlamda Türkiye’de yerel yönetimlerin hem mali anlamda hem de idari (yönetimsel yetkiler) anlamda güçlendirilmesi istendiği sonucu çıkarılabilir.

Yerel yönetimlerin güçlenmesi beraberinde hem ekonomik hem idari ve ülkelerin devlet sistemlerine bağlı olarak siyasi özgürlükleri gündeme getirecektir. Yerel yönetimlerin, özerklik ve otonomi olgusu ile kendilerini, merkezi yönetimden bağımsız kılma istekleri, zaman zaman yerel despotizmle de sonuçlanabilmektedir. Otonomi (özerklik), en genel anlamıyla “*üniter ya da federal devlet sisteminde, bölgelerin ya da kamu kurumlarının belli*

*sınırlar çerçevesinde siyasal ya da yönetsel anlamda kendi başına karar alabilme ve uygulayabilme serbestliği*” (Arda ve vd., 2003, s. 478) olarak tanımlanmaktadır. Otonomi ya da özerklik, kamu yararına kullanılıp kullanılmaması düşünüldüğünde, bir doğru üzerinde yer alan “artı” ve “eksi” uçları bulunan; bu anlamda “+” ucu özgürlüğü, “-“ ucu da despotizmi tanımlayan bir yapı olarak kurgulanabilir. Çünkü, rejimlerin demokratik nitelikleri, otonominin de türünü belirlemektedir. Öyle ki, aşırı merkeziyetçi rejimlerde yerel yönetimlere otonomi verilmesi ancak ve ancak merkezin sıkı vesayeti ve seçimlerdeki etkisi ile açıklanabilir. Merkezdeki güçlü parti yapısı; parlamenter demokrasilerde bile, seçim sonrası yerel kararların, merkezin amaçlarına hizmet edecek şekilde yapılandırılmasına neden olabilir. İşte bu nedenle, yerelin karar yapım süreçlerinde ne derece özgür kılınacağı merkezde yer alan partilerin, parti programları ile de doğru orantılı olarak seyredecektir. Yerelde ortaya çıkan mahalli ihtiyaçların çözümüne yönelik olarak, yerelde geliştirilen çözüm önerilerinin merkez tarafından ne ölçüde destekleneceği, parti içi ve ulusal demokrasinin de olgunluk seviyesi ile doğru orantılı olacaktır. Ya da yerelde kültürel ve çevresel değerlerle örtüşmeyen bir programın, merkez tarafından planlanması durumunda, yerelin bu politikalara ne tür tepkiler göstereceği ve bu tepkilerin merkezde uyandıracığı yankı da ayrıca bir demokratik uygulama ölçütü olarak kabul edilmelidir. Ayrıca siyasi etik açısından da bakıldığında kamunun genel yararının tehlikeye düştüğü durumlarda parti programına bakılmaksızın bu politikaların bertaraf edilmesi gerekmektedir. İşte bu nedenledir ki, yerel özgürlükler hem yerel çıkarların hem de bütünün (ulusal çıkarların) korunmasına yönelik hareket ettiği sürece halka optimum faydayı sağlamış olacaktır.

Özerklik uygulamaları açısından olumsuz bir senaryo düşünülecek olursa, merkezi yönetimin etkisinin kuvvetli olmadığı zayıf bir yönetim modelinde ise, özerklik, merkezi yönetimde bulunan çoğu yetkinin yerele devredilmesi ve siyasi egemenliğin paylaşılması ya da tamamen merkezden alınması ile de sonuçlanabilir. Ayrıca yereldeki otoritenin demokratik ilkelerle bağdaşmayan bir yönetim uyguladığı da düşünüldüğünde, bu yerel despotizmin doğmasına neden olabilecektir. Fakat, unutulmamalı ki; özerkliğin olumlu ve olumsuz yönlerinin ortaya çıkması için yukarıda sayıldığı gibi rejimin niteliği, demokrasi kültürü, devlet yapısı ve ekonomik yapı gibi birbirinden farklı bağımsız değişkenlerin ortak etkileşimi söz konusudur. Dolayısıyla tek bir parametre üzerinden genelleme yaparak ülkeleri değerlendirmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır.

Toplumun siyasal bilincinin oluşması da, yerel özgürlüklerin ortaya çıkışı ve uygulamaları konusunda ayrı bir ölçek oluşturmaktadır. Çünkü, tarihten de örneklemek gerekirse, bir ideolojinin, bir devrimin ya da bir kurumun, olgunun yaşatılması isteniyorsa, onun, onu

kuranlar, oluşturanlar ya da yaşatanlar tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Öyle ki, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'ndeki sosyalizm uygulamasında da, işçi sınıfının oluşumu ve bu anlamda bilinç kazanımı yeterli derecede gelişmediğinden, SSCB'deki bu sosyalizm uygulaması başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Aynı şekilde, yerel yönetimlerin süreç içerisinde merkezden yetki devri ile birlikte kazandığı özerklikler de, yerel yönetimlere halkın katılımı ile doğru orantılı olarak gelişecektir. Eğer bu otonomi, halk katılımından izole edilirse, bu yerel otokrasiyi doğuracaktır. Ama yeterli derecede halk katılımı sağlanıp, karar verilmesi gereken konular üzerinde kabul edilebilir bir çoğunlukta oydaşma sağlanırsa, bu yerel yönetimlere tanınan özerkliğin yerel düzeyde demokratik bir şekilde uygulandığını gösterir. Bu amaçladır ki; yerel yönetimlerde çoğulculuk, hem karar yapım süreçlerinin farklı fikirlerle olgunlaşması hem de demokrasinin katılım anlamında uygulanabilmesi amacıyla özerkliğin vazgeçilmez yaşam damarlarından birisidir. Merkezi yönetimden ayrı olarak, elde edilen karar yapım mekanizması, demokrasinin de olmazsa olmaz bir koşulu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin, zaman içerisinde elde edebilecekleri özerkliğin ne derecede ve ne şekilde kullanılacağı ve hangi amaç doğrultusunda faaliyet göstereceği de günümüz literatüründe tartışılan bir konu olmuştur. Çünkü; yaşadığımız dünyada en büyük kamu tüzel kişiliği olan devlet kamu tüzel kişilikleri de farklı yapılarda kendilerini sürdürmektedirler. Devlet yapıları bu anlamda en basit ayrımla; üniter yapılı ve federal yapılı devletler olarak ikiye ayrılmaktadırlar. Devletlerin; siyasi, idari ve coğrafi bölümlenmesini şekillendiren bu yapıların oluşumu aynı zamanda en büyük siyasi örgütlenme olan devletin beşeri unsuru olan “insan” faktörü tarafından belirlenmektedir. Yurttaşların ülke sınırları içindeki dağılımı, işgücünün sektörel dağılımı, yine yurttaşların etnik kökenleri, dil, din, mezhep farklılıkları gibi kişiye ve kişilere bağlı sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel faktörler devlet yapılarının belirlenmesinde de büyük rol oynamaktadırlar. İşte bu nedenle, devletin hangi yapıya bağlı olarak nasıl bir ekonomik ve siyasi sistem içinde yönetileceği ve devletin idari ve siyasi mekanizmalarının yetkilerinin ne şekilde paylaşılacağı hep bu sayılan unsurlara bağlı olarak değişmektedir.

Devletlerin işleyişlerini düzenleyen idari ve siyasi yapılanmayı açıklamaya yönelik örnekler vermek gerekirse; benzer nitelikleri olmasına rağmen farklı sistemlerle yönetilen ülkelerle de karşılaşmak mümkündür. Öyle ki; Almanya federal yapılı yani siyasi örgütlenmesi tek elde toplanmamış, devletin asli ve sürekli görevlerine ilişkin devletin erklerinin kullanımı “eyalet” adı verilen federe devletlere bölüştürülmüştür. Fakat bu bölüşüm, nispeten yüzölçümünün genişliğine temelinde gerçekleşmiştir. Çünkü, bu ülkede her

ne kadar tarihsel süreç içerisinde prens devletleri veya bölge devletleri ortaya çıkmışsa da bir ulus-devlet görünümü hakimdir. Çünkü konuşulan dil Almanca ve bu ülkenin yutuşları da Alman'dır (Federal Alman Anayasası md. 1, Fıkra 2)<sup>1</sup>.

Dolayısıyla her zaman için devlet yapısının idari ve siyasi bölünmesi, devletin ve halkının kimliğini de yansıtmamaktadır. Bu nedenle devletlerin sahip olduğu farklı yönetim yapıları; sadece beşeri unsurlardan değil, aynı zamanda coğrafi ve ekonomik unsurlardan kaynaklanan sebeplerle de şekillenebilmektedir. Yerel yönetim özerkliğinin neden olabileceği olumlu ve olumsuz toplumsal sonuçlar açıklanırken kullanılan parametreler gibi, devlet sistemlerinin ve toplum yapılarının analiz edilmesinde de birbirinden farklı alanlarda var olan parametrelerin kullanılması elzemdir. Bu nedenle çalışmada ele alınan her iki ülkenin yerel yönetimleri ve bu alanda gerçekleştirdikleri reformları ele alınmadan önce; devlet sistemleri (üniter ve federal yapı devletler temelinde) konusunda kısa bir açıklamaya gereksinim duyulmuştur. İncelenen her iki ülke, üniter yapı birer devlet de olsalar, bu açıklamanın nedeni yerel yönetim reformları sonrasında, bu devletlerin yönetsel kademelerinde ortaya çıkabilecek değişikliklerin, devletin genel yönetsel yapısına olan etkisinin incelenmesini kolaylaştırmaktır. Ardından ülkelerin merkez, merkez dışı taşra ve yerel yönetimlerinin örgütsel yapıları açıklanarak, yerel yönetim alanındaki idari reform çalışmaları ekonomik, siyasi, kültürel ve sosyal bağımsız değişkenleri göz önüne alınarak açıklanmaya çalışılacaktır. Çalışmada yer alan alan araştırmasının yapılmasına neden olan temel tez ise, AB'ye uyum çalışmaları çerçevesinde hızlandırılan yerel yönetim reform tasarılarının ve yasalarının, Türkiye'nin kendine has siyasi, yönetsel ve ekonomik gerekçelerinden ötürü farklı sonuçlara neden olabileceğini açıklamaktır. Bu alanda Türkiye'nin daha farklı veya AB değerleri doğrultusunda kendine özgü bir yol haritası izlemesi gerektiğini, araştırmaya konu edilen her iki ülke (Türkiye ve Çek Cumhuriyeti (ÇC)) sistemlerini karşılaştırarak vurgulamaktır.

### **Araştırmanın Konusu**

Küreselleşme olgusunun yaratmış olduğu her alanda yakınlaşma ve uyumlulaşma zorunlulukları devletlerin de kendilerini entegre edebilecekleri sistemlere doğru evrilmelerine neden olmaktadır. Bu nedenle, II. Dünya Savaşı'ndan sonra dünyanın yeniden şekillenmesiyle birlikte Türkiye de siyasal, ekonomik ve kültürel açıdan hem zenginliklerini paylaşabileceği hem de yeni değerler transfer edebileceği Batı toplumlarına yakınlaşma yönünde yoğun bir istekle ilk olarak 1959 yılında o zamanki adıyla AET'ye ilk resmi başvurusunu yapmıştır.

Bu başvuru ile birlikte, Türkiye'nin siyasal, ekonomik ve kültürel hedeflerindeki değişimler sebebiyle iç politikada da bazı dönüşümlerin yaşanması kaçınılmaz hale gelmiştir.

<sup>1</sup> <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf> (E.T.: 15.08.2014).

Henüz Türkiye'nin tam üyeliği gerçekleşmediği halde bu yolda atılan en önemli değişim (reform) adımları özellikle yerel yönetimler alanında gerçekleşmektedir. Zaten 1856 yılında İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasında Fransız yerel yönetim sisteminin örnek alınması bu konudaki Avrupalılaşma hedeflerinin ilk somut adımlarını oluşturmaktadır. 17. ve 18. yüzyıllarda ordu sisteminin örnek alınmasıyla başlayan çağdaşlaşma hareketi, belediyeçilik anlayışının transfer edilmesiyle yerel yönetimler alanına sıçramış ve daha sonra İl Özel İdare sisteminin de örnek alınmasıyla bu akım gelişme göstermiştir.

Yaşadığımız son 10 yılın (2004-2014) özellikle ilk yılları, Avrupa Birliği'ne adaylık, Katılım Ortaklığı Belgeleri, İlerleme Raporları ve en önemlisi de yerel yönetimler alanında reform niteliğindeki üç kanunun (2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ve yine 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu) ortaya çıkmasına sahne olmuştur.

Yerel yönetimler, toplum algısında hizmet sunan devlet kuruluşları olarak yer almaktadır. Çünkü yerel yönetimler altyapı, ulaşım ve imar gibi insanların gündelik hayatlarını temelden etkileyen ve düzenleyen hizmetleri sundukları için ve birebir halkla ilişki içerisinde olduklarından bu algı ortaya çıkmıştır. Bunun bir sonucu olarak da, yine Avrupalılaşma olgusu da, toplumun zihninde, yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerle ve kalite artışı ile paralel olacaktır.

AB'ye üyelik sürecinde Türkiye'nin geçirdiği yapısal ve yönetsel değişiklikler özellikle son 10 yıldır literatürde yapılan çalışmalarla ortaya konulmaktadır. Bu çalışmanın üzerine eğileceği konu ise yönetsel alanda gerçekleşen yerel yönetim reformlarının teoriyi ve pratiği (işleyişi) nasıl etkilediğini vurgulamak, hangi yapıları oluşturduğunu ve kaldırdığını gözlemlemek ve ne tür değişimleri daha getirebileceğini kestirebilmektir.

Bu varsayımdan hareketle, tez konusu öncelikle Avrupalılaşmanın etkileri konusunda özellikle son on yıllık periyotta üzerine çalışmalar yapılan, yerel yönetimler konusunda benzer sistemlere sahip olduğumuz ve benzer deneyimler yaşayabileceğimiz ÇC üzerine yoğunlaştırılmıştır.

Bu inceleme sonucu elde edilmek istenen bulgu, yerel yönetimler alanında, bu iki ülke arasındaki teorik ve uygulama (hizmet) alanındaki farklılıkları ve benzerlikleri bularak, AB'ye katılım sürecinde Türkiye için yerel yönetimler alanında karşılaşılabilecekleri ve yapılması gerekenler konusunda bir öngöründe bulunmaktır. Bunun yanı sıra, AB sürecinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının sadece yerel yönetimleri güçlendirmeyi mi amaçladığı, yoksa bunun yanı sıra yerel yönetimlerin bölge yönetimlerine doğru evrilmesi konusunda bir etki mi yaptığı da ayrıca cevaplanmaya çalışılacak bir başka sorudur. Çünkü,

AB'nin bölgesel politikalar konusunda diğeri yeni üye olan ülkeler üzerinde yarattığı etkinin, salt üniter sisteme sahip olan Türkiye'de federal yapıya doğru bir kaymaya neden olup olmayacağı literatürde de tartışılan bir başka konudur.

Sonuç olarak, çalışma AB sürecinde yerel yönetimler alanında Türkiye'de ve AB'nin üye ülkelerinden ÇC'de yapılan yerel yönetim reformlarını karşılaştıracak ve bu reformların özellikle Türkiye açısından ne gibi değişimlere yol açtığı ve ne gibi değişimlere (yerel yönetimlere daha fazla yetki aktararak bölge yönetimleri yoluyla federalleşme) yol açabileceği tartışılacak ve gelecek için temellendirilmiş bir varsayımda bulunulacaktır.

### **Araştırmanın Amacı**

Öncelikli olarak edilmesi istenilen bulgular şu şekilde sıralanabilir:

1) 20.y.y.'ın ikinci yarısından başlayarak günümüze değin ulusal ve küresel ölçekte gerçekleşen olaylara şekil veren küreselleşme, yerelleşme, yönetim, Avrupalılaşma, çok katmanlı yönetim gibi olguların çalışma örneklemini üzerindeki olası etkilerinin vurgulanması.

2) Türkiye'nin Cumhuriyet önceisi ve sonrası dönemde gerçekleştirmiş olduğu yerel yönetimler reformları ile AB'ye üyelik sürecinde gerçekleştirmiş olduğu yerel yönetim reformlarının izledikleri yol, yöntem ve kavramların değerlendirilmesi ve bundan sonrasına ilişkin yapılabilecek çalışmalara değinmek.

3) AB üyesi olan ÇC'nin sahip olduğu kamu yönetimi sistemine göre tarihsel süreçte gerçekleştirdiği yerel yönetim reformlarının niteliği, araçları, etkenleri ve elde edilen sonuçlarının değerlendirilmesi.

4) Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleştirilebilmesi için, yerel yönetimler alanında yapılabilecekler model olarak alınması düşünülen ülke ÇC ile yönetsel boyuttaki benzerliklerinin ve farklılıklarının vurgulanması.

5) Türkiye'de AB uyum yasaları adı altında gerçekleştirilen yönetsel reformların yerel yönetimlerin bölge yönetimlerine dönüşmesi konusunda açık bir etkide bulunup bulunmadığını irdelemek.

Bu amaçlar ekseninde Türkiye'nin yerel yönetimler reform haritası çıkarılmaya çalışılacak ve bu alandaki yönetsel eksikliklerin, ÇC'de gerçekleştirilen reformlar da dikkate alınarak, nasıl giderilebileceği tartışılacaktır.

## **Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi**

Çalışmanın kapsamını Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde gerçekleştirmiş olduğu yerel yönetim reformları ve bu reformların ÇC'nin AB sürecinde yapmış olduğu yerel yönetim reformlarıyla karşılaştırılması oluşturmaktadır. Bu anlamda çalışma, ÇC'nin şu ana kadar yapmış olduğu yerel yönetim reformlarını ve Türkiye'nin bu noktadan sonra yapacağı olası yerel yönetim reform çalışmalarının bir yol haritasını içerecektir. Bu anlamda, çalışmanın ilk bölümü, devlet yapılarına ilişkin genel bilgiler ile ÇC ve Türkiye'deki merkezi ve yerel yönetim sistemleri ile her iki ülkede gerçekleştirilen/gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetim reformlarını içereceğinden literatür taramasına dayanacaktır. İkinci bölümde ise çalışmanın hangi kuramsal temele oturtulduğunun vurgulanabilmesi için, kavramsal bir çerçeve çizilecek ve ÇC ve Türkiye'de gerçekleşen/gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının uygulanmasında etkili olan küresel olguların ve kavramların, incelenen ülkeler bağlamında hangi anlamda kullanıldıkları ve nasıl algılandıkları tartışmaya açılacaktır. Bu kapsamda, çalışmanın temel varsayımı AB müktesebatına yönelik uyum sürecinin çeşitli kavramlar ve değişkenler bağlamında her iki ülkenin yerel yönetim reformuna yapmış olduğu etki olduğundan, AB ve onun temel düsturlar olarak kabul ettiği bazı ortak değerler bu bağlamda irdelenecektir.

Üçüncü bölümde ise Türkiye topraklarında 19.y.y'ın başlarında Tanzimat öncesinde, yine Avrupa ve kısmen Avrupalılaşıma etkisi altında başladığı iddia edilebilecek, yerel yönetim reform sürecinden başlamak üzere, günümüze değin yerel yönetimler alanında tecrübe edilen reformlara değinilecektir. Yerel yönetim reformlarına ilişkin yapılan bu incelemede kronolojiye bağlı kalınarak geliştirilen çalışma, yerel yönetim reformlarının salt yönetsel boyutunu değil, ikinci bölümde incelenen kavramlar ve olgular ışığında reformların siyasal, ekonomik, kültürel ve sosyal nedenleri ile sonuçlarına da değinecektir. Bu noktada amaç her ne kadar, yerel yönetim reformlarının yönetsel nedenlerinin ve sonuçlarının kurumsal yapıya olan etkisini incelemek olsa da, AB gibi ulus-üstü bir örgütlemenin her iki ülkenin reform sürecinde, dışsal başat aktör olduğu düşünüldüğünde; siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel parametrelerin etkisini göz ardı etmenin eksik bir yaklaşım olabileceği düşünülmüştür.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ise, yine ÇC'nin merkezi ve yerel yönetim organlarında uzmanlarla ve belediye başkanları ile gerçekleştirilen mülakatların da katkısıyla, yakın geçmişte AB üyeliğini gerçekleştiren ÇC'nin yerel yönetim sistemleri ve geçirdiği reformlar, ÇC'nin Avusturya Macaristan İmparatorluğu'ndan bağımsızlığını kazandığı 1918 yılından itibaren incelenmeye başlanacaktır. 20. y.y. boyunca Avrupa'daki ve dünyadaki siyasi ve ekonomik gelişmelerin etkisinden birinci derecede etkilenen ülkelerden biri olan ÇC'nin,



20.y.y.'da geçirdiği değişimler, yine ikinci bölümde incelenen AB ve AB'ye ilişkin temel değerler ve kavramlar çerçevesinde tarihsel bir perspektifte incelenecek ve AB etkisine yönelik yorumlarda bulunulmaya çalışılacaktır. Konuya ilişkin gerçekleştirilen alan araştırmasının ve mülakatların amacı da, reform sürecinde yönetsel görevlerde bulunan uzmanların ve belediye başkanlarının pratikte yaşadıkları deneyimlerin aktararak, çalışmaya ilişkin olarak yapılacak yorumların gözlemler sonucu elde edilen olgularla zenginleştirilmek istenmesidir.

Beşinci bölüm olan sonuç, öneriler ve değerlendirme bölümünde, Türkiye'nin ÇÇ ile olan yönetsel benzerlikleri karşılaştırılacak ve Türkiye için AB'ye üyelik sürecinde gelecekte uygulayabileceği olası yerel yönetim reform haritası türetilmeye çalışılacaktır. Bu son bölümde, sonuç niteliğindeki çözümlenmeler ve yorumlar özellikle AB'nin yerel ve bölgesel politikaları, Türkiye'de ulusal düzeyde tartışılarak, bu konudaki beklentilerin Türkiye'de bir sistem değişikliği amacı taşıyıp taşımadığı sorgulanacaktır.

Yukarıdaki varsayımlar ve kapsam doğrultusunda araştırmada aşağıda açıklanan bilimsel veri toplama yöntemi kullanılacaktır.

Ampirik araştırma safhasında nitel veriler toplanacaktır. Nitel verilerin toplanmasında "yapılandırılmış görüşme ve gözlem" (Punch, 2005, s. 167-175) tekniği ile önceden hazırlanan soruların belirlenecek yerel yönetim organlarında ve merkezi yönetim organı olarak da her iki ülkenin İçişleri Bakanlıkları'nda uygulanmasına çalışılacaktır. Ayrıca, elde edilen nitel verilerden daha sağlıklı bir sonuca ulaşabilmek için araştırma sorularının cevaplarından yola çıkılarak söylem analizinde de bulunulacaktır. Alan araştırması esnasında, seçilen kişilere sorulan sorular, bu çalışmanın sonunda yer alan "EK 1" ve "EK 2" başlıkları altında yer almaktadır.

### **Araştırmanın Varsayımları**

Belirlenen konu ile ilgili varsayımları şu şekilde sıralamak mümkündür:

1) Yerel yönetimler reformu kapsamında 2004 yılında çıkan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunları uyarınca yerel yönetimlerde gerçekleşmesi istenen yönetsel dönüşüm, uygulamada AB'nin çok düzlemli yönetim sisteminin gereksinimlerini henüz yakalayamamıştır.

2) Şeffaf, demokratik ve katılımcı kamu yönetimi olgusunun, yönetim sürecinin özellikle denetim ayağı tam olarak uygulamaya konulamamıştır.

3) AB üyelik sürecinde, “subsidiarite” ilkesi uyarınca merkezden yerele (veya tabandan yetkilerin bölüştürülmesi) şeklinde olması gereken yetki ve kaynak transferinde sorunlar yaşanmaktadır. (Üniter devlet yapısı çerçevesinde)

4) Türkiye'nin AB üyelik süreci ile, 2004 yılında AB üyesi olan eski Doğu Bloku ülkelerinden ÇC arasında yönetsel anlamda büyük benzerlikler bulunmaktadır. ÇC demografik açıdan Türkiye'nin yanında daha küçük ölçekli olarak gözüke de, komünist rejim esnasında uygulanmış olan sıkı merkezi yönetim ilkelerine ve ardından Türkiye'nin şu anki idari bölümlenmesine çok benzer olan bir bölümlenmeye ve yerel yönetim sistemine sahiptir (Toksöz ve Özgür, 2009, s. 114). Bu anlamda ÇC'nin yönetsel reform deneyimleri Türkiye için orta vadede AB müktesebatına uyum açısından uygun bir yol haritası olabilir.

5) AB'nin mali yardımları ve tavsiye kararları doğrultusunda yerel yönetimler, yönetsel reformlar aracılığıyla merkezi yönetimlerden daha çok yetkiyi devralmakta ve çeşitli kamu-özel-sivil toplum işbirliği modelleri geliştirmektedirler. Yerel yönetimlerin diğer ikincil ve üçüncül örgütlerle koordinasyona dayalı olarak artan etkileşimi, yönetim olgusunun uygulanabilirliğini artırmaktadır. Subsidiarite ilkesinin sunmuş olduğu anlayışın bu tarz uygulamalara yansımaları ile beraber, yerel yönetimler bölge yönetimlerinin oluşmasını tetikleyecek bir yönetsel süreci başlatmış bulunmaktadır.

### **Yurtiçi ve Yurtdışı Alan Araştırmasına İlişkin Bilgiler**

Tez başlığı ile aynı adı taşıyan ve Akdeniz Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi tarafından desteklenen doktora tezi araştırma projesi çerçevesinde Türkiye'de ve ÇC'de, AB'ye üyelik sürecinde her iki ülkede gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarına yönelik olarak bir alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda 2013 yılı Mart ayı içerisinde Akdeniz Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimince kabul edilen projenin okumaları ve hazırlık aşaması yaklaşık bir yıl içerisinde tamamlanabilmiş ve projeye ilişkin alan araştırması da 2014 yılının Mart, Nisan ve Mayıs ayları içerisinde 15 gün yurtiçi, 15 gün de yurtdışı olmak üzere toplam 30 günlük bir sürede gerçekleştirilmiştir.

Bu hazırlıklar kapsamında, araştırmanın evreni ve örnekleme belirlenerek, proje kapsamında görüşme yapılacak kurumlar ve bu kurumlardaki yöneticiler belirlenmiştir. Yapılan çalışma sonucunda Türkiye ve ÇC'de merkez kamu yönetimi örgütlenmesi içinde yer alan İçişleri bakanlıklarının yerel yönetimlerden sorumlu olan birimlerindeki yöneticilerden birer kişi ile ve yine her iki ülkede AB'ye uyum sürecinde, hem yerel yönetim reformu öncesindeki yasa döneminde hem de yerel yönetim reformu sonrasındaki yasalar döneminde

belediye başkanlığı yapmış/yapmakta olan dörder belediye başkanı ile görüşülmesi kararlaştırılmıştır.

Bu anlamda alan araştırmasının yurtiçi ayağının 10.03.2014 ve 23.03.2014 tarihleri arasında gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Bu bağlamda öncelikle, 4 Mart 2014 tarihinde Antalya'da Konyaaltı Belediyesi Başkanı Sayın Muhittin BÖCEK ile bir ön görüşme gerçekleştirilmiş, kendisi 29 Mart 2014 yerel seçimlerine hazırlık sürecinde olduğu için, kendisine yöneltilen sorular sonradan yazılı bir şekilde alınmak üzere kendisine bırakılmıştır. Sonrasında 7 Mart 2014 tarihinde yine Antalya'da Muratpaşa Belediye Başkanı Sayın Süleyman EVCİLMEN ile bir ön görüşme gerçekleştirilmiş ve yine seçim çalışmaları nedeniyle mülakat soruları sonradan yazılı alınmak üzere kendisine teslim edilmiştir.

Antalya içindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra 11 Mart 2014 tarihinde Ankara'ya hareket edilmiş ve 12 Mart 2014 tarihinde ise Ankara'da İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Sayın Süleyman ELBAN ile Türkiye'de AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu üzerine mülakat gerçekleştirilmiştir. Kendisine, belediye başkanlarına iletilen soruların yanı sıra, reform sürecinde yapılan değişikliklerin gereklilikleri sorulmuş, bu bağlamda şimdiye değin alınan sonuçlar değerlendirilmiştir. Ayrıca bundan sonra gerçekleştirilmesi planlanan yerel yönetim reformlarına ilişkin ön bilgiler de kendisinden alınmıştır. Ardından 17 Mart 2014 tarihinde Bursa ili Yenişehir ilçesi belediye başkanı Sayın Bülent Hamdi CİNGİL ile yaklaşık 1.5 saat süren yüzyüze bir mülakat gerçekleştirilmiştir ve sorulması tasarlanan bütün sorular sorularak kendisinden yerel yönetim reform sürecinin başlangıcından uygulamasına değin önemli bilgiler alınmıştır. Yenişehir ilçesi AKP ilçe teşkilatının da kurucularından olan Sayın CİNGİL aynı zamanda, 2004 yerel seçimlerinden önce belediye başkanı değişikliği nedeniyle, belediye başkanı olan Türkiye'deki ilk AKP'lidir.

Bu ziyaretin ardından 19 Mart 2014 tarihinde de Balıkesir ili Bandırma ilçesi belediye başkanı Sayın Sedat PEKEL ile yine 1.5. saate yakın bir görüşme gerçekleştirilmiş aynı zamanda yapılan görüşme, kendisinden alınan yazılı dökümanlarla da zenginleştirilmiştir.

Ardından Tekirdağ ili Çorlu ilçesine geçilmiş, fakat belediye başkanı Sayın Ünal BAYSAN seçim çalışmaları nedeniyle köy ziyaretinde olduğu için görüşme soruları, özel kalem aracılığıyla sonradan yazılı bir şekilde cevapları alınmak kaydıyla kendisine iletilmiştir. Yapılan bu çalışmaların ardından tez projesine ilişkin yurtiçi alan araştırması 21 Mart 2014 tarihinde sonlandırılmıştır.

Yurtiçi alan araştırmasının sonlandırılmasından sonra, elde edilebilen veriler, konuyla ilgili literatürden de faydalanılarak yazıya dökülmüştür. Mart ayının sonundan Nisan ayının

ortalarına dek geçen süre içerisinde de ÇC'de gerçekleştirilecek olan alan araştırmasına yönelik hazırlıklar tamamlanmıştır. ÇC'de AB'ye üyelik sürecinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarına ilişkin alan araştırması da 26 Nisan 2014 ila 10 Mayıs 2014 tarihleri arasında yapılmıştır. Öncelikle 26 Nisan tarihinde Ç'nin başkenti Prag'a gidilmiş ve burada Ankara'dakine benzer şekilde, ÇC İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimlerle ilgili departmanında bir görüşme gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Türkiye'den ÇC'ye hareket etmeden yaklaşık bir ay önce başlatılan e-mail yoluyla ilgili kurumlarla iletişim kurma girişiminden maalesef çok olumlu sonuçlar alınamamıştır. Her kurumda en az iki farklı e-mail adresine defalarca gönderilen e-maillerin çok azına kesin ve net yanıtlarla dönüş sağlanmıştır. ÇC'ye gidildiğinde de görülmüştür ki, bürokraside genel olarak -yabancılarla ilişki kurmak anlamında İngilizce bilen kişi sayısının azlığına da bağlı- hantallık göze çarpmaktadır. Bizzat gerekli resmi dökümanlarla kurumlara gidildiğinde dahi, akademik düzeyde İngilizce konuşabilen personel sıkıntısından dolayı genellikle ve öncelikle ilgili kurumların "Dış İlişkiler Departmanları"yla iletişime geçilmiş ve gecikmeli olarak görüşülmesi gereken gerçek kişilere ulaşılabilmektedir. Bunun yanı sıra, görüşme konusunun birçok kurumda enteresan karşılandığı gözlenmiştir.

ÇC'de ilk görüşme üç günlük bir uğraş sonucunda 30.04.2014 tarihinde ÇC İçişleri Bakanlığı kamu Yönetimi ve E-Hükümet Departmanı uzmanlarından Sayın Petr FEJTEK ile gerçekleştirilmiştir. Kendisi de Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi alanında doktora yapmış olan Sayın FEJTEK, ÇC'de 1989 Kadife Devrimi'nden sonra gerçekleştirmiş olduğu kamu yönetimi reformlarına, AB'ye üyelik sürecinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarına ve üyelikten sonra gerçekleştirilen reformlarla birlikte halen yerel yönetimler alanında devam etmekte olan sorun alanlarına ilişkin çok önemli bilgiler vermiştir. Ayrıca kendisi, konuyla ilgili olarak yine ÇC İçişleri Bakanlığı'nın 2002, 2004 ve 2010 yıllarında kendi bünyesinde yayımlamış olduğu çok önemli üç eseri de tarafıma hediye etmiştir. Bu anlamda ÇC'de AB uyum sürecinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarına ilişkin merkezi yönetim düzeyinde alınması gereken bilgiler sağlıklı bir şekilde alınmıştır. Sayın FEJTEK'e ÇC'deki belediye başkanlarına sorulacak olan soruların yanı sıra yerel yönetim reform sürecine ilişkin olarak, Ankara'da Sayın ELBAN'a sorulan soruların muadilleri ÇC örneğinde yöneltilmiş ve ÇC yerel yönetim mekanizması derinlikli olarak analiz edilmeye çalışılmıştır.

Prag'dan sonra 1 Mayıs 2014 tarihinde Brno kentine hareket edilmiştir. 2 Mayıs 2014 tarihinde önceden e-mail yoluyla iletişim kurulmaya çalışılan fakat olumlu yanıt alınamayan Brno Belediyesi'ne bizzat ziyarette bulunulmuştur. Belediye başkanı ile görüşmek istenmiş fakat öncesinde Brno belediyesi Yabancı İlişkiler Departmanı'ndan Sayın Andrea

OPRSALOVA ile yüz yüze görüşülmüştür. Bu görüşmede kendisine belediye başkanlarına sorulmak istenen sorular bizzat takdim edilmiştir. Kendisi soruların belediyeciliğe ilişkin çok teknik nitelikte olduğunu belirterek, bu soruları belediye başkanının ya da yardımcılarının yanıtlayabileceğinden emin olmadığını belirtmiş ve sonradan tarafıma dönüş yapılmak üzere görüşme sonlandırılmıştır. Görüşmenin ardından kendisi e-mail yoluyla diplomatik bir dilde belediye başkanının ve yardımcılarının çeşitli sebeplerden dolayı uygun olmadıklarını vurgulayarak, soruları mevcut haliyle ve yakın zamanda cevaplayabilecek kimsenin olmadığını bildirmiştir. Bu yanıtın ardından aynı gün içerisinde ÇC'de üst düzey yerinden yönetim organları olarak adlandırılan bölgesel yönetimlerden, Güney Moravya Bölgesel Yönetimi'nin Brno'da bulunan merkezine bir ziyaret gerçekleştirilmiştir. Bu ziyarette öncelikle bölgesel yönetim başkanı ile görüşülmek istenmiş fakat kendisi yerinde bulunmadığından bu görüşme gerçekleştirilememiştir. Sonrasında bölgesel yönetimin Dış İlişkiler Departmanı'ndan Pavel CMÍEL ile bir görüşme sağlanmış ve sorulması istenen sorular kendisine bizzat teslim edilmiştir. Ardından e-mail yoluyla yapılan görüşmelerde de, kendisinin tercümanlığında bu soruların bölgesel yönetim başkanına iletileceği ve cevapların İngilizce olarak en kısa zamanda kendisi tarafından e-mail yoluyla tarafıma iletileceği vurgulanmıştır.

4 Mayıs 2014 günü Plsen kentine hareket edilmiş ve aynı gün burada Plsen Belediye Başkanı Sayın Martin BAXA ile özel tercümanı eşliğinde ilk belediye başkanı görüşmesi gerçekleştirilmiştir. Kendisi ile yaklaşık 45 dakikalık bir görüşme gerçekleştirilmiş ve kendisine belediyenin hem Çek Cumhuriyeti merkezi yönetimi hem de AB kurumları ile olan ilişkileri konusunda sorulan soruları son derece içten yanıtlar vermiştir. Kendisi görüşme sonunda kentine ilişkin özel yayınlar armağan ederek görüşmeyi sonlandırmıştır.

6 Mayıs 2014 tarihinde Usti nad Labem kentine hareket edilmiş ve aynı gün içerisinde Usti nad labem belediye başkanı Vit MANDÍK ile görüşme yapılmaya çalışılmıştır. Önceden e-mail yoluyla iletişim kurulamamış olduğu belirtilmiş olmasına rağmen, sekreteri kendisinin uygun olmadığını ve önümüzdeki günlerde de 2014 Sonbaharında gerçekleştirilecek olan yerel seçim çalışmaları nedeniyle uygun olamayabileceğini belirtmiştir. Ayrıca belediye çalışanı Jakub DUBÍSAR ile gerçekleştirilen görüşmede de, belediye başkanının bu konularda genellikle mülakat vermeye istekli olmadığı yönünde bir izlenim elde edilmiştir. 7 Mayıs 2014 günü ise bu kez Usti nad Labem kentindeki Usti nad Labem Bölgesel Yönetim Merkezi'ne gidilmiş ve burada Halkla İlişkiler ve Yönetim biriminden Martin VOLF ile bir ön görüşme gerçekleştirildikten sonra, Sarka VARHULÍKOVA ile bir görüşme gerçekleştirilmiştir. Kendisine, belediye başkanlarına sorulan soruların yanı sıra ÇC'de bir

yerinden yönetim organı olan bölge yönetimlerine yönelik sorular sorulmuş ve çeşitli belgeler eşliğinde kendisinden son derece doyurucu yanıtlar alınmıştır.

8 Mayıs 2014 tarihinde ise yurtdışı alan araştırmasının son ayağı olan Liberec kentine geçilmiştir. Bu kentte de, 9 Mayıs tarihinde Liberec Belediyesi'ne ziyarette bulunulmuş fakat önceden gönderilen e-maillere yanıt verilmediği gibi, belediye başkanına yerinden de ulaşılamamıştır. Ardından belediye başkanının kendisine yöneltilecek olan sorular kendisine iletilmek üzere özel kalemine teslim edilmiştir. Sonrasında Liberec kentinin başkenti olduğu Liberec Bölgesel Yönetimi Merkezi'ne ziyarette bulunulmuş ve burada Uluslararası İlişkiler Departmanından Petr VONDRICH ile görüşülerek, konuyla ilgili bir kişiye o anda ulaşılamaması nedeniyle, görüşme soruları yazılı olarak bırakılmıştır. En kısa zamanda ilgili kişinin soruları yanıtlaması ve yazılı olarak tarafıma iletmesi talebiyle de görüşme sonlandırılmıştır. 10 Mayıs 2014 tarihinde de yurtdışı alan araştırması sonlandırılarak Türkiye'ye dönmüştür.

Yapılan araştırma, mülakatlarda sorulan sorular ve alınan yanıtlar dışında, tezin aslında temel hipotezlerinden biri olan “yerel yönetim reformlarında AB etkisi” konusuna yönelik gözlemlere ve bunları birincil kaynağından öğrenmeye fırsat vermesi bakımından da oldukça yararlı olmuştur. Bu yarar, konunun daha derinlikli olarak anlaşılabilmesi, literatürde taranan ve faydalanılan yayınlar dışında alana özgü yeni deneyimleri yazma ve diğer bilim insanlarıyla paylaşabilme fırsatını da vermiştir. Bu kapsamda, araştırma bünyesinde yapılan gerçekleştirilen mülakatlar kadar, çoğu durumda her ne kadar birincil ağızdan kesin ve net nedenleri öğrenilemese de, tüm görüşme taleplerine rağmen (e-posta, telefon, bizzat ziyaret) gerçekleştirilemeyen görüşmeler de, ilgili kurumlar ve yöneticiler hakkında da çeşitli konularda fikir sahibi olunması açısından oldukça faydalı bulunmuştur.

Çalışmanın, AB'ye yaklaşık on yıl kadar önce üye olmuş merkezi Avrupa ülkesi olan ÇC ve AB'ye üyelik sürecinde bulunan ve bir Ortadoğu (coğrafi bakış açısıyla) ülkesi olan Türkiye'de gerçekleştirilmesi, umulan zorluklarının yanında, bu zorluklara gerçekten degecek, farklı bakış açılarından, öngörülemeyen benzerliklerin ve farklılıkların da tespit edilmesine olanak vermiştir. Öyle ki, Türkiye'nin yerel anlamda bilinen kurumsal ve bu kurumlara ilişkin beşeri unsurları ile ÇC'nin yine yerel anlamda kurumları ve beşeri potansiyeli farklı alanlarda benzerlikler ve farklılıklar barındırmaktadır. Örneğin Türkiye'de Mart ayı içerisinde gerçekleştirilen alan araştırması esnasında, 29 Mart 2014 yerel seçimleri çalışmaları nedeniyle bazı görüşmeler hiç, bazıları da çok kısa gerçekleştirilebilmiştir. Aynı durum 2014 Sonbaharında yerel seçimlerini yenileyecek olan ÇC'de de yaşanmıştır. Oysa ki, Türkiye'de araştırmanın yapıldığı tarih ile o tarihte yerel seçimlerin gerçekleştirilmesi için

kalan zaman ile ÇC’de araştırmanın yapıldığı tarih ile yerel seçimlerin gerçekleştirilmesine kalan zaman arasında oldukça büyük fark olmasına rağmen, ÇC’deki bir görüşme bu nedenden dolayı gerçekleştirilememiştir. Bunun yanı sıra, gerçekleştirilemeyen görüşmelere ilişkin öne sürülen diğer mazaretler ise, “ilgili yöneticinin yerinde olmaması, diğer işlerinden dolayı zaman ayıramaması” gibi nedenlere bağlanmıştır. Gidilecek olan kurumlarda en az bir ay öncesinden randevu alınabilecek birden fazla kişiye birden fazla e-posta yolu ile ulaşılmaya çalışılmış olması fakat buna rağmen bazı kurumlardan ya da kişilerden hiçbir şekilde geri bildirim alınamamış olması da bir başka düşündürücü noktadır.

Yapılan çalışmada, araştırmanın hem merkezi hem de yerel kurum ve kuruluşları bakımından bir kıyaslamada bulunulacak olursa, İçişleri Bakanlığı görüşmeleri, yapılan ve yapılacak olan yerel yönetim reformlarına ilişkin ilgili bilginin hiyerarşik bir düzen içinde ve gerekli olan tüm noktaları ile verimli bir şekilde elde edilebildiği görüşmeler olarak gerçekleşmiştir. Yerel yönetim kuruluşlarında belediye başkanları ile gerçekleştirilen görüşmeler ise, reform sürecinde yasal ve yapısal değişikliklerin pratikte yarattığı dönüşüm ve bu dönüşümün yarattığı kolaylık ve zorlukların gözlemlenebilmesi açısından çok faydalı geçmiştir. Dolayısıyla her iki zeminde gerçekleştirilen görüşmeler, birbirinden oldukça farklı fakat aynı zamanda birbirini son derece uyumlu bir şekilde tamamlayan bir gözlem dizgesi elde edilmesini sağlamıştır. Dolayısıyla yapılan araştırmanın ve sonuçlarının, bugüne kadar konuyla ilgili yerli ve yabancı literatürde yapılan araştırmalar sonucu elde edilen bilgilerle ve tezin hipotezi ile örtüştüğü ve aynı zamanda da mevcut bilgilere paralel olarak da, yeni bilgiler sunduğu sonucuna ulaşılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ARAŞTIRMA KONUSU HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Başta Türkiye olmak üzere, eski Doğu Bloku ülkelerinden de ÇC'nin yerel yönetim reformları üzerine yaptığı teorik ve uygulamalı çalışmaların işleneceği bu tezde, ilk bölüm bu devletlerin sahip olduğu yönetim sistemlerini çözümlenmeye ayrılmıştır. Bu yaklaşımın izlenmesindeki mantık ise yukarıda ismi sayılan devletlerin yerel yönetim birimleri üzerinde uyguladığı veya uygulamakta olduğu reform çalışmalarını anlayabilmek için devletlerin kısaca hangi rejimle ve hangi yönetim sistemi ile yönetildiklerini açıklamaya çalışmaktır. Böylelikle bu ülkelerin yerel yönetimler konusundaki yaklaşımları ve zaman zaman birbirine benzer reform çalışmaları bu anlamda karşılaştırılabilir veya tek başına değerlendirilebilir. Burada kısmen karşılaştırmalı bir sistem benimsenmesindeki temel amaç ise, işlenen konuda, ele alınan ülkelerin reform konusunda hangi yol ve yöntemleri kullandığını analiz etmek ve bu doğrultuda çalışmanın sonuç bölümünü oluşturacak olan “çözüm önerileri” bölümünde çalışmanın öznesini oluşturan Türkiye için yerel yönetimler reformu alanında yeni bir uygulama reçetesi sunarak, Türkiye özelinde bir reform çalışmasının şekillenmesine katkıda bulunmaktır.

#### 1.1. Federal ve Üniter Yapılı Devletlerin Genel Özellikleri

Devletler, kendi içerisinde oluşturdukları yönetim yapısı bakımından genel olarak ikiye ayrılırlar. Yapıları bakımından devlet türleri; üniter (tekçi) veya birleşik yapılı devletlerdir. Bu devletlerin kendi içerisindeki çeşitlenmeler de alt başlıklar halinde ayrıca incelenecektir.

##### 1.1.1. Basit, Üniter (Tekçi) Yapılı Devletler

Üniter ya da basit yapılı devletlerin temel özelliği, ülkedeki siyasal iktidarın tek elde toplanması ve devletin diğer organlarınca ya da erklerince paylaşılmamış olmasıdır (Öztekin, 2010(b), s. 57). “Diğer bir ifadeyle üniter devlet, tek bir ülke üzerinde, tek bir milletin, tek bir egemenliğe tâbi olduğu devlet şeklidir”(Gözler, 2004, s. 67). Bu anlamda bu tip devletlerde, siyasi yetkinin ve gücün, yetki devri ile bölüştürülmesi ve bunun yanı sıra asli ve sürekli hizmetlerin de devletin merkezi dışında herhangi bir taşra kuruluşuna ya da yerel yönetime tüm yükümlülükleri ile beraber devredilmesi söz konusu değildir. Ayrıca üniter yapılı devletlerde bu özelliklerinden dolayı yasama, yürütme ve yargı organlarının merkezde birliği söz konusudur. Bu birlikten kasıt, demokratik devletin temelini teşkil eden unsurlardan biri olan kuvvetler ayrılığına aykırı bir durumu doğurmaz. Aksine, bu güçlerin her birinin



kullanılması anlamında en yetkili kurum ya da kuruluşun merkezde tek yetkili olması anlamına gelir.

Üniter yapıli devletlerde, tüm kamu hizmetlerinin merkez örgütü tarafından görülmesi pek mümkün olmayacağından, devlet “*yetki genişliği*” ilkesi temelinde hizmetlerinin bir kısmından taşra örgütlenmesini sorumlu kılmıştır. Yetki genişliği bu anlamda, merkezi yönetimin belirli konularda üst düzey kamu görevlilerine merkez adına karar alıp, uygulama yetkisi tanınmasıdır (Gözübüyük, 2005, s. 41).

Bu tip devletlerde yukarıda sayılan özelliklerin yanı sıra toplumsal ve sosyo-kültürel yapı ile de ilgili olan bazı hususlar geçerlidir. Öyle ki; üniter yapıli devletlerde “millet” unsuru da bölünmez bir bütündür. Bu nedenle, millet unsurunu oluşturan bireylerin sosyo-kültürel yapı taşları olan din, dil, etnik köken vb. özelliklerinden ötürü de ayrımcılık yapılamaz. Sonuç olarak da üniter yapıli devletlerde egemenlik sahası ülkenin sınırları ile aynıdır ve egemenlik tüm milletin üzerinde eşit şekilde kullanılmaktadır (Gözler, 2004, a. 68).

Fakat tüm bu özelliklerinin yanı sıra, üniter yapıli devletlerde, devletin yürütme gücünün kullanılması sırasında bazı sıkıntılar ortaya çıkmasını engellemek amacıyla merkezi yönetimin taşra uzantılarına ve yerel yönetimlerin oluşumuna da olanak tanınmıştır. Merkezi yönetimin taşra uzantıları, yetki genişliği ilkesine dayanılarak sınırlı bazı kararların alınması ve uygulamasına imkan verirken, yerel ortak gereksinmelerin etkin ve verimli bir şekilde giderilebilmesi için de yerinden yönetim organları oluşturulmuştur (Nalbant, 1997, s. 28).

Üniter yapıli devletlere örnek olarak Türkiye, Yunanistan, Fransa ve Japonya örnek olarak gösterilebilir.

### **1.1.2. Birleşik (Federal) Yapılı Devletler**

Çalışma kapsamında incelenecek her iki ülke her ne kadar üniter yapıli devletler olsalar da, yerel yönetimler alanındaki reform süreçlerinde geçirdikleri değişimin devlet yapılarında ne yönde bir evrime neden olduğunu daha kolay kavrayabilmek adına bu başlık altında federal yapıli devlet sistemlerinin ve çeşitlerinin açıklanması uygun bulunmuştur. Çünkü, üniter ve federal yapıli devletler her ne kadar temelde farklı yönetim felsefelerinin gerçekteki izdüşümü olsalar da, ÇÇ gibi üniter devletlerde, yerel yönetimler reformu sürecinde bölge yönetimlerinin bir yerel yönetim birimi olarak ortaya çıkması bu açıklamayı zorunlu kılmıştır. ÇÇ'de bölge yönetimleri bir üst yerel yönetim basamağı (higher-territorial self-government units) olarak ortaya çıkmıştır ve idari yerinden yönetim mekanizmasının bir parçası olarak üniter devlet yapısını zedeleyen bir kimlik taşımamaktadırlar. Bölge yönetimleri yönetsel alanlarının büyük olması, kapsadıkları bölge içinde birden fazla ilin, ilçenin, kasabanın ve bu yerleşim birimleriyle ilintili olarak birden fazla belediyenin olması sebebiyle, hiyerarşik

açından bir basamak üstte yer alan bir yerel yönetim birimi olarak algılanmaktadırlar. Bu algı, doğru bir algı olmakla birlikte, bölge yönetimleri zaman zaman federal devletler içerisinde yer alan bir siyasal yerinden yönetim biriminin örneği olan "federe devlet"ler ile karıştırılmaktadırlar. Federe devletler, kapsadıkları coğrafi alan, yerleşim birimleri ve yönetsel birimler açısından bölge yönetimlerine benzeseler de, temelde, en başta belirtildiği gibi farklı bir yönetim felsefesinin ürünüdürler ve ülke egemenliğini ve kamu hizmetlerinin sunumunu, yerelde hem siyasal hem yönetsel hem de yargısal anlamda, dış politika, dış savunma gibi alanlar dışında federal devletle tümüyle paylaşabilirler. Bu nedenle, özetle açıklanmaya çalışılan bu ayrımın, daha da netleştirilebilmesi için aşağıda yer alan başlıklar altında federal devlet sistemlerinin açıklanmasına gereksinim duyulmuştur.

Birleşik yapıli devletler içerisinde en bilinen devlet türü federal yapıli devletlerdir. Federal devleti oluşturan birden çok "federe" devlet bulunur. Federe devletler, federal devletin siyasi ve idari yetkilerini özerk bir biçimde kullanırlar. Öyle ki; her bir federe devletin kendi yasama ve yürütme organları bulunur. Kendi yasama organlarında çıkardıkları yasaları kendi yargı organlarının işleyişinde kullanmakta özgürdürler. Federal devletlerde, genellikle federal düzeyde iki adet meclis bulunur. Her federe devletin kendi meclisinin yanı sıra, federal başkentte, her biri federe devletten seçilerek gelen üyelerin oluşturmuş olduğu bir meclis ve yine her bir federe devleti eşit derecede temsil eden üyelerden oluşan bir ikinci meclis bulunmaktadır. A.B.D. özelinde bu meclislerden ilkinde "Temsilciler Meclisi" ikincisine ise "Senato" denir. Her iki meclisin birleşmesinden oluşan büyük meclise ise "Kongre" adı verilir. Federal devletlerde, devletin özel sektöre devredilemeyen asli ve sürekli görevlerinden olan dış politika, dış savunma, genel ekonomik politikalar ve kısmen adalet (Yüksek Mahkeme) görevleri bizzat federal devletin kendisi tarafından yerine getirilir. Her bir üye devlet veya federe devlet bu politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında federal başkent ile ortak adım atmak durumundadırlar. Fakat bunun yanı sıra eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, iç güvenlik gibi kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında önceden belirlenmiş olan federal standartlar içerisinde kalmak kaydıyla federe devletlere büyük oranda özerklik tanınmıştır. Fakat yine de federe devletlerin özerkliği federal meclisin bu konuda çizmiş olduğu sınırlarla sınırlıdır (Batal, 2010, s. 7).

Federal devletlerin halen varlığını sürdüren örnekleri sıralanacak olursa; Amerika Birleşik Devletleri, Rusya Federasyonu ve Federal Almanya Cumhuriyeti sayılabilir.

Federal devletler de her ne kadar işleyişleri aynı mantık temelinde de olsa bazı öğelerinden ötürü kendi aralarında çeşitlilik göstermektedirler. Bunlar sıralanacak olursa;

### 1.1.2.1. Kişisel Birlik

Bu tür devlet birlikleri genellikle bir hükümdarın veya yöneticinin şahsi özelliklerine dayandırılarak tesis edilen, genellikle resmi anlaşmalara dayanmayan ve günümüzde de örneği kalmayan bir birlik türüdür. Bu birliklerin devamlılığı genellikle birliğin kurulmasını sağlayan kişinin hayatı ile sınırlı kalmaktadır. Geçmişteki örneklerine bakıldığında; 1815-1890 yılları arasında Hollanda ile Lüksemburg arasındaki birlik ile 1885-1908 yılları arasında Belçika ile Kongo Cumhuriyeti arasındaki birlik buna örnek gösterilebilir (Öztekin, 2010(b), s. 59).

### 1.1.2.2. Gerçek Birlik

Gerçek birlik devlet sisteminin kişisel birlik devlet sisteminden en büyük farkı, ülkelerarası oluşturulan bu birliğin hukuki bir dayanağının bulunması yani bir anlaşmaya dayanmasıdır. Bu anlamda, iki ayrı devlet hükümet başkanları ya da devlet başkanları nezdinde bir araya gelerek hukuki bir birlik oluştururlar. Bu birlikten amaç; devletlerin iç işlerinde serbest olması, fakat dış ilişkilerde ve üçüncü devletlere karşı olan sorumluluklarda ortak davranılmasıdır. Yakın geçmişte 1818-1905 yılları arasında İsveç ve Norveç'in oluşturmuş olduğu birlik ile 1867-1918 yılları arasında Avusturya ve Macaristan arasında oluşturulan birlik buna örnektir (Öztekin, 2010(b), s. 59).

### 1.1.2.3. Konfederasyon

Konfederasyonlar, kendi iç işlerinde ve dış işlerinde tamamen serbest; fakat genellikle dış savunma konusunda ortaklıkta bulunmak amacıyla kurulan birlik türüdür. Konfederasyon tipinde devlet örgütlenmeleri mevcut devletler sistemi içerisinde pek karşılaşılan bir devlet sistemi değildir. Konfederasyonda aslında tüm yetki yine üye devletlerde toplanmaktadır. Üye devletler konfederasyona üye oldukları halde diplomatik ilişkilerinde özgür davranırlar. Tek başlarına bir üçüncü devlete savaş dahi ilan edebilirler. Sadece birbirlerine karşı saldırmazlık paktı benzeri bir anlaşma imzalayarak bu eylemlerini birbirlerine karşı sınırlandırırlar.

Konfederasyonda bir vatandaşlık söz konusu değildir. Dolayısıyla konfederasyon üye devletlerin toplamından oluştuğu için belirli tek bir ulusu da yoktur. Konfederasyonda üye devletlerin eşit temsilcilerinden oluşan en yetkili ve sorumlu organ ortak meclistir. Bu mecliste kararlar üye devletlerin oy birliği ile alınır ve yine her bir devletin kararları veto etme hakkı bulunmaktadır. Alınan kararlar üye devletlerin hükümetlerince uygulanarak hayata geçirilirler. Tarihte İsviçre (1848) ve Germen (1871) konfederasyonlarında olduğu gibi federasyona dönüşme olgusuna sıkça rastlanmaktadır (Öztekin, 2010(b), s. 59-60).

### 1.1.3. Kendine Özgü Devlet Toplulukları

Kendine özgü devlet topluluklarının bugün sadece dünyada sadece bir örneği bulunmaktadır. O da, Commonwealth of Nations olarak adı geçen “İngiliz Uluslar Topluluğu”dur. Bu devletler topluluğu Birleşik Krallığın eski dominyonlarının İngiltere'nin başkanlığında toplanmasından başka bir etkin bir faaliyeti bulunmamaktadır (Öztek, 2010(b), s. 61).

### 1.2. Çek Cumhuriyeti'nin Merkezi ve Yerinden Yönetim Sistemleri

Çek Cumhuriyeti (ÇC), üniter yapıya sahip bir devlet olup, başkenti Prag'dır. ÇC'nin yönetsel yapısının açıklanması anlamında merkezi yönetim teşkilatları ile taşra uzantılarına ve yerel yönetimler olarak da bölge yönetimlerine ve belediyelere değinilecektir. ÇC'de, AB uyum sürecinde ve öncesinde gerçekleştirilen yerel yönetimler reformlarının, ülkenin yönetsel yapısındaki etki alanlarını daha iyi açıklayabilmek adına merkezi ve yerel yönetim sistemlerinin genel bir tanımının yapılması uygun görülmüştür.

Çek Cumhuriyeti'nde kamu yönetiminin iki ayrı kolu bulunmaktadır. Bunlar; merkezi yönetim ve yerel yönetimlerdir. Merkezi yönetim, karar almada kısıtlı özerkliği ve dikey hiyerarşik modeli ile karakteristik özellikleri bakımından Türkiye'deki merkezi kamu yönetimi ile benzerlikler göstermektedir. Yerel yönetimler, ise yerelde ikamet eden yurttaşların Anayasa ve yasalar çerçevesinde belirlenmiş konularda kendi kendilerini yönetme hakkını temsil eden kamu kurum ve kuruluşlarıdır. ÇC'de yerel yönetimler 1992 yılında kabul edilen Çek Cumhuriyeti Anayasası'nın 99-102 maddeleri uyarınca tanımlanmış ve varlıkları güvenceye alınmıştır. Bu anlamda, ÇC'de yerel yönetimler belediyeler ve üst yerel yönetim birimleri olarak da bölge yönetimleri olmak üzere ikiye ayrılmış anayasal nitelikteki kuruluşlardır. Belediyeler ve bölge yönetimleri, seçimlerle oluşturulan meclisleri tarafından bağımsız bir şekilde yönetilmektedirler. Aynı zamanda kendi kamu tüzel kişilikleri, bütçeleri ve mal varlıkları da bulunmaktadır. Yerel yönetimler merkezi yönetimdeki hiyerarşinin bir parçası değildir ve sadece yasa ile belirlenmiş konuda merkezi yönetimin müdahalesi (vesayet yetkisi) söz konusu olabilmektedir (Kostecky ve vd., 2007, s. 4-5).

#### 1.2.1. Çek Cumhuriyeti Merkezi Yönetim Sistemi

ÇC, Kasım 1989'daki yoğun gösterilerden sonra komünist rejimden parlamenter demokrasiye geçmiştir. Kadife Devrim (Velvet Revolution) olarak adlandırılan bu devrimden sonra Vaclav Havel, Aralık 1989'da ilk devlet başkanı ünvanını almıştır. Gerçekleştirilen devrimin adının "Kadife" olmasının sebebi, sosyalist bloğun 1989'da dağılmasının ardından ÇC'de gerçekleştirilen devrimin kârsız fakat etili yani yönetim sistemini ve felsefesini kökten değiştiren bir devrim olmasından ileri gelmektedir. İngilizcesi "*Iron fist in velvet glove*" olan

"Kadife eldiven içindeki demir yumruk" anlamına gelen deyim ÇC'de gerçekleştirilen devrim sürecinin niteliğine uygun bir tanım sunduğundan, bu deyim içerisindeki "kadife" kelimesinin devrimi tanımlaması uygun görülmüştür<sup>2</sup>.

Çekoslovakya'da, ilk genel seçimler Haziran 1990'da yapılmıştır. Ardından Çekoslovakya'nın Çek tarafında Haziran 1992'de yapılan seçimlere 19 parti katılmış ve toplamda 200 sandalyeli "Ulusal Konsey" için 6.756.026 adet oy kullanılmıştır. Bu seçimlerde seçmen katılımı % 85 olarak gerçekleşmiştir. Seçimler sonucunda 1997'ye değin başbakanlık görevini sürdürecektir olan Vaclav Klaus başbakan olarak seçilmiştir. Çek Cumhuriyeti'nin 1993'te bağımsızlığını kazanmasından sonra bu Ulusal Konsey, Çek Cumhuriyeti'nin parlamentosuna dönüşmüştür<sup>3</sup>.

Çekoslovakya Federasyonu, 1 Ocak 1993'te dağılarak Çek Cumhuriyeti ve Slovakya adında iki ayrı ülke olarak bölünmüştür. Vaclav Havel tekrar, ÇC'nin ilk başkanı olarak seçilmiştir. (Czech Republic Public Administration Country Profile, 2009, s. 2). Bu tarihten sonra Çek Cumhuriyeti Devleti'nin merkezi yapılanması da değişerek, Çek Ulusal Meclisi, Çek Cumhuriyeti Hükümeti ve Yüksek Mahkeme'den oluşan yeni bir yapı kurulmuştur. 1993'te kabul edilen yeni anayasa uyarınca ÇC, temel hak ve hürriyetleri gözetilen, yasayla yönetilen, bağımsız ve demokratik bir devlet olarak ortaya çıkmıştır. Yasama görevi, iki meclisli parlamentoya verilmiştir. Bu meclislerden biri olan "Temsilciler Meclisi" 4 yılda bir, ikincisi olan "Senato" ise altı yılda bir yapılan seçimlerle oluşturulmaktadır. Yürütme görevi Cumhurbaşkanı ve hükümette toplanmıştır. Yargı gücü ise Cumhuriyet adına bağımsız mahkemelere verilmiştir. Yargı gücünü Anayasa Mahkemesi ve hukuk mahkemeleri oluşturmaktadır (Pavlik, 2002, s. 6). 1993'te kabul edilen yeni anayasa ayrıca, ülkenin idari bölümlenmesinin yalnızca coğrafi olduğunu vurgulayarak, eski federal yapıyı da yürürlükten kaldırmıştır (TEPAV, 2007, s. 8).

ÇC, 2013 verileriyle, 10.16 milyonluk nüfusa sahiptir (Marketline, 2013, s. 12). Nüfusunun %75'i kentsel coğrafyada yaşayan bir ülkedir. Günümüzde (1 Ocak 2013 verileriyle) ÇC'nin yerel yönetim örgütlenmesi, kendi belediyesi olan ve başlı başına bir bölge sayılan başkent Prag da dahil olmak üzere toplam 14 bölge (region/kraje), 76 ilçe (district/okresy) ve 6253 belediyeden (municipality) oluşmaktadır. Bu rakam AB ülkeleri içinde en yüksek belediye sayılarından birisidir. Çünkü karşılaştırma yapmak gerekirse, Almanya Federal Cumhuriyeti'nin yaklaşık 80 milyonluk nüfusuna karşın 12.000 civarında belediyesi bulunmaktadır (Hladik ve Kopecky, 2013, s. 6).

<sup>2</sup> Ayrıntılı bilgi için <http://www.hurriyet.com.tr/planet/12972862.asp> adresine bakılabilir.

<sup>3</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Czech\\_legislative\\_election,\\_1992](http://en.wikipedia.org/wiki/Czech_legislative_election,_1992), E.T.: 15.07.2014.

14 bölgenin, 2011 yılı sayımına göre nüfusu yaklaşık olarak 310.000 ila 1.274.000 arasında değişmektedir<sup>4</sup>. Bölgelerin içerdikleri ilçe sayısı 3 ila 12 arasında, içerdikleri belediye sayısı da yaklaşık olarak 1 (sadece Prag Bölgesi tek belediyelidir) ila 1150 arasında değişmektedir (Toksöz ve Özgür, 2009, s. 113).

ÇC'nin merkezi yönetim sistemi ve işleyişi, 2/1969 sayılı "Çek Cumhuriyeti'nin Devlet Yönetiminin Bakanlıklarının Diğer Merkezi Organların Kurulması" (Establishment of Ministries and Other Central Bodies of State Administration of the Czech Republic) adlı kanunla düzenlenmiştir. Kanun üzerinde sonraki yıllarda birtakım değişiklikler de gerçekleştirilmiştir. Bu kanun kapsamında, şu anda 14 bakanlık ve Çek İstatistik Ofisi gibi merkezi devlet yönetimine bağlı diğer 11 kamu kuruluşu bulunmaktadır. Bunların yanı sıra yasada adı geçmeyen fakat ülke çapında belirli bir bakanlığa bağlı ya da ilgili olarak kamu hizmeti sunan çeşitli kamu kurum ve kuruluşları da bulunmaktadır. Çek Ticari Denetim Müdürlüğü ve Merkezi Arazi Ofisi bunlar arasında sayılabilir. Aynı zamanda yukarıda adı geçen kanunla, 14 bakanlığın görevleri ve sorumluluklarının kapsamı da belirlenmiştir (Hladik ve Kopecky, 2013, s. 4).

#### **1.2.1.1. Yasama**

Çek yasama organı iki meclisli olan parlamentodur. Parlamento, "Senato" ve "Temsilciler Meclisi" olmak üzere iki meclisten oluşur. Temsilciler Meclisi, 4 yıl için seçilen 200 üyeden oluşur. Senato ise 6 yıl için seçilen 81 üyeden oluşmaktadır. Senatonun üçte biri her iki yılda bir yeniden seçilmektedir. Her iki meclisin seçimleri, görev süreleri dolmadan önceki son 13 içerisinde yapılır ve görev süreleri tamamlandığında yeni meclislerin seçilmiş olması gerekir. Eğer ki, temsilciler meclisinin görevine son verildiyse, yeni meclisin oluşturulması için seçimlerin, meclisin feshinden sonraki 60 gün içerisinde yapılması gereklidir.

Temsilciler meclisi seçimleri eşit, gizli ve direkt oy kullanma hakkına bağlı kalınarak nisbi temsil seçim sistemine göre yapılır. Senato seçimi ise yine aynı hususlar doğrultusunda çoğunluk seçim sistemine göre yapılır. 18 yaşını geçen her ÇC vatandaşı seçimlerde oy kullanabilmektedir. Temsilciler Meclisi'ne seçilebilmek için yaş sınırı 21, senatoya seçilebilmek için ise yaş sınırı 40'tır. Aynı anda hem Temsilciler Meclisi'nde hem de Senato'da görev yapmak mümkün değildir. Her iki meclisin ortak toplantılarında Temsilciler Meclisi'nin başkanlığında toplantı yapılır. Hükümet yetkilileri her iki meclisin komite ya da komisyon toplantılarına katılabilirler. Yürürlüğe giren bütün yasalar, Temsilciler Meclisi

<sup>4</sup> <http://www.geohive.com/cntry/czech.aspx>, E.T.: 15.07.2014.

Başkanı, Devlet Başkanı ve Başbakan tarafından imzalanırlar (Constitution of the Czech Republic, 2009, Article 15-53)<sup>5</sup>.

### 1.2.1.2. Yürütme

Çek Cumhuriyeti'nde yürütme görevinden, devlet başkanı ve başbakanın başkanlığındaki hükümet sorumludur.

#### 1.2.1.2.1. Devlet Başkanı

Devlet başkanı devletin başıdır. Devlet başkanı her iki meclisin ortak oturumu esnasında yapılan bir oylama sonucu seçilir. Devlet başkanı yasaların uygulanmasından dolayı yürütme gücü tarafından ortaya çıkarılan fiillerden sorumlu tutulamaz. Devlet başkanı 5 yıl için seçilir. Senato üyesi olabilmek için ehil şartları taşıyan vatandaşlar devlet başkanlığı için de aday olabilirler. Hiç kimse iki defadan fazla devlet başkanı olarak seçilemez. Bir kişinin devlet başkanlığı için aday olabilmesi için en az 10 temsilci ya da senatör tarafından aday olarak gösterilmesi ve bu kişinin de devlet başkanı olarak seçilebilmesi için de, temsilcilerin ve senatörlerin oylarının mutlak çoğunluğunu elde etmesi gereklidir. Eğer kimse bu görev için seçilemezse 14 gün içerisinde genel seçimler yenilenmektedir. Temsilciler meclisinin oylarının çoğunluğu ile senatörlerin oylarının çoğunluğunu kazanan iki aday ikinci bir turda daha karşı karşıya gelirler. Eğer üçüncü turda bile bir aday devlet başkanı olarak seçilemezse, yeni bir tur daha düzenlenir.

Devlet başkanı, başbakanı ve hükümet üyelerini atamaya ve onların istifasını kabul etmeye yetkilidir. Temsilciler meclisini toplamaya ve dağıtmaya yetkilidir. Yeni bir hükümet atanana kadar istifa eden başbakanın yerine yeni başbakan atanıncaya kadar yürütmeye de yetkilidir. Anayasa mahkemesi başkanı ve üyeleri ile yüksek mahkeme başkanını ve yardımcılarını atar. Af çıkarmaya, var olan cezaları hafifletmeye, uygulanmayanları kaldırmaya veya halihazırda uygulanan olanları da askıya almaya yetkilidir. Anayasal düzenlemeler dışında, uygulanmakta olan bir yasaı meclise geri gönderebilir. Onaylanan yasaları imzalar. Yüksek denetleme kurulunun başkan ve başkan yardımcısını, Çek Ulusal Bankası'nın yönetim kurulu üyelerini atar. ÇC'nin AB'ye girişine ve sonuçlarına yönelik olarak yapılacak referandumu duyurur<sup>6</sup>. ÇC'yi diğer ülkelere karşı temsil eder. Uluslararası antlaşmaların müzakerelerine katılabilir ve

<sup>5</sup> <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml> (E.T.: 15.08.2014).

<sup>6</sup> ÇC'nin, AB'ye katılımıyla ilgili referandum, 13-14 Haziran 2003 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Referandum, 1 Mayıs 2004'te AB'ye katılan 10 ülkeden 9'unda gerçekleştirilmiştir. Bu 9 ülke içerisinde ÇC, 7. referandumu yapan ülke olmuştur. Referandum sonucunda, %77.33 AB'ye "evet" oyu, % 22.67 "hayır" oyu çıkmıştır. Referanduma tüm seçmenlerin % 55.21'i katılım göstermiş ve toplamda 4.560.399 oy kullanılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. "Hanley S., Referandum Briefing No 6 The Czech EU Accession Referandum 13-14 June 2003, Opposing Europe Research Network, <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-6.pdf&site=266> ve [http://en.wikipedia.org/wiki/Czech\\_European\\_Union\\_membership\\_referendum,\\_2003](http://en.wikipedia.org/wiki/Czech_European_Union_membership_referendum,_2003) (E.T.: 24.08.2014)

onları onaylar. Silahlı kuvvetlerin kumandanıdır. Diplomatik görevleri üstlenebilir ve temsilcilerini kabul eder. Diplomatik görevlileri atayabilir ve görevden alabilir. Temsilciler meclisi ve senatoyu seçimlere çağırır. Generallerin ünvanlarını yükseltir ve onların atamalarını yapar. Yargıçları atar ve gerek görüldüğünde genel af çıkarma yetkisi de vardır.

Devlet başkanının her iki meclisin toplantılarına meclis komitelerine ve komisyonlarına katılma hakkı ve gerektiğinde bu organlarda söz alma hakkı vardır. Devlet başkanı hükümet toplantılarına katılabilir ve yetkisi olduğu konularda hükümetten bu konularda rapor isteyip bu raporları tartışabilir. Devlet başkanı idari ve adli suçlardan ötürü sorgulanabilir ve yargılanabilir. Yargılama görevini senato içerinden kurulacak olan Anayasa Mahkemesi üstlenir. Devlet başkanı suçlu bulunduğu takdirde makamını kaybedebilir ya da yeniden seçilme yeterliliğini kaybedebilir. Devlet başkanının görevi esnasında ortaya çıkan adi suçlarla ilgili soruşturması süresiz olarak ertelenir (Constitution of the Czech Republic, 2009, Article 54-65)<sup>7</sup>

#### **1.2.1.2.2. Hükümet**

Hükümet yürütmenin en yüksek organıdır. Hükümet başbakan, başbakan yardımcısı ve bakanlardan oluşur. Hükümet, temsilciler meclisine karşı sorumludur. Başbakan ve hükümetin (Bakanlar Kurulu'nun) diğer üyeleri devlet başkanı tarafından atanırlar. Devlet başkanı hükümetin diğer üyelerini Başbakan'ın teklifi üzerine atar. Hükümet atanmasından itibaren 30 gün içerisinde temsilciler meclisinde güvenoyuna gitmelidir. Eğer hükümet temsilciler meclisi önünde ardı ardına iki kez güvenoyu alamadığı takdirde, devlet başkanı temsilciler meclisi başkanının önereceği kişiyi başbakan olarak atar. Temsilciler Meclisi en az 50 milletvekilinin yazılı oyu üzerine güvensizlik oyu yoklaması yapılmasına karar verebilir. Güvensizlik oyu çıkması için temsilciler meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun kabul oyu vermesi gerekmektedir.

Hükümetin kararlarının geçerli olabilmesi için de, alınan kararların hükümet üyelerinin salt çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekmektedir (Constitution of the Czech Republic, 2009, Article 67-80)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml> (E.T.: 15.08.2014)

<sup>8</sup> <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml> (E.T.: 15.08.2014)



### 1.2.1.3. Yargı

ÇC devletinin yargı gücü, devleti temsilen bağımsız mahkemelerce kullanılmaktadır. Yargıçlar da görevleri anlamında tamamen bağımsızdırlar. En üst yargı organı anayasal bir kuruluş olan Anayasa Mahkemesi'dir.

Bağımsız mahkemeler öncelikle yasaları ve yasalarla verilmiş hakları korumakla yükümlüdür. Bağımsız mahkemelerde kendi aralarında yüksek mahkeme, yüksek idari mahkeme, üst, bölgesel ve ilçe mahkemeleri olarak gruplandırılmıştır. Bu yapılanma ancak yasa ile değiştirilebilmektedir. Hukuk fakültesi mezunu herhangi bir Çek Cumhuriyeti vatandaşı, devlet başkanı tarafından bir ömür boyu yargıç olarak atanabilmektedir. Fakat bu konudaki diğer hükümler yasa ile belirlenmektedir. Hangi davaların tek yargıçla, hangi davaların ise bir heyet tarafından görüleceği ve hangi davalarda diğer vatandaşların da karar yapım sürecine dahil olabileceği (jüri benzeri bir olgu) yasa tarafından düzenlenmektedir. Mahkemenin konuyla ilgili olarak karar vermeye çalıştığı bir konudaki yasa, Anayasa ile çelişiyorsa konu Anayasa Mahkemesi'ne taşınmalıdır (Constitution of the Czech Republic, 2009, Article 90-96)<sup>9</sup>.

#### 1.2.1.3.1. Anayasa Mahkemesi

Anayasa Mahkemesi, anayasanın ve hükümlerinin korunması amacıyla oluşturulmuş bir mahkemedir. Anayasa Mahkemesi on yıl için atanan on beş üyeden oluşmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin üyelerinin tümü devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Fakat bu üyelerin atamasının tamamlanabilmesi için ayrıca senatonun kabulü de gerekmektedir. Senatoya seçilebilmek için azami şartları taşıyan, hukuk fakültesi mezunu ve bu alanda en az 10 yıl resmi tecrübesi olan bir kişi Anayasa Mahkemesi üyesi olarak atanabilmektedir.

Anayasa Mahkemesi üyelerinin de senatoya bağlı olarak dokunulmazlıkları bulunmaktadır. Herhangi bir Anayasa Mahkemesi üyesi hakkında cezai kovuşturmada bulunabilmesi için senatonun onayı gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkileri;

- Anayasal hükümlere aykırı olan yasaları ve bireysel işlemleri iptal etmek,
- Anayasaya ya da yasalara aykırı olan diğer yönetsel metinleri ya da bireysel işlemleri iptal etmek,
- Bölgesel özerk yönetimlerin, merkezi yönetimin yasal olmayan müdahaleleri ile ilgili şikayetlerini çözümlenmek,

<sup>9</sup> <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml> (E.T.: 15.08.2014).

- Milletvekili ya da senatör seçimlerinin onaylanması ile ilgili uyuşmazlıkların başvurularına bakmak,

- Anayasa tarafından güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklere ilişkin kamu otoriteleri tarafından yapılan ihlalleri incelemek, olarak sıralanabilir (Constitution of the Czech Republic, 2009, Article 83-96)<sup>10</sup>.

#### **1.2.1.3.2. Yüksek Denetleme Kurulu**

ÇC’de merkezde yer alan üst kuruluşlardan bir diğeri de “Yüksek Denetleme Kurulu”dur. Yüksek Denetleme Kurulu, bağımsız bir organdır ve kamu malları ile kamu bütçesinin denetiminden sorumludur. Yüksek denetleme kurulunun başkan ve başkan yardımcısı, temsilciler meclisinin teklifi üzerine devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Yüksek denetleme kurulu anayasal bir kuruluştur ve statüsü, örgütlenmesi ve diğer görev ve yetkileri yasa ile düzenlenmektedir (Constitution of the Czech Republic, 2009, Article 97)<sup>11</sup>

#### **1.2.2. Yerel Yönetimler**

ÇC, yerel yönetimler alanında, bölge yönetimleri ve belediyeler şeklinde yönetsel yerinden yönetimler olarak bölümlendirilmiştir. Yerinden yönetim birimleri, belirli bir coğrafi alanda yerleşik olarak bulunan vatandaşların kendi kaderlerini tayin etme ve kendi kendilerini yönetme hakkının olduğu bir yönetsel birimdir. Belediyeler, bölgesel yönetimlerin bir bileşeni olarak görev yaparlar. Bölgesel yönetimler ancak ve ancak anayasal bir kanunla kurulabilirler veya kaldırılabilirler. Belediyeler, belediye meclisi tarafından yönetilirler. Bölge yönetimleri ise “Temsilciler Meclisi” olarak adlandırılan bir yönetim organı tarafından yönetilir. Bölge yönetimlerinin kendi kamu tüzel kişiliği ve bütçeleri bulunmaktadır. Bu anlamda kamu hukuku kurallarına göre örgütlenip, faaliyet göstermektedirler. Merkezi yönetim, bölge yönetimlerinin faaliyetlerine ancak ve ancak yasalara aykırılık durumu söz konusu olduğunda müdahale edebilmektedir. Bunun yanı sıra usul yönünden hukuka uygunluk denetimi de yapılabilir. Belediye meclis üyeleri, doğrudan, eşit ve gizli yapılan seçimlerle seçilirler. Seçimler dört yıllığına yapılır. Erken seçimi gerektirecek koşulların neler olduğu yasa tarafından ayrıca düzenlenmektedir (Constitution of the Czech Republic, 2009, Article 99-102)<sup>12</sup>.

Çek yerel yönetim sistemi, belediye ve bölge temelinde iki yapıdır. 1997 yılında yapılan 347/1997 sayılı anayasal kanunla 14 bölge yönetimi kurulmuştur. Bu 14 bölge yönetiminin içinde 13 bölge ve bir de başkent Prag yönetimi (aynı zamanda bölge örgütlenmesi de

<sup>10</sup> <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml> (E.T.: 15.08.2014).

<sup>11</sup> <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml> (E.T.: 15.08.2014).

<sup>12</sup> <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml> (E.T.: 15.08.2014).

mevcuttur) bulunmaktadır. Bölge yönetimleri, 129/2000 sayılı "Bölgeler Kanunu", belediyeler ise 129/2000 sayılı "Belediyeler Kanunu" ile düzenlenmiştir (Hladik ve Kopecky, 2013, s. 5).

Yerelde, kamu hizmetleri, niteliğine ve gereksinimlere göre yerel yönetimler ya da merkezi yönetim ve uzantısı olan kamu kurum ve kuruluşları aracılığı ile görülmektedir. Bu anlamda, kamu hizmetlerine ilişkin sorumluluklar ve yetkiler ayrı ayrı düzenlenmiş ve birbiri ile çakışmamaktadırlar. Yerelde kamu hizmetleri, yetki genişliği esasına göre yetkilendirilmiş merkezi yönetimin taşra uzantısı olan kamu ve kuruluşları aracılığıyla ve bunun yanı sıra yasa ile yetkilendirilen belediyeler ve bölge yönetimleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin (hem belediyelerin hem de bölge yönetimlerinin) kamu hizmeti sunmak üzere kullandıkları yetkilerde ikiye ayrılmaktadır. Buna göre;

- Yerel yönetim olmalarından ötürü, doğal olarak kendilerine özgü yetki ve sorumluluklar,
- Yasalar aracılığıyla, merkezi yönetim tarafından ve merkezi yönetim adına yerine getirmekle yükümlü oldukları yetkiler ve sorumluluklardır (*Yetki devri*).

ÇC'de yerel yönetimlere özgü bu ikili sistemin çok uzun bir yönetsel geçmişi bulunmaktadır. Uzun bir süredir bu sistemin tercih edilmesinin sebebi ise, yerelde yetkilerin ayrıştırılmasını kolaylaştırması ve mükerrer görevlerin ortaya çıkmasını önlemesidir (Kostecky, ve vd., 2007, s. 5).

Şimdi ise yerel yönetimler başlığı altında, bugün ÇC'de yer alan belediyeler ve bölgesel yönetimler konusu irdelenmeye çalışılacaktır.

### **1.2.2.1. Belediyeler**

Belediyeler kamu tüzel kişiliğine sahip, kendi bütçeleri, gelirleri ve malvarlıkları olan kamu kuruluşlarıdır. Yerel yönetim olmalarından doğan yetki ve sorumluluklarla birlikte, yasalarla kendilerine yüklenmiş olan bazı yetki ve sorumlulukları da merkezi yönetim adına yerelde yerine getirirler. Belediyelerin varolmalarından kaynaklanan doğal yetki ve sorumluluklarının oluşmasında, belediyenin ve belediye sınırları içerisinde yaşayan halkın yararı söz konusudur. Daha ayrıntılı bir anlatımla, belediye halkın refahının en iyi seviyeye çıkartılması ve mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için gerekli şartları yaratmakla ve ortaya çıkan ihtiyaçları gidermekle doğal olarak yükümlüdür. Bu bağlamda, özellikle kentleşme ve konut politikasının oluşturulması, uygulanması ve korunması, sağlık, ulaşım ve iletişim alanlarında gelişmenin sağlanması, eğitim, kültür ve kamu düzeninin ve esenliğinin sağlanması konusunda doğal yetkilidir. Bunun yanı sıra bir yerel yönetim kuruluşu olarak, merkezi yönetimin yerelde sunması gereken bazı kamu hizmetleri yasalar yoluyla "*devredilmiş sorumluluk*" kapsamında yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarına dahil

edilebilmektedir. Belediyeler, yasalar aracılığıyla kendilerine devredilen bu görevleri yapmakla ve bu görevlerle ilgili olarak da merkezi yönetimin ilgili kurum kuruluşlarına karşı da sorumludurlar. Belediyeler ayrıca yasalar aracılığı ile kendilerine devredilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmek için merkezi yönetim bütçesinden ek ödenek de alabilmektedirler. Bu tür görevlerle ilgili olarak, seçilmiş olan bazı belediyelerin ilgili birimleri, görevlerin yürütülmesi ile ilgili olarak kendi "mikro-bölge"lerinde (ÇC'de bir tür yerel yönetim birliği olarak sayılmaktadır) yer alan belediyelerin görevlerinin yürütülmesi ve koordine edilmesi ile de sorumlu kılınmaktadırlar. ÇC'de belediye yönetimleri 2000 yılında yürürlüğe giren 128 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmektedir. İlgili kanun daha sonra 2001 yılında 273 ve 450 ile 2002 yılında 311 ve 313 sayılı kanunlarla bazı değişiklikler de geçirmiştir (Kostecky ve vd., 2007, s. 5-6).

Belediye, mahalli müşterek nitelikte kendi öz yönetimi olan en temel yönetsel organdır. Belediye kendi kamu tüzel kişiliği bulunan kamusal bir konsey görüntüsündedir. Bu özelliğinden ötürü, kendi yasal faaliyetlerini düzenleyebilmekte ve kendi kararlarını alabilmektedir. ÇC'de 19 büyük kent bulunmaktadır (MoI, 2004, s. 27). Bu kent yönetimleri de kendi aralarında kent ilçelerine ya da kent kasabalarına bölünebilmektedirler.

Belediye; belediye konseyi, belediye yönetim kurulu, belediye başkanı, belediyenin ana hizmet birimleri ve diğer birimlerinden oluşur. Kent yönetimi ise; kent meclisi, kent yönetim kurulu, kent başkanı, kentin ana hizmet birimleri ve diğer birimlerinden oluşur. Her iki yönetim birimi de; belediye ve kent de bağımsız olarak yönetilirler. Büyük kent yönetimleri altında bölümlenen kent ilçeleri ve kent meclisleri de yukarıda sayılan organların benzerlerine kendi adları ve sıfatları altında sahiptirler.

Belediye yönetimlerinin merkezi yönetimle ilişkileri hukuka uygunluk denetimi temelinde bir vesayet ilişkisine dayanmaktadır. Bu açıdan belediyelerin görevleri ve yetkileri de ancak yasayla sınırlanabilmektedir.

Belediyeler, halkın refahı ile ilgili olarak kamu düzenini sağlamaktan, "*kamusal yeşilliği*" korumaktan, kamusal alanların ve sokakların temizliğinden sorumludurlar (Act on Municipalities, Act No. 128/2000 Coll., Section 1-6). Belediyelerin görevleri bu anlamda yapılması zorunlu görevler ve yapılması isteğe ve ihtiyaca bağlı görevler olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Zorunlu görevler arasında; yukarıda sayıldığı üzere, yolların ve sokakların bakımı, eğitim ve sosyal hizmetlere yönelik olan belediye ile ilgili kurumların idaresi, sağlık hizmetleri; yaşlı bakımı ve engellilere yönelik hizmetler, belediye hastanelerinin işletimi ve buralarda istihdam edilecek doktorlar, kamu düzeninin sağlanmasına yönelik olarak belediye polislerinin istihdamı, gerektiği takdirde merkezi yönetimin kolluk güçleri ile işbirliği ve

yangın hizmetleri belediyelerin mutlaka yerine getirmek olduğu hizmetlerin başında gelmektedir. Bunun yanı sıra, atık yönetimi, temiz kullanma suyunun temini, atık su arıtımı, toplu taşımacılık ve park-bahçelerin korunması gibi teknik hizmetler de belediyelere yüklenmiştir.

Belediyeler bu hizmetlerini yerine getirirken, bütçelerinden sağlanan finansmanlarla kurulan işletmeleri kullanmakla beraber, kamu-özel ortaklığı çerçevesinde özel sektör kuruluşlarından ve diğer belediye birliklerinden ve derneklerinden de yardım alabilmektedirler. Özel sektör ile yapılan işbirlikleri yasal sözleşmeler ile sağlanmaktadır. Belediyelerin doğrudan yapmakla yükümlü olmadıkları ve teknik nitelikli bazı hizmetlerin kamunun tüm bireylerine eşit şekilde dağıtılabilmesi ise olanaklarla sınırlı olmaktadır. Öyle ki, belediye kütüphanesinin bakımı ve geliştirilmesi, yerel kültürel kurumların desteklenmesi daha büyük belediyelerde ve daha büyük ekonomik imkanlarla mümkün olabilmektedir (Lacina ve Vajdova, 2000, s. 273).

Belediyelerin gelirleri ise büyük oranda vergiler oluşturmaktadır (% 56 dolaylarında). Şu anda geliri sadece belediyelere kalan vergi ise emlak vergisidir. Bunun dışındaki vergi türleri olan gelir vergisi ve katma değer vergisi ise merkezi yönetimle paylaşılmaktadır. Yasaya göre, vergi oranları dahil bütün vergilerin tanımlanması yetkisi ulusal meclistedir. Bu anlamda yerel yönetimler sadece, emlak vergisinin oranlarının ve belirli sınırlar dahilinde yerel resim ile harçların oranlarının belirlenmesinde etkili olabilmektedirler. Bunun dışında yerel yönetimlerin yerel nitelikte özel vergi türleri tanımlama veya diğer vergi türlerinin oranlarının belirlenmesi konusunda müdahale etme ya da etkili olma hakları yoktur. Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden alacakları pay ise, devlet bütçesi ile ilgili olan yasa yardımıyla açıklanmış ve belirlenmiştir. Vergilerden başka, yerel bağımsız kaynaklardan gelen diğer gelirler ise belediyeler tarafından düzenlenebilmektedir. Bunlar arasında; yerel katılım payları, belediye mülklerinden gelen gelirler, belediye tarafından kurulan örgütlerden gelen transfer gelirleri, belediye etkinliklerinden elde edilen karlar, alınan kredi ve borçlar, bağışlar ile çeşitli devlet destekleri (sübvansiyonlar) sayılabilir. Örneğin, merkezi yönetim adına yürütülen bazı yetki ve görevler, bir başka deyişle devredilmiş yetkiler bu tarz ekonomik katkılar yardımıyla yürütülmektedir. Bunun yanı sıra belediyeler oldukça sıkı bir şekilde düzenlenmiş olan gelirlerinin harcaması konusunda daha özgür kılınmışlardır. Özellikle küçük ve az nüfuslu belediyelerde en önemli harcama payını eğitime (özellikle de ilkokullara) harcanan para oluşturmaktadır (Kostecky ve vd., 2007, s. 6-7).

### **1.2.2.1.1. Belediye Meclisi**

Belediye meclisi (municipal council), belediyenin en üst karar organıdır. Belediye meclisinin üyeleri, 18 yaşını aşmış seçmenler tarafından dört yılda bir, doğrudan seçilerek göreve gelirler (Güler, 1995, s. 64). Belediye meclisinin kaç kişiden oluşacağı belediyenin bulunduğu yerleşim biriminin nüfusuna bağlı olarak beş ila ellibeş kişi arasından değişebilir. Nüfusu 500'e kadar olan yerleşim birimleri 5 ila 15 arasında belediye meclisi üyesi seçerken, nüfusu 150.000'in üzerindeki yerleşim birimleri 35 ila 55 arasından belediye meclisi üyesi seçebilmektedirler (Acts on Municipalities, 2002, Section 68). Belediyenin meclisinin bağımsız karar alabileceği konular, yasaların verdiği yetki ile sınırlandırılmıştır. Belediye meclisi kural olarak en az üç ayda bir toplanır. Bazı belediye meclisi toplantıları üyelerinin yanı sıra halkın katılımına da açılabilir.

### **1.2.2.1.2. Belediye Yönetim Kurulu**

Belediye yönetim kurulu (municipal board), belediyenin yürütme organı olmakla birlikte belediye meclisine karşı da sorumlu bir yapıdır. Belediye yönetim kurulunun üye sayısı 5 ila 11 arasında değişebilmektedir. Üyeleri dört yıl için seçilmektedirler. Üyeleri belediye başkanı, başkan yardımcısı ve belediye meclisinin kendi aralarından seçeceği temsilcilerdir. Belediye yönetim kurulu gerektiğinde ve belediye başkanı toplantıya çağırıldığında toplanabilmektedir. Belediye yönetim kurulu toplantıları kural olarak halka kapalıdır. Fakat toplantı tutanakları kamuya açıktır. Gerekli durumlarda belediye meclisinin yönetim kurulunu feshetme hakkı da bulunmaktadır. Belediye encümeni, belediye meclisinin aldığı kararların uygulanmasından ve kabul edilen bütçe doğrultusunda planlanan işlerin yapılmasından sorumludur.

Belediye yönetim kurulu çeşitli konuların araştırılabilmesini ve bilgi toplanabilmesinin sağlamak amacıyla komiteler de oluşturabilir. Komite üyeleri her zaman meclisin içinden ya da yönetim kurulundan değil, zaman zaman halktan da seçilebilmektedir. Finans ve denetim konuları ile ilgili komitelerin kurulması zorunlu olup, bunlar yönetim kuruluna karşı da sorumludurlar (Acts on Municipalities, 2002, Section 99-102).

### **1.2.2.1.3. Belediye Başkanı**

Belediye başkanı (mayor of a municipality), belediye meclisince seçilmektedir ve belediye meclisine karşı sorumludur. Bu anlamda ÇC, Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri içerisinde belediye başkanlarının doğrudan değil de, dolaylı yoldan seçildiği tek ülkedir (Kostecky ve vd., 2007, s. 6). Ayrıca belediye başkanı; belediye meclisinin ve belediye yönetim kurulunun başkanı, belediye tüzel kişiliğin temsilcisi ve belediye polisinin (zabıta) şefidir. Mecliste alınan kararları, yardımcısı ve diğer encümen üyeleri ile birlikte imzalar. Belediye başkanı, belediyenin faaliyetlerinden halkı haberdar etmekle, gerektiğinde Çek Ulusal Polis gücünden

yardım istemekle, yasalar kapsamında belediyeye tanınan yetkiler kapsamında gerekli konularda karar almakla ve geçmiş yılın bütçesine ait kesin hesap denetiminin zaman dilimini düzenlemekle görevlidir. Belediye yönetim kurulunun seçilmediği bazı küçük belediyelerde belediye başkanı tek başına yönetim kurulunun işlevlerini de sürdürmektedir (Acts on Municipalities, 2002, Section 103-108).

#### **1.2.2.1.4. Belediye Yönetmel (İdari) Örgütü (Birimleri)**

Belediyenin yönetmel örgütü, belediyenin yönetmel işleyişinin sürdürüldüğü yapıya verilen addır. Belediyenin faaliyetlerinin sürdürülmesinden belediye başkanı, başkan yardımcısı, genel sekreter ve diğer personel sorumludur. Belediye örgütü, belediye yönetim kurulu tarafından kendisine verilen bağımsız yetkilerin kullanımından ve merkezi hükümet tarafından kendisine devredilen yetkilerin uygulamasından sorumludur. Genel sekreter (chief administrative officer) ilçe yöneticisinin onayı üzerine belediye yönetim kurulu tarafından atanan kişidir (Güler, 1995, s. 64). Genel sekreter, belediye meclisi üyesi biri olamaz. Genel sekreter, belediyenin bağımsız yetkilerinin yürütmesinden dolayı belediye yönetim kurulu ve belediye başkanına; merkezi hükümet tarafından devredilen yetkilerin yürütmesinden dolayı da sadece belediye başkanına karşı sorumludur. Genel sekreter, danışman sıfatıyla belediye meclisi ve belediye yönetim kurulu toplantılarına katılabilmektedir.

Belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarının kapsamı ile yerine getirdikleri alan bakımından 3'e ayrıldıkları ÇC'de 383 adet "*özel yetkilendirilmiş belediye örgütü*" bulunmaktadır. Bu özel yetkilendirilmiş belediyelerin örgütleri, kendi çevrelerinde veya bölgelerinde yer alan diğer belediyelerin devredilmiş yetkilerinin uygulanması konusunda da sorumludurlar. "*Yetkileri Genişletilmiş Belediyeler*"in örgütleri ise, çok fazla sayıda devredilmiş sorumluluğun, çok geniş bir yönetmel alanda uygulamasından sorumludurlar. Bu tür, 205 adet kent belediyesi bulunmaktadır. Bunların yanı sıra üçüncü olarak, sadece belli sorumlulukları olan daha küçük nitelikli belediyeler bulunmaktadır. (Lacina ve Vajdova, 2000, s. 268; Kostelecky ve vd., 2007, s. 6).

Belediye örgütünün kaç birimden oluşacağı ise belediyenin büyüklüğüne ve meclisin vereceği kararlara bağılıdır. Bu anlamda Çek yerel yönetimlerinin görevleri genellikle; bütçenin yönetimi, yerel-bölgesel planlama, belediye gelişimi, örgüt ve yönetim, girişimcilik faaliyetleri, insan kaynakları ve halkla ilişkiler alanlarında yoğunlaşmaktadır.

Belediyenin bütçe birimi yıllık bütçenin hazırlanmasından, bir önceki yılın bütçesinin uygulamasından ve kesin hesabından sorumludur. Bütçe birimi; bütçe tasarısı, bütçenin kabulü ve kesin hesabın denetimi ve kabulü konularında doğrudan belediye yönetim kuruluna karşı sorumludur.

Yerel-bölgesel planlama birimi ise, belediyenin alt-yerel uzantılarıyla birlikte bir bütün olarak, eşit fırsatlardan yararlanarak kalkınmasından ve bölgesel önceliklerin uzun vadeli planlarda yer almasından sorumludur. Eğitim, sağlık ve kültür alanlarında düzenlenecek etkinlik ve hizmetlerden, belediyenin hizmet sahası içinde yapılacak binalara ve yenilenecek altyapıya ilişkin tüm planlamalar bu birimin sorumluluğu kapsamına girmektedir. Kamu yararına yönelik olarak, en verimli, kaliteli ve ucuz bir şekilde gereksinimlerin sağlanması bu birimin vizyonunu oluşturmaktadır.

Örgüt ve yönetimden sorumlu birimin görevi ise diğer birimlere nazaran daha beşeri niteliktedir. Bu birimin görevi, belediyenin seçilmiş temsilcilerinin bilgi seviyelerinin ve yeteneklerinin artırılmasıdır. Diğer görevleri ise; işlemlerde verimliliği arttırmak ve maliyetleri düşürmektir.

İş faaliyetleri ile ilgili birimin görevi de; bir kamu kuruluşu olan belediyenin kamu-özel ortaklığını pekiştirebilmek amacıyla özel sektör ile ortaklıklar yaratmak ve deneyim alışverişinde bulunmaktır. Özel sektör temsilcileriyle yapılan bireysel ve kurumsal görüşmeler yardımıyla kamu hizmetlerinin maliyetleri ve çıktıları ayrıntılandırılarak, en etkin ve ucuz hizmetin nasıl sunulabileceği hesaplanmaktadır. Ayrıca hizmetlerin olumlu çıktılarından faydalanan insanların sayısını arttırmak da bu kapsamdaki bir başka amaçtır. Bu birim, büyük kentlerde yer alan belediyelerde yabancı yatırımları kente çekmek gibi ayrı bir görev de edinmiştir.

İnsan kaynakları birimi ise, yine kamu-özel ortaklığı çerçevesinde belediye personelinin, kamu ve özel sektör eğitimcilerinin ve temsilcilerinin katıldığı seminerlerle gelişimine katkı sağlamak üzere oluşturulmuştur. Belediye personelinin eğitilmesinin yanı sıra bir başka amaç da, çeşitli insan grupları ve derneklerle de iletişime geçerek, bireysel eğitim konusunda kamuoyunun nabzını tutmak ve gereksinimleri tespit etmektir.

Halkla ilişkiler birimi; konsey kararlarını, belediyenin işleyişini ve belediye birimlerinin etkinliklerini halkla buluşturan birimdir. Bu anlamda, insan kaynakları birimi ile yakın çalışma içindedir. Amaç, belediye ve yurttaşlar arasında bir köprü kurmak, düzenli aralıklarla ve farklı insan gruplarıyla yurttaşların fikirlerini almak ve en önemlisi de karar yapım süreçlerine halkın katılımını sağlamaktır (Lacina ve Vajdova, 2000, s. 271).



### 1.2.2.2. Bölge Yönetimleri

I. Dünya Savaşı sonrasında Çekoslavakya; Bohemya, Moravya-Silesia, Slovakya ve Ruthenya'dan oluşmaktaydı. ÇC, Çekoslavakya olarak varlığını sürdürdüğü 1990 yılına değin bölgesel anlamda hizmet veren “*Milli Komiteler*” aracılığıyla, yerel yönetimlere ilişkin ihtiyaçlara yanıt vermeye çalışmıştır. 1990 yılı ile birlikte bu yapı değiştirilmiş ve Milli Komiteler lağvedilerek yerine 2000'den fazla belediye kurulmuştur. Milli Komitelerin varlıkları süresince üstlendiği görev ve yetkilerin bir kısmı merkezi yönetime, bir kısmı da yeni kurulan belediyelere aktarılmıştır. Yeni kurulan belediyelerle beraber toplam belediye sayısı 6000'i geçmiştir. Fakat bunların %80'inin nüfusu 1000'in altında kalmıştır (TEPAV, 2007, s. 9-11).

1989'daki Kadife Devrim'den sonra AB'ye uyum amacıyla da bölge yönetimleri güçlendirilmeye başlanmıştır.

Bölgesel reform konusunda, ÇC'de 1996 yılı parlamento seçimleri sonrasında ve AB Komisyonu'nun 1997 tarihli tavsiye (opinion) nitelikli, ÇC'nin AB'ye üyeliği konusundaki kararından sonra, Komisyon, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında “seçilmiş”lerden oluşan birimlerin olması gerektiğini vurgulamıştır (La Plant, Baun ve vd., 2004, s. 40).

Ekim 1997'de muhalefet partileri ile yapılan uzlaşma sonucunda “Constitutional Act on the Formation of the Regions” (Constitutional Act Nr. 347/1997) adlı yasa kabul edilmiş ve ÇC, 14 bölgeye (kraj) ayrılmıştır. Bölge yönetimleri, AB İstatistik Bölge Birimleri'ne uygun olarak da ayrıca yapılandırıldıktan sonra, 1 Ocak 2001'de resmen faaliyete geçmişlerdir. Bu tarihten itibaren de ÇC'de karar ve yürütme organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan yerel yönetimler anlamında sadece bölgeler ve belediyeler var olmuştur. Her bir bölge için seçilmiş bir meclis oluşturulmuştur. Bu yeni oluşum sürecinde sadece komünistler, radikal sağ (Miroslav Sladek'in Partisi) ve bazı sosyal demokrat milletvekilleri kanun için “red” oyu kullanmışlardır (La Plant, Baun ve vd., 2004, s. 40-41).

Yeni yasaya göre; her bölge 4 yıllık, 45-55 ya da 65 üyeli, nüfusa göre orantılanan bir meclis seçmektedir. Meclis kendi üyeleri içinde bir başkan (hejtman) seçecek ve bu kişi “bölgesel konsey”e başkanlık etmekle ve bölgeyi dışarıda temsil etmekle yükümlü olacaktır. Ayrıca başkanın, meclise karşı sorumluluğu da bulunmaktadır. “Bölgesel Konsey”, başkan tarafından yönetilmekte, bir ya da daha çok başkan yardımcısı seçilebilmekte, bölgenin büyüklüğüne göre 9 ila 11 arasında üyesi bulunmaktadır. Her bir konsey üyesi bölgenin siyasi yetkilerinden birini üstlenmekte ve görevinde kendisine bir sekreterlik ile özel komisyonlar yardımcı olmaktadır (La Plant, Baun ve vd., 2004, s. 42).

Ağustos 1999'da bölge seçimleri için bir seçim yasası oluşturmak adına ilk hükümet teklifi (governmental proposal) verilmiştir. Bu teklifle birlikte, bağımsız adaylar ve belediye başkanları bölge meclisi seçimlerinde görev alamıyorlar ve küçük siyasi partiler dezavantajlı duruma düşüyorlardı. Bu süreç zarfında, sosyal demokratlar ve sivil demokratlar ÇC'nin iki büyük partisi olarak, iki partili bir sistem yaratmak için uğraş vermişlerdir. Mart 2000'de hristiyan demokratların ve diğerlerinin, belediye başkanlarının da bölge seçimlerine katılması yönündeki tutumuna karşılık, revize edilmiş bir önerge yasalaşmış ve karşı çıkanlar siyasi şansı olmayan küçük gruplar olarak kalmaya terk edilmişlerdir. Bunun üzerine, tüm bölgelerde “Dörtlü Koalisyon” ortaya çıkmıştır. Bu koalisyonu oluşturanlar ise “Hristiyan Demokratlar”, “Özgürlük Birliği”, “Sivil Demokratik Birlik” ve “Demokratik Birlik”tir (La Plant, Baun ve vd., 2004, s. 42-43).

Yapılan yönetsel reformlardan sonra ilk “bölgeler yönetimi seçimi” Kasım 2000'den önce yapılamadığı için, bölge yönetimleri Ocak 2001'den önce faaliyete geçememişlerdir. O dönemde 1998 seçimleriyle iktidara gelen Sosyal Demokrat Parti bölgeselleşmeye sıcak bakmıştır. Fakat Sivil Demokrat Parti ile beraber hazırlanan “karar anlaşması” (opinion treaty) ile bazı bölümlerini kısıtlamışlardır. Kasım 2000 Bölgeler Seçimi'nden hemen sonra, yeni bölgelerin yetkilendirilmesiyle ilgili yeni yasalar yürürlüğe girmiştir. Bu yasalar, eğitim alanında (günlük bakım merkezlerinin kurulumu ve yönetimi, kreşler, ilk ve ortaokullar), kültür alanında (tiyatroların, müzelerin, galerin ve hayvanat bahçelerinin kurulumu ve yönetimi), bölgesel gelişme alanında (bölgenin gelişimine yönelik koordinasyon, gelişim/kalkınma programlarının onaylanması, planlama ve yerleşim dökümanlarının kontrolü), çevre alanında (bozulmadan koruma, yararlı alanların kalitesinin ve yerlerinin korunması, koruma alanlarının ve parkların yönetimi), sağlık ve sosyal bakım alanında (hastanelerin, hemşire evlerinin, zihinsel ve bedensel engelli çocukların ve yetişkinlerin ihtiyacına yönelik tesislerin kurulumu ve yönetimi) hayata geçirilmişlerdir. Buna el olarak, ülkedeki ve yurtdışındaki diğer bölgelerle koordinasyon içinde bulunulması da bölgelerin görevleri arasındadır. Bölgesel Konsey'in bir diğer ayrıcalıklı görevi ise, Ulusal Meclis'in Temsilciler Meclisi bölümüne harcamaları sunmak, yasalara aykırı olduğu düşünülen yasa taslaklarını Anayasa Mahkemesi'ne iptal edilmek üzere götürmektir. Bölgesel yönetimler, belediyelerin haklarını kısıtlayamaz ve yerel yönetimler sistemi içerisinde de hiyerarşik olarak belediyelerin üstünde bulunmamaktadırlar (La Plant, Baun ve vd., 2004, s. 43).

2002 yılında yeni yasanın uygulanmasına ve Ocak 2003'te ilçe (district) yönetimlerinin tamamen kaldırılarak, yetkilerinin bölgesel yönetimlere ve belediyelere devredilmesine rağmen, ulusal, bölgesel yönetimler ve belediyeler arasında yetki tartışması devam etmiştir.

Fakat yasanın yürürlüğe girmesinden hemen sonra, ÇC bölgesel yönetimleri, anahtar aktörler olarak Çek siyasi sisteminde rol almakta zorlanmışlardır. Ulusal hükümetin, bölgesel yönetimlere finansal kaynakları aktarmadaki gönülsüzlüğü, bölgesel yönetimlerin geniş çaplı kalkınma projelerine girmesine engel olmuştur. Bu kısıtlamalar, bölgesel yönetimleri düşük maliyetli projelere zorunlu olarak yönlendirmiş, yatırım gerektirmeyen, stratejik planlamaya dayalı ve ortaklıklar üzerine kurulu yapıları tesis etmeye yöneltmiştir. Bu nedenden ötürü bölgeler, kendi aralarındaki koordinasyonu da güçlendirerek, ulusal bakanlıkların kısıtladıkları yetkilerine karşı koyma eğilimindedirler. Bazı bölgeler eğitim (ilk ve orta öğretim) ve sağlık (hastaneler) alanında, anayasal anlaşmazlıkları Çek Yüksek Mahkemesi'ne götürerek yetki kazanmaya çalışmışlardır. AB Komisyonu 2001 yılı İlerleme Raporu'nda, yeni bölgelerin finansal anlaşmaları konusundaki ciddi kaygılarını dile getirmiş, 2002 yılı İlerleme Raporunda da, belirli alanlarda, oranı sabitlenmiş vergi geliri ve borçların yürütülmesine yönelik olarak limitlerin kaldırılması yönünde finansal ve karar alma özerkliğinin genişletilmesini vurgulamıştır. Bunun yanı sıra Komisyon, bölgesel yönetimlerin yükledikleri yetkileri ve sorumlulukları yürütmek için yeterli mali desteğe ve kaynağa sahip olmadıklarını vurgulamaktadır (La Plant, Baun ve vd., 2004, s. 43-44).

Bölgeler, üyeleri seçimle iş başına gelen Bölgesel Konsey tarafından yönetilmektedir. Yürütme görevi ise Konsey içinden seçilen Bölgesel Yürütme Kurulundadır. Bölgesel yürütme kurulunda başkan, başkan yardımcısı ve yeterli sayıda üye bulunur. Bölgeler özerk yönetimlerdir ve yasalarla merkezi yönetime yüklenmemiş – Adalet, Güvenlik, Tapu ve Kadastro vb. dışında – her türlü bölgesel faaliyeti yerine getirmekle yükümlüdürler (TEPAV, 2007, s. 9-11).

Bölge yönetimleri genel bir anlatımla, kendi kamu tüzel kişilikleri, bütçeleri, karar ve yürütme organları bulunan kamu hukukuna dayalı kamu kuruluşlarıdır.

AB'nin NUTS II istatistiki bölgeleme sistemi ise; "Objective 1" başlığındaki yapısal fonlara erişebilmek amacıyla minimum 2.5 milyon nüfus gerektirmiştir. Fakat nüfusu 10.3 milyon olan bir ülkede, sadece 4-5 bölgenin bu kriterlere göre oluşturulması mümkün olabilmıştır. Ortalama nüfusu 800.000 olan yeni 14 bölge, AB NUTS II bölgeleme kriterlerine göre bölge nüfus ortalamasının çok altında kalmıştır. Bir başka deyişle, ÇC'de oluşturulan bölgeler, AB NUTS II sistemindeki bölgelerden nüfus olarak 2.5 kat, kapsadıkları coğrafi alan bakımından ise 4 kat küçük kalmışlardır. Dolayısıyla bir yerinden yönetim birimi olarak kurulan bu 14 bölge NUTS III düzeyindeki bölgeler olarak sınıflandırılmışlardır (MoI, 2004, s. 26). Fakat, bazı AB bölgesel politikalarının uygulanabilmesi için bazı yeni "uyum bölgeleri" oluşturulmuştur.

Bölge yönetimlerinin organları sırayla incelenecek olursa;

#### **1.2.2.2.1. Bölge Konseyi**

Bölge Konseyinin kaç kişiden oluşacağı da kuruluş yasasında belirtilmiştir. Buna göre; nüfusu 600.000'e kadar olan bölgeler 45, nüfusu 600.000'in üzerinde fakat 900.000'den az olan bölgeler 55, nüfusu 900.000'in üzerinde olan bölgeler ise, 65 Bölge Konseyi üyesi çıkarabilmektedirler. Bunun için de o bölgenin seçimin yapıldığı yıl 1 Ocak'taki nüfusu baz alınır.

Bölge Konseyi, en az üç ayda bir toplanmak zorundadır. Toplantıya çağrıyı ve başkanlığı "Bölge Yönetim Şefi" yapar. Konsey'de yapılacak çözümler, kararlar ve seçimler Konsey'in basit çoğunluğunun oyu ile kabul edilirler. Konsey toplantıları halka açıktır. Ve eğer "Bölge Yönetimi" istediği takdirde toplantıdan en az 10 gün önce resmi ilan panosundan toplantıya ait tarih, zaman ve toplantı gündemi gibi ayrıntıları duyurabilir. Herhangi bir konsey üyesi görüşülmek üzere, toplantı gündemi için taslak konu oluşturabilir. Merkezi yönetim temsilcileri ya da Temsilciler Meclisi veya Senato üyesi bir yetkili Konsey toplantılarında konuşma yapabilmektedir (Act on Regions, 2002, No. 129/2000, Section 31-55).

Bölge Konseyinin görevleri şu şekilde sıralanabilir: Harcamaları Temsilciler Meclisi'ne sunmak, yasalara aykırı bir yasama faaliyetinde bulunulduğu zaman bunu gerekli belgelerle birlikte Anayasa Mahkemesi'ne ibraz etmek, bölgesel yasama faaliyetine ilişkin konuları ele almak, bölgenin farklı coğrafyalarında kalkınmaya ilişkin faaliyetleri koordine etmek, Parlamento'nun verdiği yetkiye dayanarak bölgesel kalkınma programlarını onaylamak, projelerin uygulanmasını ve performanslarını takip etmek, planlama ve bölgesel faaliyetlere ilişkin yasama metinlerinin ilgili bölümlerinin yayımını yapmak, uyum bölgelerinin bölgesel yönetim kurulları için temsilci seçimi yapmak, bölgesel temel taşıma hizmetinin sınırlarını belirlemek, bölgenin diğer bölgelerle işbirliği olanaklarını değerlendirmek, bölgesel faaliyetlerin yürütülmesine yönelik olarak komiteler kurmak, başkan ve üyelerini seçmek, Konsey üyesi olmayıp da komitelerde, komisyonlarda ve özel kurullarda görev alan kişilerin ücretlerini tayin etmektir.

#### **1.2.2.2.2. Bölge Yürütme Kurulu**

Bölge Yürütme Kurulu, bölgesel yönetimin yürütme organıdır. Bölge Konseyine karşı doğrudan sorumludur. Bölge Yürütme Kurulu yasalarla yetkilendirilmiş olduğu konularda bölgesel konulara ilişkin çözüm üretmekle yükümlüdür. Bölge Yürütme Kurulu başkan, başkan yardımcısı ve yeteri kadar üyeden oluşur. Yürütme Kurulu'nda kaç üyenin bulunacağı nüfusa bağlantılı olarak yasada belirtilmiştir. Buna göre; nüfusu 600.000'in altında olan

bölgeler 9, nüfusu 600.000'in üzerinde olan bölgeler 11 üye çıkarabilmektedirler. Başkan ve başkan yardımcılarının görevleri bittiği takdirde kurulun bir üyesi olarak kurulda görevlerine devam edebilmektedirler.

Kurul, başkan tarafından gerektiği zamanlarda toplantıya çağrılır. Toplantılar kural olarak halka kapalıdır. Konseyin diğer üyeleri bireysel konuların görüşüleceği zaman kurul toplantılarına katılabilmektedirler. Kurul toplantılarında alınan kararlar ve oylama, kurulun tam üye sayısının basit çoğunluğu ile kabul edilebilirler. Toplantı tutanakları, toplantılarda alınan kararları ve o toplantıda bulunan üyelerin imzasını da içermektedir. Tutanaklar, başkan ya da başkan yardımcı tarafından imzalanırlar. Her toplantıdan sonra en geç 10 gün içinde hazırlanmak zorunda olan tutanaklar, bölgesel yönetimin denetimine açık olarak tutulurlar. Yürütme Kurulu Başkanı, Konsey'in her toplantısında faaliyetlerle ilgili olarak Konsey'e rapor vermek zorundadır. Bölge Yürütme kurulu'nun görevleri; Konsey'in belirlediği sınırlar çerçevesinde onaylanmış bütçe üzerinden harcamaları gerçekleştirmek, bölgesel yönetimde çalışan personelin aylıkları için ayrılan bütçeyi düzenlemek, kurul altında çeşitli çalışma grupları için komisyonların kurulmasını sağlamak ve bunları başkanları ile üyelerini atamak, bölgesel yönetim için topluluk içinde görev dağılımı yapmak ve bunların performanslarını izlemek, bölge ve bölgedeki yasal kuruluşlar için belediyelerden gelen görüş ve önerileri değerlendirmek olarak sıralanabilir (Act on Regions, 2002, No. 129/2000, Section 57-59).

#### **1.2.2.2.3. Yürütme Şefi (The Chief Executive)**

Yürütme şefi bölgeyi temsil etmektedir. Yürütme şefi ve yardımcıları Konsey'in içinden seçilirler ve Çek Cumhuriyeti vatandaşı olmaları zorunludur. Yürütme şefi ve yardımcıları Konsey'e karşı sorumlu olmakla birlikte, Yürütme Kurulu yetkileri dahilinde Yürütme şefine çeşitli görevler verebilir. Yürütme şefinin görevleri arasında; yardımcısı ile birlikte bölgesel yasama kararlarını imzalamak, bölgesel yönetim başkanının maaşını belirlemek ve görevlerini kendisine bildirmek, yasalar dahilinde gerektiğinde devredilen yetkilerin kullanımı için özel kurullar oluşturmak, geçmiş yılın bütçesine ilişkin bölgede finansal denetim yaptırmak, özel bilgi ve belgeleri korumak ve bölge halkını faaliyetler hakkında bilgilendirmek olarak sıralanmaktadır.

Yürütme şefi aynı zamanda Konsey'i ve yürütme kurulunu toplantıya çağırmakta ve başkanlık etmektedir. Ayrıca toplantı sonunda hem Konsey'in hem de yürütme kurulunun tutanaklarının imzalanmasından sorumludur. Yürütme şefi gerektiğinde yürütme kurulunun aldığı kararlara ilişkin uygulamaları uygun olmadıkları gerekçesiyle askıya alabilmekte ve bir sonraki toplantıya tartışılmak üzere Konsey'e iletebilmektedir. Yürütme şefi yardımcısı ise yine Konsey tarafından ve birden fazla sayıda seçilebilmektedir. Kendilerine yürütme şefinin

bazı görevleri devredilebilir ve şefin yokluğunda onun yerine bu göreve vekillik ederler. (Act on Regions, 2002, No. 129/2000, Section 61-64).

#### **1.2.2.2.4. Özel Kurullar**

Kanunla belirlenmiş sınırlar dahilinde yürütme şefi bölgede belirli konularda devredilmiş yetkilerle hizmet vermek üzere “Özel Kurullar” oluşturabilir. Özel Kurul’un başkanı olacak kişi, kanunlarla bir başka şekilde sınırlanmadığı müddetçe, özel kurulun faaliyet göstereceği alanda yeteneklerini ve deneyimini ispatlamış birisi olabilir (Act on Regions, 2002, No. 129/2000, Section 65).

#### **1.2.2.2.5. Bölge Yönetim Teşkilatı**

Bölge yönetimi, yasalar dahilinde Konsey tarafından kendisine devredilmiş yetkileri toplum adına kullanan, komite ve komisyonlara çalışmalarında refakat eden kamu kuruluşudur. Yürütme Kurulu da yasaların izin verdiği çerçevede bazı görevlerini bölgesel yönetime devredebilmektedir. Bölgesel yönetim, yasaların Konsey’i ve özel kurulları yetkili kıldığı konular dışında, bölgedeki devredilmiş yetkileri kamu yararına kullanmaya yetkilidir. Bu anlamda bölgesel yönetim; bölgedeki belediyelerin almış oldukları kararları, yasa özel kurulları ya da başka bir organı yetkili kılmadığı müddetçe incelemeye, kanunlarla öngörülen yaptırımları uygulamaya, belediyelere çeşitli teknik ve uzmanlık gerektiren alanlarda danışmanlık yapmaya, kamu yönetimini destekleyecek ve geliştirecek bilgi sistemlerini işletmeye, bölgede devredilmiş olan yetkilerin belediyeler tarafından ne şekilde kullanıldığının kontrolünü ve bu uygulamalar sonrası denetim raporlarını ilgili bakanlığı ya da doğrudan merkezi hükümete iletmeye ve yasalarla bölgesel yönetimlere devredilmiş olan diğer yetkileri kullanmaya yetkilidir.

Bölge yönetimi, bir başkan, bir başkan yardımcısı ve yeteri kadar sayıda çalışandan oluşur. Bölge yönetimini başkan temsil eder. Başkan da bölge yönetimin bir çalışanı olduğu için görevlerinin yerine getirilmesinden dolayı yürütme şefine karşı sorumludur. Başkan Konsey’in ve yürütme kurulunun toplantılarına danışman sıfatıyla katılabilir. Başkan herhangi bir siyasi partinin ya da hareketin bir üyesi olamaz (Act on Regions, 2002, No. 129/2000, Section 66-69).

#### **1.2.3. Bölge Kalkınma Ajansları**

AB içinde bölgesel kalkınma ajanslarının en eski örneklerine 1950’li ve 1960’lı yıllarda Belçika, Fransa ve İtalya’da rastlanmaktadır. Günümüzdeki anlamıyla bölgesel kalkınma ajanslarının AB’de ortaya çıkışı, 1994 yılından itibaren Bölgeler Komitesi’nin yerindenlik (subsidiarity) ilkesini de göz önüne alarak çalışmalara başlaması ile daha da netleşmiştir.

Macaristan ve Polonya için 1989 yılında katılım öncesi mali yardım programı olarak PHARE'nin uygulamaya konması ve daha sonrasında bu programın Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan, Esyonya, Letonya, Litvanya, Romanya, Slovakya ve Slovenya adına da genişletilmesi ile konuya olan eğilim artmıştır. AB'de bölgesel kalkınma ajansları, ilk ortaya çıktıkları dönemde genellikle altyapı ve tarımsal kalkınma konularında faaliyetlerde bulunurken, günümüzde bu konulara ek olarak sanayi, bilgi teknolojileri, AR-GE ve inovasyon konularında olan eğilimlerinin arttığı gözlemlenmiştir (Erbaş, 2014, s. 67-68).

ÇC'de bölgesel kalkınma politikaları, 1989 sonrası dönemde özellikle siyasi, ekonomik ve sosyal dönüşümle birlikte şekillenmiştir. Bu dönemde yerli aktörlerin bu dönüşüm konuları üzerindeki etkisi, dışsal faktörlerin etkisini gölgeleyecek derecede fazla olmuştur. Fakat buna rağmen 1989 sonrası yaşanan dönüşüm, sadece komünizm sonrası ekonomik, siyasal ve sosyal dönüşüm argümanları ve iç dinamik unsurlarla açıklanamamalıdır. Çünkü bu dönemde, özellikle bölgesel politikaların şekillenmesinde modernleşme, metropolleşme ve küreselleşme gibi olgular, tüm toplumlarda uzun vadeli toplumsal süreçleri etkilediği gibi, ÇC'de de bölgesel politikalar bağlamında benzer etkileri sunmuşlardır (Illner, 2001, s. 753). Bu görüşe paralel olarak, aday ülkelerde kamu yönetimi reformunun yalnızca AB Avrupalılaşmasının bir sonucu olarak gerçekleşmediği, aynı zamanda yapısal dönüşüme yönelik ulusal boyuttaki talepler ile bir dışsal etken olarak küreselleşmenin de yadsınamayacak faktörler olarak ortaya çıktığı ve reform sürecine eklemlendiği belirtilmektedir (Bastos ve Schneider, 2001, s. 9; Bauer ve vd., 2007, s. 419).

1998 yılı öncesinde ÇC'de bölgesel politika, boyut ve kapsamı bakımından oldukça sınırlanmış ve merkezi düzeyde planlaması yapılan, bunun yanı sıra hem ulusal hem de yerel düzeyde bölge ile ilgili konularda yalnızca merkezi yönetimin uzantılarının yer alabildiği bir alan olmuştur. Bunun yanı sıra bölge düzeyinde yerinden yönetim organlarının olmayışı, bölgesel politikaların oluşturulması safhasında sivil toplum örgütlerinin sürece dahil olamaması ve AB bölgesel politikalarına uyum için NUTS II düzeyinde bölgelerin bulunmayışı ve bulunanların da ilçe düzeyinde NUTS IV'e karşılık gelen, AB uyum bölgelerine kıyasla oldukça küçük kalan birimler olması nedeniyle bölge politikalarının oluşturulmasında sıkıntılar yaşanmıştır. 1997 Temmuz'unda AB Komisyonu'nun, bölgesel politikaların uygulanmasına yönelik olarak gerekli kurumsal ve yönetsel yapıların eksikliğine dikkat çeken "görüş"ü (Camyar, 2010, s. 149) ve 1998 yılındaki Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de bölgesel politikaya yönelik hazırlıkların katılım sürecinde mutlaka tamamlanması gerekliliğinin vurgulanması, bölgesel politika konularına yönelik siyasal ve yönetsel çalışmaları hızlandırıcı etki yapmıştır (Marek ve Baun, 2002, s. 899-900).

ÇC’de bölgesel kalkınma ajansları, 1990’lı yılların erken dönemlerinde kurumsal çerçevenin geliştirilmesine katkı sunmak amacıyla kurulmaya başlanmıştır. Bu anlamda ilk bölgesel kalkınma ajansları 1993-1994 yılları arasında özellikle ağır sanayinin yoğun olduğu Moravya-Silesya bölgesindeki Ostrava’da ve Kuzeybatı Bohemya’da bulunan Most kentlerinde kurulmuşlardır. ÇC’de toplamda 18 bölgesel kalkınma ajansı bulunmaktadır (McMaster, 2006, s. 347-353). ÇC’deki bölgesel kalkınma ajansları kamu-özel sektör şirketi statüsündedirler (Erbaş, 2014, s. 70). Bölgesel kalkınma ajanslarına, bölgenin tanıtımı, ulusal ve uluslararası işbirliği olanaklarını değerlendirmek ve yabancı sermayeyi bölgeye çekmek gibi sorumluluklar yüklenmiştir (Kayasü ve Yaşar, 2006, s. 204). Bunun yanı sıra, 2001 yılı ile birlikte bölgesel yönetimlerin faaliyete geçmesiyle birlikte bölgesel kalkınma ajansları, bölgesel ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesine yönelik olarak çok daha karmaşık kurumsal bir çerçeve içerisinde görevlerini sürdürmeye devam etmişlerdir. Bu anlamda, bakıldığında ÇC’de yer alan 18 bölgesel kalkınma ajansının hem yapıları hem de görevleri bakımından birbirlerinden farklı düzeylerde buldukları söylenebilir. Çünkü, bu kurumlardan bazıları, AB düzeyinde ve ulusal düzeyde siyasi aktörlerle bağlantısı bulunan, sağlam temellere oturtulmuş kurumlar iken, bazıları da çok daha küçük, yeni kurulmuş, henüz iyi bir yapılanması olmayan ve bu anlamda kısıtlı bir profili ve prestije sahip olan kurumlar durumundadırlar (McMaster, 2006, s. 353).

ÇC’de oluşturulan Ulusal Bölgesel Kalkınma Ajansları ise (UBKA), yerel ile ulusal düzey arasında bölgesel kalkınmaya ilişkin politikaların yürütülmesi sürecine yardımcı olan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, görev olarak ulusal kalkınma fonlarını yönetirken yerel kurum ve kuruluşlarda, iş dünyasından, ticari birliklerden ve çeşitli sivil toplum kuruluşlarından temsilcileri de bünyelerinde bulundururlar. UBKA’lar ilgili bakanlığa bağlı olarak taşrada görevlerini sürdürmektedirler (Kayasü ve Yaşar, 2006, s. 203).

### **1.3. Türkiye’nin Merkezi Yönetimi, Taşra Uzantıları ve Yerinden Yönetim Yapılanması**

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, üniter, laik, sosyal bir hukuk devletidir. Bu bağlamda devletin yönetsel yapılanması da güçler ayrılığına dayalı olarak sınıflandırılmıştır. Yasama gücünün temsil edildiği yer başkent Ankara’daki Türkiye Büyük Millet Meclisi (T.B.M.M.)’dir. Yargı bağımsız mahkemeler aracılığı ile adli, idari ve askeri yargı şeklinde kendi arasında bölünmüştür. Yönetsel anlamda ise yönetim başkent (merkez) örgütlenmesi, merkezi yönetimin uzantıları olan taşra örgütlenmesi, yerinden yönetim (yerel yönetimler) organları, nispeten daha özerk statüde yer alan hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve üst kurullar olarak devletin yürütme gücünün pratikteki yansıması olan “kamu yönetimi” örgütü ve işleyişi bu şekilde oluşturulmuştur.



### 1.3.1. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Merkez (Başkent) Örgütlenmesi

Bu başlık altında, üniter yapılı bir devlet sistemine sahip olan Türkiye Cumhuriyeti'nin başkent örgütlenmesi; Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlıklar ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları çerçevesinde incelenecektir.

#### 1.3.1.1. Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı

Türkiye Cumhuriyeti'nde, Cumhurbaşkanlığı sistemi 29 Ekim 1923'te gerçekleştirilen ilk seçimle hayata geçirilmiştir. Bugüne değin de 18 kez seçim, 2 kez darbe ve bir kez de Anayasa halk oylaması ile göreve getirilen toplam 11 cumhurbaşkanı görev yapmıştır. 1924 ve 1961 Anayasaları, cumhurbaşkanı seçilebilmek için meclis üyeliği şart koşul olarak öne sürerken, 1982 Anayasası bu koşulu ortadan kaldırarak dışarıdan ehil kişilerin de cumhurbaşkanlığı için aday olabileceği kuralını getirerek parlamenter sistemi güçlendiren bir adım atmıştır (Güler, 2009, s. 140-142). Bu anlamda Anayasa madde 101'de de belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için 40 yaşını doldurmuş olmak, yüksek öğrenim görmüş olmak TBMM üyesi ya da seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından halk tarafından beş yılda bir seçilir. Bir kişi en fazla iki dönem cumhurbaşkanlığı yapabilir. Cumhurbaşkanı adayı olarak gösterilebilmek için meclisten en az 20 milletvekilinin yazılı teklifi ya da son seçimde %10 barajını geçen siyasi partilerin ortak adayı olarak gösterilmek gereklidir. Cumhurbaşkanı seçilen kişinin TBMM üyeliği düşer ve üyesi ise siyasi partisi ile ilişkisi kesilir<sup>13</sup>.

Cumhurbaşkanı seçimi, mevcut cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından itibaren altmış gün içinde; herhangi bir sebeple cumhurbaşkanlığının boşalması durumunda ise boşalmasından itibaren altmış gün içinde yapılır. Cumhurbaşkanlığı seçimi çoğunluk seçim sistemi usulüne göre gerçekleştirilir. İlk turda adaylardan herhangi biri oyların salt çoğunluğunu alamazsa, oylamayı takip eden Pazar günü ikinci bir oylama gerçekleştirilir. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oyu alan iki aday katılırlar. Bu oylamada da adaylardan herhangi birisi çekildiği veya oylamaya katılmadığı takdirde listede sırada olan müteakip aday oylamaya katılır. Bu oylamaya sadece tek bir adayın katılması durumunda ise, referanduma gidilir. Aday referandumda oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde cumhurbaşkanı seçilmiş olur (T.C. Anayasası, Md. 102).

Cumhurbaşkanı görev ve temsil kabiliyeti bakımından 1982 Anayasası tarafından 1961 Anayasasına nazaran oldukça kuvvetlendirilmiştir. Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı ile ilgili onlarca görevi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yürütme gücünün kullanımı ile ilgili olarak her ne kadar süreç içerisinde etkin değilse de, atama ve imza yetkileri sayesinde

<sup>13</sup> [http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/gorev\\_yetki/](http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/gorev_yetki/) (E.T: 03.09.2014).

ilk ve son derecelerde kilit rol oynayan bir konumdadır. Bu anlamda devletin erklerine göre bir sıralama ile Cumhurbaşkanının yetkilerini sayacak olursak;

Yürütme ile İlgili Görevleri: Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Başbakanın önerisi üzerinde Bakanları atamak ve görevlerine son vermek, Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim ya da olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkartmak, kararnameleri imzalamak, Devlet Denetleme Kurulu başkan ve üyelerini atamak, uluslararası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak.

Yasama ile İlgili Görevleri: Yasaları yayımlamak, yasaları yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermek, Anayasa ile ilgili değişiklikleri içeren yasaları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek, yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin, TBMM İktüzüğü'nün bir kısmının ya da tümünün Anayasa'ya biçim ve esas yönünden aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesine dava açmak.

Yargı ile İlgili Görevleri: Anayasa Mahkemesi üyelerini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.

*“Cumhurbaşkanı, Anayasa ve diğer yasalarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği bütün işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur. Cumhurbaşkanı'nın resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz”<sup>14</sup>.*

Cumhurbaşkanı ancak ve ancak vatana ihanetten ötürü suçlanabilir. Bunun gerçekleşmesi için de TBMM üye tam sayısının üçte birinin önerisi ve TBMM üye tam sayısının dörtte üçünün vereceği karar geçerli olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenden ötürü boşalması (yurtdışı seyahat, hastalık veya çekilme) durumunda Cumhurbaşkanı yeniden görevinin başına dönünceye veya yeniden Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar TBMM Başkanı, Cumhurbaşkanlığı'na vekillik eder ve Cumhurbaşkanı'na ilişkin yetkileri kullanır<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> [http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/gorev\\_yetki/](http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/gorev_yetki/) (E.T.: 03.09.2014).

<sup>15</sup> [http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/gorev\\_yetki/](http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/gorev_yetki/) (E.T.: 03.09.2014).

### **1.3.1.1.1. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği**

Genel Sekreterlik ilk olarak 1933 yılında çıkarılan kararname ile düzenlenmiş ve bu kararname daha sonra 1982 yılında revize edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği üzerinde yasamanın tasarrufu bulunmamakla birlikte bu kurumun idari yapılanması tamamıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılmaktadır. Burada çalışan memurlar istisnai personel statüsündedir ve bugünkü sayıları yaklaşık olarak 500 civarındadır. Genel sekreterin talebi ve Cumhurbaşkanının onayıyla adli, idari, askeri ve akademik nitelikli personel 3 yıl boyunca ismen görevlendirilebilir ya da atanabilir. Ayrıca Başbakanlıkta olduğu gibi danışmanlar ve başdanışmanlar da görevlendirilebilir (Güler, 2009, s. 146).

### **1.3.1.1.2. Devlet Denetleme Kurulu**

1981 yılında oluşturulan Devlet Denetleme Kurulu doğrudan Cumhurbaşkanı'nın kendisine bağlı başkan ve üyeleri kendisi tarafından belirlenen bir iç denetleme organıdır. Türk Silahlı Kuvvetleri ile yargı organları dışında tüm kurum ve kuruluşlarda, kamu kurumu niteliğindeki meslek odalarında, derneklerde ve vakıflarda denetleme yetkisine sahip bir kurumdur. Toplam dokuz üyeden oluşmakla birlikte iki yılda bir üyelerinin üçte ikisi yenilenmektedir. Devlet Denetleme Kurulu Denetim işlemi sonucunda hazırladığı raporları doğrudan Cumhurbaşkanı'na sunar. Cumhurbaşkanı bu raporlar ile doğrudan idari ve adli mekanizmaları harekete geçirebilir (Güler, 2009, s. 146-147).

### **1.3.1.2. Başbakan ve Bakanlar Kurulu**

Türk kamu yönetimi özü itibariyle parlamenter bir sistemdir. Bu sistem içerisinde oluşturulan ve devletin yürütme gücünü temsil eden yapı olan hükümet, kabine ya da bakanlar kurulu olarak adlandırdığımız yapının başında da Başbakan bulunur. Başbakanın, genel olarak kendisi de seçilmiş bir milletvekili olarak siyasetçidir ve Başbakanlık görevi de meclis içinde en çok oy alan partinin genel başkanına verilir. Meclis karşısında Bakanlar Kurulunun siyasal sorumluluğunu Başbakan üstlenir (Güler, 2009, s. 151).

Başbakan, bakanların çalışmalarından sorumlu olan ve bu anlamda koordinasyon görevi üstlenen kişi konumundadır. Bakanlar Başbakan'ın isteği üzerine Cumhurbaşkanı'nca atanır ve yine Başbakan'ın isteği üzerine Cumhurbaşkanı'nca görevlerine son verilebilir (Öztek, 2010(a), s. 322).

Başbakanlık örgütü ise idari anlamda Başbakanlık müsteşarının sorumlu olduğu ve ana hizmet birimleri, yardımcı ve danışma birimlerinden oluşan yapıdır. (Güler, 2009, s. 162).

Başbakanlığın kurumsal yapısını oluşturan ana hizmet birimlerinden; Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel

Müdürlüğü; Danışma ve Denetim birimlerinden ise Teftiş Kurulu Başkanlığı, Başbakanlık Müşavirliği ve Özel Kalem Müdürlüğü sayılabilir (Öztekin, 2010(a), s. 322).

Başbakanlığın faaliyetlerinin yürütülebilmesi için, Başbakana görevi esnasında yardımcı olan bazı siyasi ve idari kadrolar da bulunmaktadır. Bunlar özetle, Başbakan Yardımcıları, Başbakanlık müşavirleri ve Başbakanlık müsteşarıdır. Başbakan Yardımcıları ya da hizmet bakanları arasında Başbakana yardımcı olabilecek Bakanlıklar arası koordinasyonu sağlayacak kişiler arasından seçilmektedir. Bunun yanı sıra müşavirlik aslen “danışma” hizmeti veren bir kurumdur. Günümüzde 3056 sayılı yasa içerisinde düzenlenen müşavirlik kurumu, sayıları toplam 120 olabilen kendi içinde iki alt gruba ayrılmıştır. Bunlardan ilki doğrudan Başbakan’ın kendisine hizmet verirken ikinci grup ise Başbakanlık örgütüne hizmet etmektedir. Doğrudan Başbakan’ın kendisine hizmet veren müşavirlik kurumu içerisinde de Başbakan’a daha yakın olan “Başmüşavirlik” kurumu bulunmaktadır. Yine ilgili yasaya göre, görev konuları bizzat Başbakan tarafından belirlenecek olan 15 Başmüşavir ve 20 Müşavir istihdam edilebilmektedir. İkinci tür müşavirlikte ise Başbakanlık kurumuna hizmet verecek olan en fazla 85 müşavir görevlendirilebilmektedir. Başbakanlık müsteşarı ise yine 3056 sayılı yasaya göre; kanunlarla Başbakanlığa verilen görevlerin en iyi şekilde yapılmasını sağlamak amacıyla Başbakan’a karşı sorumlu ve Başbakanlık örgütünde Başbakan’dan sonra yetkili en üst amir konumundaki kamu görevlisi kişidir<sup>16</sup> (Güler, 2009, s. 162-165).

Bakanlar Kurulu’nun Türkiye Cumhuriyeti’ndeki kuruluş tarihi ise 23 Nisan 1920 tarihine kadar dayanır. 1921 ve 1924 Anayasalarının getirmiş olduğu değişikliklerle birlikte çeşitli şekillerde ve adlar altında görev yapan Bakanlar ve Bakanlar Kurulu, 1945 yılında Anayasa’nın Türkçeleştirilmesi ile bugünkü halini almıştır. Bu arada, 1961 ve 1982 Anayasaları Bakanları meclis içinden seçilmesi zorunluluğunu kaldırmış ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip T.C. vatandaşlarının da Bakan olabilmesi yolunu açmıştır. Ayrıca 1946 yılından sonra “*icracı bakanlık*”ların yanı sıra devlet bakanlığı kurumu da Türk kamu yönetiminin bir parçası haline gelmiştir (Güler, 2009, s. 152-155).

Bugün itibarıyla, Bakanlar Kurulu (Hükümet/Kabine) Başbakan, 4 Başbakan Yardımcısı ve 21 hizmet bakanlığının Bakanları olmak üzere toplam 26 kişiden oluşmaktadır<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3056.pdf>, E.T.: 03.09.2014

<sup>17</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HB62.htm>, E.T.: 03.09.2014.

### 1.3.1.3. Bakanlar, Bakanlıklar, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar

Bakanlıklar, merkezi yönetim örgütlenmesi içerisinde çeşitli kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulmuş olan ve devletin yürütme gücünü kullanan kamu kurumlarıdır. Bakanlıkların kuruluşu ve düzenlenmesi hakkındaki 3046 sayılı kanuna göre de bakanlıklar; *“kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için”* kurulurlar (3046 sayılı kanun, Md. 1).

Bakanlıklar bu anlamda devletin soyut varlığını kamu yönetimi örgütlenmesi için de somut hale dönüştüren kurumlardır. Devletin varlığından ötürü ve sürekliliğinin gereği olarak ortaya çıkan gereksinimleri gidermek ve kamu hizmeti üretmek amacıyla kurulmuşlardır.

Devlet bakanlıkları, 1946-2011 yılında beri süregelen bir uygulama ile “hizmet” ve “devlet” bakanlıkları olarak ikiye ayrılmışlardır. Hizmet bakanlıkları az önce de değinildiği gibi devletin asli ve sürekli görevlerinden doğan hizmet gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan kendi kuruluş yasası, kamu tüzel kişilikleri, örgütlenmesi ve bütçesi olan kurumlardır. Kural olarak her bakanlığın başında da Başbakan’a karşı sorumlu olan bir bakan bulunmaktadır. Devlet bakanlıkları ise esasen, Başbakan’a asli görevlerinde yardımcı olmak üzere görevlendirilmiş ya da bakanlıklararası koordinasyonu sağlamakla görevli, kendi kuruluş yasası, kamu tüzel kişiliği, örgütlenmesi ve bütçesi olmayan kamu kurumları olmuşlardır. Devlet bakanlıklarının varlıkları devlet kamu tüzel kişiliği içinde temsil edilmiştir. Herhangi bir idari örgütlenmesi olmadığı içinde büroları ve kamu personeli olmamıştır. Aslında varolan sadece devlet bakanının kendisidir. Dolayısıyla örgütlenmesi olmadığı ve genellikle Başbakanlıkla ilgili olan konularda yardımcı hizmetleri yürüttükleri için gerekli olan ödenekleri de Başbakanlık bütçesinden karşılanmıştır (Güler, 2009, s. 171-178). Fakat 61. Hükümetin 06.07.2011 tarihinde kurulması ile birlikte devlet bakanlıkları Türk kamu yönetimi sisteminden çıkarılmış ve hizmet bakanlıklarının yanında Bakanlar Kurulunda sadece 4 Başbakan Yardımcısı kalmıştır. Şu anda Türkiye’de 21 hizmet bakanlığı bulunmaktadır.

Bakanlar, daha önce de değinildiği gibi Başbakan’ın teklifi ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile atanmaktadırlar ve aynı yolla da görevlerine son verilebilmektedir. Siyasi olarak Başbakan’a karşı sorumludurlar. Bakanlar meclisteki milletvekilleri içerinden seçilebileceği gibi dışarıdan da –milletvekilliği seçilme koşullarına sahip- kişiler içerisinden de seçilebilmektedirler. Bakanlık yaptıkları sürece bu kişiler de milletvekillerinin özlük haklarına sahip olurlar. Bakanlar T.B.M.M. tarafından Yüce Divan’a yargılanmak üzere sevk edilebilirler. Yüce Divan’a sevk edilen bakanın bakanlığı kendiliğinden düşer (Güler, 2009, s. 178).

Hizmet bakanlıkları da aynı Başbakanlıkta olduğu gibi merkezde ana hizmet, danışma-denetim ve yardımcı birimlerden oluşurlar. Bakanlıklar içinde merkezde yer alan birimler doğrudan bakana ya da doğrudan mğsteşara bağlı birimler olarak da ikiye ayrılmaktadırlar. Örneğin teftiş kurulu ve bu anlamda başmüfettişler, müfettişler ve müfettiş yardımcıları doğrudan bakandan yetki alarak bakanlığın ilgili birimlerini denetlemektedirler. Bakanlıklararası ya da bakanlık içinde oluşturulan yüksek kurullara normalde bakan başkanlık ederken, bakanın olmadığı durumlarda müsteşar da başkanlık edebilmektedir (Öztekin, 2010(a), s. 326-327).

Bunun yanı sıra bakanlıkların yurtiçi merkez dışı taşra örgütlenmesi, yurtdışı örgütlenmesi, bağlı ve ilgili kuruluşları olabilmektedir. Bakanlıkların örgütsel anlamda alt veya yardımcı kollarının bu derece çeşitlenmesi devletin, o bakanlığın yürüttüğü kanu hizmetine verdiği bir önemin ya da hizmetin gerekliliğinin bir göstergesi sayılabilir. Bugün Türkiye’de bütün bakanlıkların merkez dışı taşra, yurtdışı, bağlı ya da ilgili kuruluşlar nezdinde örgütlenmesi bulunmamaktadır. Fakat bazı kamu hizmetlerinin gerekliliği de o derece elzendir ki; bu nedenle bazı bakanlıkların hem tüm illerde hem tüm ilçelerde ya da tüm illerde merkez dışı taşra uzantıları bulunabilmektedir. Örneğin, Milli Eğitim, Sağlık, Maliye, Gıda, Tarım ve Hayvancılık ile Çevre ve Şehircilik bakanlıklarının 81 ilde il müdürlükleri ya da defterdarlık şeklinde; Milli Eğitim, Sağlık, Maliye ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık bakanlıklarının da 919 ilçede ilçe müdürlükleri, mal müdürlükleri ya da hükümet tabiplikleri şeklinde taşra uzantıları bulunmaktadır. Bu bakanlıkların il ve ilçedeki müdürleri aynı zamanda il ve ilçe yönetim kurullarının da doğal üyesidirler. Bunun yanı sıra il yönetiminin başındaki valiler ile ilçe yönetiminin başındaki kaymakamlar da İçişleri Bakanlığı’nın doğal uzantısı olarak sayılmalıdırlar. Bunun yanı sıra, 21 hizmet bakanlığından herhangi biri ihtiyaç olduğu takdirde il-ilçe ve yurtdışı örgütlenmelerini gerekli yerleşim biriminde örgütlendirebilir. Bu anlamda, Muğla ili bodrum ilçesinin turistik karakterinden ötürü Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın ilçe örgütlenmesi kurulabilir. Ya da maden işletmelerinin yoğun olarak bulunduğu bir il ya da ilçede Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, ihtiyaç olması durumunda hem il hem de ilçe düzeyinde örgütlenebilmektedir.

Bağlı kuruluşlar ise, bakanlıkların doğrudan içinde bulunana alt hizmet birimlerinden değildirler. Bağlı kuruluşların da, kendi kuruluş kanunları, kendi kamu tüzel kişilikleri ve kendi bütçeleri bulunmaktadır. Bağlı kuruluşlar, 3046 sayılı kanun madde 10’a göre; *“bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar”*dır. Örneğin; Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel

Müdürlüğü Milli Eğitim Bakanlığı'nın bağlı bir kuruluştur. Fakat bazı bağlı kuruluşların da tüzel kişiliği bulunmayabilir. Örneğin; Devlet Personel Başkanlığı gibi (Öztekin, 2010(a), s. 328; Güler, 2009, s. 186; Gözler, 2004, s. 135).

İlgili kuruluşlar; 3046 sayılı yasa madde 11'e göre; "*özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktidasi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları*"dır. İlgili kuruluşların da kendi kuruluş kanunu, kendi kamu tüzel kişiliği, kendi bütçesi bulunmakla beraber, bağlı kuruluşlara göre daha özerk yapıdadırlar. Görev alanları bakanlığın anahizmetlerinden daha farklıdır. Ayrıca yerinden yönetim kuruluşları olarak görüldükleri için merkezi yönetimler aralarında vesayet ilişkisi de bulunmaktadır. (Öztekin, 2010(a), s. 328; Güler, 2009, s. 188-193).

#### **1.3.1.4. Merkezdeki Yüksek Kurullar ile Danışma ve Denetim Organları**

Merkezdeki yüksek kurullar, sürekli olarak toplanan kamu kuruluşları değillerdir. Bu kamu kuruluşları birkaç bakanlığı ilgilendiren kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi esansında bakanlıklar arası koordinasyonu sağlamak adına bir araya gelen kurullardır. Yüksek kurullar da kendi içinde farklılıklar göstermektedirler. Örneğin; Milli Güvenlik Kurulu, T.C. Anayasa'sının 118. maddesine göre oluşturulmuş anayasal bir kuruluştur. Bir diğer farklı statüdeki kuruluş ise, Türk Silahlı kuvvetleri'ne mensup subayların atama ve terfilerinin karar bağlandığı Yüksek Askeri Şura'dır. Diğer yüksek kurullar ise; Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu, İstihdamı Geliştirme yüksek Koordinasyon Kurulu ve Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu olarak sayılabilir. Merkezdeki danışma kuruluşu olarak Danıştay; dış denetim kuruluşu olarak ise Sayıştay açıklanacaktır.

##### **1.3.1.4.1. Danıştay**

Danıştay, Türk yargı sistemi içerisinde yer alan anayasal bir yüksek yargı organıdır. Danıştay bu anlamda bazı konularda ilk ve son, bazı konularda da son yargı yeri olarak görev yapmaktadır (Öztekin, 2010(a), s. 330). 09.02.2011 tarihinde kabul edilen 6110 sayılı Kanunla değişik 06.01.1982 tarihli 2575 sayılı Danıştay Kanununa göre, Danıştay 14'ü dava, 1'i idari daire olmak üzere toplam 15 daireden oluşmaktadır. Her dairede bir başkan ve yeteri kadar üye bulunmaktadır. Heyetler bir başkan ve dört üyenin katılımı ile toplanır ve salt çoğunluk ile karar alırlar. Danıştay'da dava daireleri de kendi aralarında baktıkları davalara göre işbölümüne gitmişlerdir. Yine aynı kanunun 4. maddesine göre de, Danıştay

dairelerinden 3., 4., 7., ve 9. daireler vergi dava dairesi; diğer dava daireleri ise idari dava dairesi olarak görev yapmaktadırlar<sup>18</sup>.

Danıştay'ın öncelikli görevlerinin başında tüzük tasarılarının incelemesi gelir. Danıştay tüzük tasarıları hakkındaki kararını en geç 2 ay içerisinde Bakanlar Kurulu'na bildirmek zorundadır. Bunun yanı sıra zorunlu olamakala beraber, yönetmeliklerin incelenmesi ya da yönetmelikler hakkında görüş bildirmek de Danıştay'ın görevleri arasında bulunmaktadır. İdare ve vergi mahkemeleri arasında görev ve yetki uyumsuzluğundan kaynaklanan sorunların çözümünden ve köy, belediye ile özel idareleri ilgilendiren mevzuattan kaynaklanan sorunların davasından ve temyiz başvurularından da Danıştay'ın ilgili daireleri sorumludur.

#### **1.3.1.4.2. Sayıştay**

Sayıştay, 6085 sayılı Kanunla görevi ve tanımı yeniden düzenlenmiş, TBMM adına; *“Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50'den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları (% 50'den az olması halinde ortaklık hakları yönüyle), diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),”* mali, uygunluk ve performans denetimleri alanında inceleyen ve hesaplarını kesin hükme bağlayan, işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olan bir kamu kurumudur (6085 sayılı Sayıştay Kanunu, md. 1-4).

Sayıştay'ın yönetsel yapısı bir başkan, biri yönetimden biri de denetimden sorumlu olmak üzere iki başkan yardımcısı ve bunlara bağlı bölüm başkanlıkları, başsavcılık, çeşitli ana hizmetlerden sorumlu kurullardan ve sekiz dava dairesinden oluşmaktadır<sup>19</sup>.

Sayıştay daireleri bir başkan ve altı üyeden kurulmuş olan birer hesap mahkemesidir. Daireler bir başkan ve dört üye toplanabilir ve toplantılarında hüküm kararlarını oy çokluğu ilkesine göre verirler. Dairelerin başlıca görevleri; sorumluların hesap ve hükümlerine ilişkin düzenlenen yargılamaya esas raporlarda yer alan kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlamak, denetim raporları hakkında görüş bildirmek, Sayıştay Başkanı'nın görüşülmesini istediği konular hakkında görüş bildirmek veya karara varmak olarak sayılabilir (6085 sayılı Sayıştay Kanunu, md. 23).

<sup>18</sup><http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20100214-1-3.htm> (E.T: 17.08.2014).

<sup>19</sup><http://www.sayistay.gov.tr/sema.png> (E.T: 17.08.2014).



### **1.3.1.4.3. Merkezde Bulunan Bağımsız Düzenleyici Kurullar**

Bağımsız düzenleyici kurumlar, Türkiye ve tüm dünyada, serbest piyasa ekonomisinin kurallara uygun ve adil bir biçimde işlemesi için, devlet içinde oluşturulmuş özerk veya bağımsız nitelikteki kurumsal araçlardır. Ayrıca bu kurullar, küreselleşmenin kamu yönetimine ve dolayısıyla devlete yüklediği hakemlik rolünün uygulamadaki ayağıdır. Fakat düzenleyici kurumların Türkiye ve Avrupa'daki gelişimlerini inceleyecek olursak, büyük bir farklılık göze çarpmaktadır. Çünkü; bu kurullar Avrupa'da II. Dünya Savaşı sonrasında sosyal devlet olgusunu pekiştirmek üzere ortaya çıkarken; bu oluşum Türkiye'de son yirmi yılda, liberalleşme ve özelleştirme olgusunu pekiştirmek üzere ortaya çıkmışlardır.

Bağımsız düzenleyici kurullar için uluslar arası hatta ulusal düzeyde bile tek bir modelden söz etmek olanaksızdır. Çünkü bu kurumlar örgütlenme, işleyiş ve yetki, v.b. değişkenlerden ötürü ülkeden ülkeye hatta ülke içinde kurumdan kuruma bile farklılık göstermektedir. Fakat bu kurumları düzenleyici kurul yapan ortak özellikleri ise; kolektif iradeye dayalı karar mekanizmalarına sahip olmaları, kurul üyelerinin atanma biçimi, üyelerin görev süresi, üyelere sağlanan görev güvencesi, üyelerin görevli oldukları alanlar ve bütçe ile personel rejimleri açısından benzer olmalarıdır (Sezen, 2003, s. 111-117).

Bu anlamda merkez de görev yapan bağımsız düzenleyici kurullara; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurulu ve Enerji Piyasası Kurulu örnek olarak verilebilir.

### **1.3.2. Merkezi Yönetimin Taşra Uzantıları**

Türkiye'de devletin yürütme gücünü kullanan ve bu gücü somutlaştıran örgüt ve işleyiş olan kamu yönetimi, merkez dışında da idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmek üzere yetki genişliği esasında taşra (merkez dışı) uzantılarını oluşturmuştur. Merkez dışı örgütlenmelerin, yerinden yönetim organlarına (il özel idaresi, belediye ve köy yönetimleri) rağmen oluşturulmasındaki amaç, merkeze doğrudan bağlı olan bu birimlerin merkezde alınan kararları ve bunlara bağlı uygulamaları yurt sathında fark gözetmeksizin hayata geçirilmesinin sağlanmasıdır. Bu nedenle merkezi yönetimin aldığı kararları, merkezin gönderdiği bütçe, personel ve kamu malları ile devlet kamu tüzel kişiliğini kullanarak uygulayan bu kamu kuruluşlarının kendi kamu tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Bu yönetim organları Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde il, ilçe ve bucak yönetimleri olarak üç kademede incelenmektedir. Fakat bucak yönetimleri bugün Türkiye'de fiilen etkinlik gösteremediğinden ve bir işlevi kalmadığından sadece il ve ilçe yönetimlerine değinilecektir.

### 1.3.2.1. İl Yönetimleri; Vali, İl Yönetim Kurulu, İl Yönetim Başkanları

Türkiye Cumhuriyeti Devleti sınırları kamu yönetiminin merkez idare kuruluşu bakımından, 1982 Anayasasının 126. maddesinde öngörüldüğü üzere “il” bölümlenmesi şeklinde yapılandırılmıştır. İl yönetimi, il sınırları dahilinde kamu yönetiminin işleyişinden sorumlu olan yönetsel yapıya verilen addır. Aynı maddeye göre, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılabilirler.

İl yönetimi, günümüzde az da olsa değişikliklere uğramış olan, 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”na göre yapılmaktadır. Üniter yapılı bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti’nde il yönetimleri “yetki genişliği” esasına göre örgütlendirilmişlerdir. Bu anlamda il yönetiminin kendi kamu tüzel kişiliği ve kendi bütçesi bulunmamaktadır. Merkezi yönetimden aktarılan kararlar, yine merkezi yönetimin aktardığı bütçe, personel ve kamu malları aracılığıyla kamu hizmetlerine dönüştürülmektedir.

İl yönetiminin başında bulunan en yüksek mülki idari amir validir. Vali, il yönetiminin başı olmakla birlikte devlet kamu tüzel kişiliğinin bir temsilcisi olarak ilde, hem devletin (tek tek merkezdeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının) hem de hükümetin bir temsilcisidir. Vali, bununla beraber, il sınırları içinde bulunan yabancı devlet temsilcilikleriyle doğrudan iletişime geçebilmekte ve gerektiğinde il sınırlarında konuşlanmış olan silahlı kuvvetlerden bizzat yardım talebinde bulunabilmektedir. Vali, sayılan yetkilerine ek olarak, ilde çalışan kamu görevlerine gerekli durumlarda hafif disiplin cezaları verebilmekte ve ilgili kamu kuruluşları aracılığıyla gerektiğinde özel sektörü de denetleyebilmektedir. Vali, bu anlamda ilde adli ve askeri yapılanma (adli ve idari bağımsız mahkemeler ile silahlı kuvvetlere bağlı birimler) dışında bütün kamu kurum ve kuruluşlarının en büyük amiri konumundadır.

Valilerin atanması, yer değiştirmesi ve merkeze alınması İçişleri Bakanı’nın önerisi, Bakanlar Kurulu’nun kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayı ile gerçekleşebilmektedir.

İl yönetim kurulu ise, 5442 sayılı kanun doğrultusunda bir yerde il kurulması ile doğrudan hayata geçen bir kuruldur. İl yönetim kurulunun başında vali bulunur. Bunun yanı sıra il yönetim kurulunda hukuk işleri müdürü ile beraber tüm illerde (81 ilde) uzantısı bulunan bakanlıkların –Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı- il müdürleri ya da temsilcileri bulunur. İl yönetim kurulunun doğal üyesi olmayan bakanlığın ildeki ilgili temsilcisi kendi görev konusuyla ilgili bir şey görüşüleceği zaman üye sıfatı ile kurula katılabilir (Öztekin, 2010(a), s. 339).

Bunun yanı sıra, tüm illerde örgütlenmesi olan fakat il yönetim kurulunun üyesi olmayan ya da ilde birden fazla görev alanında il düzeyinde temsilci olan bakanlıklar ve genel

müdürlükler de mevcuttur. Örneğin İçişleri Bakanlığı'na bağlı, her ilde bulunan İl Emniyet Müdürlüklerinin başındaki İl Emniyet Müdürü ile İl Jandarma Alay Komutanlığı'nın başındaki İl Jandarma Alay Komutanı ve Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olan Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün her ildeki temsilcisi olan Gençlik ve Spor İl Müdürü, il yönetim kurulunun birer doğal üyesi olmamakla beraber tüm il merkezlerinde örgütleri ile varlıklarını sürdürmektedirler (Güler, 2009, s. 258).

### **1.3.2.2. İlçe Yönetimi; Kaymakam, İlçe Yönetim Kurulu, İlçe Yönetim Başkanları**

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kamu yönetimi örgütlenmesinin merkez dışındaki ikinci kademesi ilçe yönetimleridir. İlçe yönetimlerinin başında kaymakam bulunur. Kaymakam, valinin astı bir memur olmakla birlikte, aynı vali gibi ilçedeki adli ve askeri birimler dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının en büyük astı konumundadır. Fakat kaymakam, valinin astı olduğu için ancak valilik kanalıyla il sınırlarında bulunan yabancı devlet temsilcilikleriyle ve merkez örgütlenmesi ile muhabere edebilir. Yine aynı şekilde ilçe sınırlarında askeri personele gereksinim duyulduğu zaman yine valilik kanalıyla bu yardımı talep edebilmektedir. Kaymakam, ilçede yalnız hükümetin temsilcisi olarak görev yapmaktadır.

İlçe yönetimleri de, yetki geniliği esasına göre oluşturulmuş, il yönetiminin bir alt kademesinde bulunan merkezin taşradaki yönetim birimleridir. İlçenin yönetiminden başında kaymakamın bulunduğu ilçe yönetim kurulu sorumludur. 5442 sayılı kanuna göre ilçe örgütlenmesi içerisinde tüm ilçelerde (919 ilçede) bulunması gereken bakanlıklar yine illerde olduğu gibi İçişleri Bakanlığı (İlçe Nüfus Müdürlüğü, İlçe Emniyet Müdürlüğü şeklinde), Sağlık Bakanlığı (Sağlık Grup Başkanlığı şeklinde), Maliye Bakanlığı (Mal Müdürlüğü şeklinde), Milli Eğitim Bakanlığı (İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü şeklinde) ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (İlçe Tarım Müdürlüğü şeklinde) dir.

Günümüzde Türkiye Cumhuriyeti'nin merkez dışı yapılanmasındaki ilçeler, coğrafi özellikleri ve yönetim sistemleri bakımından üç türdürler. Birinci grup ilçeler, il sınırları içerisinde, il merkezindeki belediyenin sınırları dışında kendi sınırlarını çizmiş, kaymakamı ve ilçe örgütlenmesi (ilçe yönetim kurulu ve ilçe idare kurulu başkanları) olan ilçelerdir. Bu tür birinci grup ilçelerimizin sayısı bugün itibariyle 919'dur. İkinci grup ilçeler ise, yine kaymakamı ve ilçe örgütlenmesi olmakla beraber coğrafi sınırları bulunduğu ilin merkezinde bulunan büyükşehir belediyesinin hizmet ettiği sınırların içinde kalan ilçelerdir. Bu ikinci tür ilçelere "büyükşehir belediye ilçeleri" denilmektedir. Büyükşehir belediye ilçelerinin bugünkü toplamı 30 büyükşehir belediyesi içinde olmak üzere 519'dur. Bu ilçelerin birinci tür örgütlü ilçelerden tek farkı, sınırlarının büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalması ve dışına taşmamasıdır. Üçüncü tür ilçelerin ise kaymakamı ve ilçe örgütlenmesi bulunmamaktadır.

Türkiye’de büyükşehir belediyesi olan 30 ilin dışında kalan illerde yani 51 ilde, il merkezinde bulunan ilçeler, merkez ilçe statüsündedir. Bu idari birimler her ne kadar ilçe olsa da kaymakamları ve örgütlenmeleri yoktur. Bununla ilgili olarak gerekli yönetsel işleyiş ve gereksinimler il merkezinde bulunan valilik kanalıyla sürdürülmekte ve giderilmektedir.

Eğer bu konunun kısaca bir özeti yapılacak olursa bugün Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde kaymakamı ve ilçe örgütlenmesi bulunan, kendine özgü sınırları olan ya da sınırları büyükşehir belediyesinin hizmet sınırları içerisinde (il sınırları içerisinde) kalmış olan toplam 919 ilçe bulunmaktadır. Geriye kalan 51 adet, ilçe örgütlenmesi bulunmayan ve büyükşehir belediyesi olmayan illerin il merkezinde bulunan ilçeler ise bu sayıya dahil edilmemektedir.

### **1.3.3. Yerinden Yönetim Organları (Mahalli İdareler)**

Türk kamu yönetiminin merkez ve merkez dışı taşra uzantılarının, mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlara her zaman tam anlamıyla cevap verememesi ve bazı kamusal hizmetlerin mahalli düzeyde giderilmesi gereksinimi, yerinden yönetim organlarının (il özel idareleri, büyükşehir, il, ilçe, belde belediyeleri ve köy yönetimleri) kurulmasını zorunlu kılmıştır. Türkiye’deki üç kademeli yerel yönetim sisteminde il özel idareleri ilk kademeyi, kentsel alanda hizmet sunan belediyeler ikinci kademeyi ve kırsal yerel ölçeğin yönetim biçimi olan köy yönetimleri de üçüncü ve son kademeyi oluşturmaktadır (Güler, 2006, s. 269).

Türkiye’de mahalli idareler, Osmanlı’dan gelen geleneklerle birlikte, Cumhuriyet’in kuruluşu ile yasal anlamda düzenlemelere tabi tutulmuş alanlardan birisidir. Yerel yönetimler alanında ilk çıkarılan kanunlar; 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ve 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. Bunun yanı sıra 19. yy.da Fransız yönetim sistemi örnek alınarak hayata geçirilen il sistemine idari ve mali özerklik sağlamak amacıyla 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat” adlı kanun yürürlüğe konmuştur. Cumhuriyet döneminde il özel idarelerine yönelik modern bir kanun ise ancak 1987 yılında 3360 sayılı “İl Özel İdareleri Kanunu” adıyla çıkarılabilmektedir (Doru, 2007, s. 79).

Yerel yönetimler ya da yerinden yönetimler üniter devlet yapısı içerisinde, merkezi yönetimin ve taşradaki uzantılarının çalışmalarını olumsuz yönde etkilemeyecek ve devletin siyasal egemenlik ilkesini zedelemeyecek şekilde sadece idari karar ve işleyişin yerele bırakılmasını öngörecektir. Bu anlamda Türkiye’deki yerel yönetimler federal yapıya devletlerde karşımıza çıkan ve siyasal yerinden yönetimler olarak oluşturulan federe devletlerden tamamen farklı yapıdadırlar. Çünkü vurgulandığı gibi yerel yönetimlerin Türkiye’deki özerkliği, yönetsel işlem ve eylemlerin yerel serbestisi anlamındadır. Bir başka anlatımla, idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince, yerel yönetimler kendi kamu tüzel

kişiliklerinin yanı sıra siyasi anlamda devlet kamu tüzel kişiliğinin de bir parçası sayılırlar. Aynı zamanda, tam anlamıyla yani siyasi olarak bir özerklikleri ya da bağımsızlıkları olmadığı için merkezi yönetimin “vesayet denetimi” yetkisi denetimi ile işlem ve eylemleri ile ilgili olarak denetlenebilirler.

Yerinden yönetimler, karar organları 5 yılda bir yapılan mahalli idareler seçimleri ile seçmenlerce oluşturulan, kendi bütçeleri ve kendi kamu tüzel kişilikleri olan kuruluşlardır. Yerel yönetimler, mahalli müşterek nitelikteki pek çok hizmetini yerine getirirken, belirli bir coğrafi bölgenin belirli bir alandaki ihtiyacını karşılamak üzere oluşturulan, aynı yerel yönetimler gibi kendi karar ve yürütme organları, bütçesi ve kamu tüzel kişiliği olan hizmet yerinden kuruluşlarından farklıdır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yerel yönetimlerden en önemli farkı ise, karar ve yürütme organlarının oluşumunda seçmenlerin seçimler aracılığıyla etkide bulunamaması, belirli konularda ve belirli bir alanda kamu hizmeti üretmeleridir. Türkiye’de yerel yönetimler, “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köy Yönetimleri” olmak üzere 3 ana başlıkta incelenebilirler.

### **1.3.3.1. İl Özel İdareleri**

İl özel idareleri, bir yerleşim biriminin kanunla il olması ile beraber 5442 sayılı İl İdaresi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunları gereğince kendiliğinden oluşan yerel yönetim organlarıdır. İl özel idareleri; 5 yılda bir yapılan yerel seçimlerle seçmenlerce karar ve yürütme organları oluşturulan, kendi bütçesi ve kamu tüzel kişiliği bulunan örgütlerdir. İl özel idaresinin kamu tüzel kişiliğini vali temsil eder. Vali, il özel idaresinin başıdır. 30 Mart 2014 tarihine kadar Türkiye’de il sayısı kadar, yani 81 il özel idaresi bulunmaktaydı. Fakat bu tarihten itibaren 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile beraber, büyükşehir belediyesi olan 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmıştır. Böylelikle 2014 yılı itibarıyla il özel idarelerinin sayısı 51’e inmiştir. 22.05.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre il 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 kişiliği”* olarak adlandırılmıştır (5302 sayılı “İl Özel İdaresi” Kanunu, Md. 3/a). İl özel idareleri bu anlamda bir alansal yönetimdir ve bu anlamda bir yerleşim birimini değil, birden fazla yerleşim birimini ya da henüz yerleşme olmamış boş alanları da, il sınırları içerisinde kapsayan bir yerinden yönetim birimidir (Güler, 2009, s. 284-285).

İl özel idaresinin il sınırları içinde belediye sınırları dışında ve belediye sınırları içinde olmak üzere yapmakla yükümlü olduğu bazı görevleri bulunmaktadır. Bu görevler; il sınırları içerisinde gençlik, spor, tarım, sanayi, ticaret, büyükşehir belediyeleri haricinde ilin çevre düzeni planı, yoksullara mikro kredi verilmesi, ilk ve orta dereceli okulların yapımı

binalarının bakım ve onarımı; belediye sınırları dışında ise imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık ve park bahçe tesisine ilişkin hizmetler olarak sıralanabilir. Bunların yanı sıra 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve görevler il özel idarelerinin görev alanlarının istisnalarını oluşturan konulardandır. Büyükşehir belediyesi bulunan illerde, kaldırılan il özel idarelerinin, organize sanayi bölgelerinde sahip olduğu tüm hak, yetki ve mükellefiyetler, 6525 sayılı kanunun 25. maddesi ile valiye bağlı olarak kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilmiştir<sup>20</sup>.

İl özel idarelerinin yetkileri ise; kanunların verdiği yetkiler çerçevesinde kanun ve yönetmelik çıkarmak, cezaları vermek, hizmetlerin yürütülmesi amacıyla taşınır ve taşınmaz malları temin etmek, kiraya vermek ve üzerlerinde sınırlı ayni hak tesis etmek, borç almak, il özel idaresine has vergilerin tahsilini yapmak, belediye sınırları dışındaki istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve bunların denetimini yapmak olarak özetlenebilir<sup>21</sup>

İl özel idaresinin organları, vali, il genel meclisi ve il encümenidir.

#### **1.3.3.1.1. Vali**

Vali, temel olarak il özel idaresinin kamu tüzel kişiliğinin temsilcisi ve il özel idaresinin başıdır. Vali görev ve yetkilerinden bazılarını vali yardımcılara veya ilçelerde kaymakamlara devredebilir. Valinin görevleri özetle; il özel idaresini sevk ve idare etmek, stratejik plana uygun olarak yapılması gereken faaliyetleri gerçekleştirmek, il encümenine başkanlık etmek, il özel idaresinin gelir ve alacaklarını tahsil etmek, bütçeyi uygulamak ve bütçe konusunda meclis encümeninin yetkisi dışında yapılması gereken aktarmaları gerçekleştirmek, il özel idaresi personelini atamakla ve il özel idaresine bağlı kuruluş ve işletmeleri denetlemek olarak sıralanabilir<sup>22</sup>.

#### **1.3.3.1.2. İl Genel Meclisi**

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. İl genel meclisinin üyeleri beş yılda bir yapılan mahalli idareler seçimleri ile göreve gelirler. İl genel meclisinin oluşturulmasında, ilçelerin son nüfus sayımındaki nüfusları baz alınarak üye sayıları belirlenir. Buna göre; nüfusu 25.000'e kadar olan ilçeler 2, nüfusu 25.001 ile 50.000 arasında olan ilçeler 3, nüfusu 50.001 ile 75.000 arasında olan ilçeler 4, nüfusu 75.001 ile 100.000 arasında olan ilçeler ise 5, nüfusu 100.000'den fazla olan ilçeler ise her 100.000 nüfus için 1 asıl, 1 de yedek üye seçilir.

<sup>20</sup> <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/02/20140227-1.htm>, (E.T.: 20.08.2014)

<sup>21</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=11> (E.T.: 20.08.2014).

<sup>22</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=12> (E.T.: 20.08.2014).

İl genel meclisi her ayın ilk haftası önceden belirlenen tarihte ve mutad toplantı yerinde toplanır. İl genel meclisi üye sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Fakat karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. İl genel meclisi başkanı gerekli gördüğü acil durumlarda yılda üç defadan fazla olmamak üzere ve her toplantı bir oturumu geçmemek kaydıyla il genel meclisini toplantıya çağırabilir. Toplantılar olağan dönemlerde en çok beş gün, bütçe konularının görüşüldüğü toplantıda ise en çok yirmi gün süre ile gerçekleştirilebilmektedir. Toplantıda alınan kararlar en çok beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları gerekçesi ile birlikte en çok yedi gün içerisinde yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine geri gönderebilir. Yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar kesinleşir. Valiye gönderilmeyen kararlar ise yürürlüğe giremez. Kesinleşen meclis kararları ise en geç yedi gün içerisinde çeşitli yollarla halka duyurulur.

İl genel meclisi kendisine verilen görevleri ihmal eder aksatır veya hukuka aykırı olarak yetkilerini aşarsa İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi ve Danıştay'ın kararı ile feshedilebilir.

İl genel meclisi; stratejik plan ve çalışma programı ile personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, belediye sınırları il sınırları olan büyükşehir belediyeleri hariç, belediye sınırları dışında kalan alanların imar planlarını görüşüp karara bağlamak, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonlarının üyelerini seçmek, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek ve şartlı bağışları kabul etmek ile görevlidir<sup>23</sup>.

### **1.3.3.1.3. İl Encümeni**

İl Encümeni, il özel idaresinin hem karar hem de yürütme organıdır. İl encümeni valinin başkanlığında 3 atanmış, 3 de seçilmiş olmak üzere toplam 7 kişiden oluşur. Buna göre, il encümeni her yıl il genel meclisi üyelerinin kendi içinden 1 yıl için gizli oyla seçecekleri 3 üye ile, biri genel sekreter olmak kaydıyla valinin seçeceği 2 üyeden oluşmaktadır (6360 sayılı kanun md. 22). Encümen önceden planlamış olmak kaydıyla her hafta önceden belirlenen gün ve saatte mutad toplantı yerinde toplanır. Toplantı gündemi valinin kendisi tarafından hazırlanır. Valinin olmadığı durumlarda encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile kararlarını alır. Encümen görüştüğü konuları en geç bir hafta içerisinde karara bağlamak zorundadır. Karara bağlanan konular vali tarafından il genel meclisi kararlarına, tüzük ve yönetmeliklere aykırı görülürse, vali bu konunun bir sonraki encümen toplantısında

<sup>23</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=12> (E.T.: 20.08.2014); 5302 sayılı kanun, Md. 9-10.

yeniden görüşülmesini talep edebilir. Yeniden görüşülen konu encümen tarafından aynen kabul edildiği takdirde vali, kararın yürütmesinin durdurur ve kararın iptali için gerekli idari yargı organlarına on gün içerisinde başvurur.

Encümenin görevleri özetle; stratejik plan, yıllık çalışma planı, bütçe ve kesin hesabı inceleyere il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programında bulunan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, taşınmaz mal satımına ve süresi üç yılı geçmemek kaydıyla kiraya verilmesine karar vermek, kanunlarda öngörülen cezaları vermek ve vali tarafından bildirilen konularda görüş bildirmek olarak sıralanabilir<sup>24</sup>

#### **1.3.3.1.4. İl Özel İdaresi Teşkilatı**

İl özel idaresinin örgüt yapısı; genel sekreterlik, mali işler, tarım, imar, sağlık, insan kaynakları ve hukuk işlerinden oluşmaktadır. İlin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal, kültürel ve coğrafi özellikleri nedeniyle il genel meclisi kararı ile yeni birimler eklenebilmektedir. Bu birimler, büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ya da müdürlük diğer illerde ise sadece müdürlük adıyla kurulmaktadır.

İl özel idaresi genel sekreteri valinin teklifi, İçişleri Bakanı'nın onayı ile atanmaktadır. Genel sekreter, il genel meclisi kararları, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuat uyarınca stratejik plan ve yıllık çalışma planına uygun olarak il özel idaresi teşkilatının işleyişinden ve yürütülmesinden sorumludur. Yürüttüğü hizmetlerin sorumluluğu ve işleyişi bakımında valiye karşı sorumludur. Toplam nüfusu 3.000.000'a kadar olan illerde ihtiyaca bağlı olarak en fazla iki, toplam nüfusu 3.000.000'un üzerinde olan illerde ise ihtiyaca göre en fazla dört genel sekreter yardımcısı istihdam edilebilir<sup>25</sup> (Öztekin, 2010(a), s. 352-355).

#### **1.3.3.2. Belediyeler**

Türkiye'de belediyeler, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı "Büyükşehir Belediye Kanunu", 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı "Belediye Kanunu" ve 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" esasında örgütlenmektedirler. 6360 sayılı kanunun 5. maddesi ile değişik 5216 sayılı kanunun 4. maddesi uyarınca büyükşehir belediyeleri; toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerde oluşturulabilen bir yerel yönetim kuruluşudur. 5393 sayılı kanun kapsamındaki belediyeler ise; büyükşehir belediyesi olmayan illerdeki il belediyelerini, ilçe belediyelerini ve belde belediyelerini kapsamaktadır.

<sup>24</sup><http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=12> (E.T.: 20.08.2014).

<sup>25</sup><http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=12> (E.T.: 20.08.2014).



### 1.3.3.2.1. Büyükşehir Belediyeleri

5216 sayılı kanunun, 6360 sayılı kanunun 4. maddesi ile değişik, 3. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendine göre “*Büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini*” ifade etmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi büyükşehir belediyesi nüfusu 750.000’den fazla olan illerde oluşturulabilen bir yerel yönetim kuruluşudur. Ayrıca yine aynı yasanın, 6360 sayılı yasanın 6. maddesi ile değişik, 5. maddesine göre, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiştir.

Türkiye’de 2014 yılı itibariyle toplam 30 büyükşehir belediyesi ve büyükşehir belediyelerinin içinde de toplam 519 büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri de 5216 ve 6360 sayılı kanunlarla düzenlenmektedir. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilerinin bir kısmı büyükşehir belediyelerine, bir kısmı da büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir<sup>26</sup>

Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri; ilçe belediyelerinin de görüşlerini alarak stratejik planı ve yıllık hedefleri ve bütçeyi hazırlamak, çevre düzeni planını yapmak ya da yaptırmak, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5000 ile 1/25000 arasındaki her ölçekte nazım imar planlarını yapmak, yaptırtmak ve bunların uygulanmasını sağlamak, büyükşehir belediyesi tarafından yapılan, işletilen ya da büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda olan yerlere ruhsat vermek ve denetlemek, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, büyükşehir ana ulaşım planını yapmak, yaptırtmak ve uygulamak, gerektiğinde eğitim, kültür ve sağlık alanında bina ve tesisler yapmak, büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar ve caddelerde yer alan ana yolları yapmak ve bakım ve onarımını sağlamak, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, tarım ve hayvancılığı desteklemek üzere her türlü faaliyet ve hizmette bulunmak, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak, mabetlerin yapım, bakım, onarımını yapmak, gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdi yardımda bulunmak, büyükşehir belediye sınırları içerisinde mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yürürlükteki imar mevzuatı doğrultusunda yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapmak veya yaptırtmak şeklinde sıralanabilir (5216 ve 6360 sayılı kanunların ilgili hükümleri).

<sup>26</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=4> (E.T: 20.08.2014).

Büyükşehir ilçe belediyeleri ise bu kapsamda, büyükşehir belediyesinin hazırlamış olduğu planlara uygun olarak, katı atıkların toplanmasını ve ilgili istasyona ulaştırılmasını sağlamakla, sıhhi işyerlerini ruhsatlandırmakla ve büyükşehir belediyesinin yürüteceği görevler dışındaki işleri yapmakla yükümlüdürler (5216 sayılı kanun, md. 7-9).

#### **1.3.3.2.1.1. Büyükşehir Belediye Başkanı**

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin başı ve büyükşehir belediyesinin tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları (il mülki sınırları) içinde yaşayan seçmenler tarafından beş yılda bir doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkanının yokluğu durumunda, ilçe belediye başkanları vekalet edemezler. Büyükşehir belediye başkanının görevleri; büyükşehir belediyesinin en üst ita amiri olarak, belediyeyi sevk ve idare etmek ve büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek ve bunlarla ilgili çalışma raporlarını büyükşehir belediye meclisine sunmak, büyükşehir belediye meclisine ve encümenine başkanlık etmek, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, resmi mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, büyükşehir belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları denetlemektir.

Nüfusu 2.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde 5, nüfusu 2.000.000'u aşan büyükşehir belediyelerinde ise 10 başkan danışmanı atanabilmektedir (5216 sayılı kanun, md. 17-20).

#### **1.3.3.2.1.2. Büyükşehir Belediye Meclisi**

Büyükşehir belediye meclisi büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye meclisine, büyükşehir belediye başkanı başkanlık eder. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan büyükşehir ilçe belediyelerinin en çok oy alan ilk 1/5'lik kısmı ile büyükşehir ilçe belediye başkanlarından oluşur. Büyükşehir ilçe belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidirler. Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden belirlenen gün ve saatte mutad toplantı yerinde toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Meclis toplantıları mormalde en çok 5 gün, bütçe görüşmelerinin yapıldığı toplantılar ise en çok 20 gün süre ile yapılabilmektedirler. Büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda ve her toplantı bir oturumdan fazla olmamak üzere yılda en fazla 3 defa meclisi toplantıya çağırabilir. Meclis yıl içerisinde kendisinin belirleyeceği bir aylık tatil dışında, her ayın ikinci haftası toplanır. Büyükşehir belediye başkanı yeniden görüşülmesini istediği kararları 7 gün içerisinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenen kararlar, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul

edilirse kararlar kesinleşir. Kesinleşen kararlar hakkında, büyükşehir belediye başkanı idari yargıya başvurabilir.<sup>27</sup>

Büyükşehir belediye meclis üyeleri arasından en az 5, en çok 9 kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurulabilir. İhtisas komisyonlarının üye sayısı, her siyasi parti grubunun ya da bağımsız üyelerini belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlaması ile bulunur. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, eğitim, kültür, plan ve bütçe, gençlik ve spor ve ulaşım komisyonlarının kurulması zorunludur (Tortop, 2006, s. 224). Komisyon raporları halka açıktır ve isteyenlere belirli bir ücret karşılığında verilebilmektedir.

Büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkileri; büyükşehir belediye sınırları ya da il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin büyükşehir katılması konusunda karar vermek, büyükşehir belediye sınırının il sınırı olduğu illerde il çevre düzeni planını onaylamak, nazım imar planını onaylamak, komisyonda görüşülen konuları karara bağlamak ve raporların isteyen kişilere verilmesi konusunda ücreti tespit etmek, encümende görev yapacak olan beş meclis üyesini seçmek, belediye içinde birimlerin kurulmasına, birleştirilmesine ya da kaldırılmasına karar vermek şeklinde sıralanabilir.

#### **1.3.3.2.1.3. Büyükşehir Belediye Encümeni**

Büyükşehir belediye encümeni de büyükşehir belediyesinin yürütme organlarından birisidir. Büyükşehir belediye meclisi, belediye başkanının başkanlığında, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere, belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği 5 kişi ile belediye meclisinin gizli oyla kendi ararından bir yıl için seçeceği 5 kişiden oluşmaktadır. Belediye başkanının olmadığı toplantılara genel sekreter başkanlık eder. Genel sekreter bu anlamda devlet memurudur ve seçimle iş başına gelmez. Hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamak adına nüfusu 3.000.000'a kadar olan yerlerde 3, nüfusu 3.000.000'un üzerindeki büyükşehir belediyelerinde ise en fazla 5 genel sekreter yardımcısı atanabilir (Tortop, 2006, s. 225). Encümen, meclisin aldığı kararlara bağlı olarak stratejik planın ve yıllık çalışma programının uygulanmasından sorumludur.

<sup>27</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=527> (E.T: 21.08.2014).

### 1.3.3.2.2. İl, İlçe ve Belde Belediyeleri

Türkiye’de il, ilçe, büyükşehir ilçe ve belde belediyeleri 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı “Belediye Kanunu” ile 2012 yılında çıkarılan 6260 sayılı kanunla düzenlenmektedir. 5393 sayılı kanuna göre belediye; *“belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel ”* olarak tanımlanmıştır. 2014 yılı itibari ile Türkiye’de; 51 il, 519 büyükşehir ilçe, 400 ilçe ve 396 belde belediyesi bulunmaktadır (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, s. 11).

Belediye, nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde kurulabilir. Yasayla il ve ilçe olan yerlerde belediye kurulması ise zorunludur. Bir yerde belediye kurulabilmesi için; *“bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildiri üzerine, mahalli seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığı’na gönderilir. Danıştay’ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur”* (Gözübüyük, 2005, s. 125). Ayrıca aralarında 5000 metre ve daha az mesafe bulunan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Buna ek olarak aralarında belediye kurmak isteyen köylerin ve köy kısımlarının da meskun sahasına azami 5000 metre mesafede bulunması ve toplam nüfuslarının 5000’i aşması gerekmektedir (Derdiman, 2005, s. 30). Nüfusu 2000’in altına düşen belediyeler de, Danıştay’ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı’nın önerisi ile müşterek kararname ile köye dönüştürülür.

Belediyeler görev olarak; imar, yol, su, kanalizasyon, temizlik ve katı atık, zabıta, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, itfaiye, acil yardım, ambulans, kültür ve sanat, turizm, gençlik ve spor, çevre ve çevre sağlığı, sosyal hizmetler ve yardım, ekonominin geliştirilmesi konusunda gerekli olan hizmetleri yapar veya yaptırır. Nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evi açmakla da yükümlüdürler. Bunun yanı sıra belediyeler, devlete ait her derecedeki eğitim kurumlarının binalarını inşa edebilir, bakım ve onarımını yapabilir. Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir, kültür, tabiat ve doğa varlıklarının korunması ve geliştirilmesi için her türlü önlemi alarak, bunların bakım ve onarımını yapabilir ya da aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir<sup>28</sup>

Belediyelerin organları, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Bunun yanında belediye idari teşkilatı ise; yazı işleri, mali hizmetler, zabıta ve fen işlerinden

<sup>28</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=8> (E.T: 21.08.2014).

oluşmaktadır. İhtiyaca göre, meclis kararı ile gerekli ve ilgili birimler teşkilata dahil edilebilmektedir. Belediye başkanı tarafından zorunlu görüldüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001 ila 200.000 olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001 ila 500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000'den fazla olan belediyelerde ise dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak gösterebilir<sup>29</sup>

#### **1.3.3.2.2.1. Belediye Başkanı**

Belediye başkanı, belediye yürütmesinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından beş yılda bir çoğunluk usulüne göre tek dereceli olarak seçilir. Belediye başkanı görevi süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz ve profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz.

Belediye başkanı, yasalarla kendisine verilen görev ve yetkilerin bir kısmını merkezi idarenin bir memuru olarak, bir kısmını belediye örgütlenmesinin en büyük ita amiri olarak, bir kısmını da belediyenin kamu tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak yerine getirmektedir. Belediye başkanının görevleri bu anlamda; belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediye meclisine ve encümenine başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetmek, belediyenin gelir ve alacaklarını tahsil etmek, belediye personelini atamak, belediye vebağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemektir (Tortop, 2006, s. 166-168).

#### **1.3.3.2.2.2. Belediye Meclisi**

Belediye meclisi belediyenin karar organıdır. Belediye meclisi üyeleri belediye sınırları içinde yaşayan seçmen vatandaşlar tarafından, siyasi partiler aracılığıyla nisbi temsil seçim sistemine göre doğrudan seçilirler. Belediye meclislerinin üye sayıları, sahip oldukları nüfuslara göre farklılıklar gösterir. Buna göre; nüfusu 10 binden az olan belediyeler 9, 10 bin -20 bin arasındakiler 11, 20 bin -50 bin arasındakiler 15, 50 bin -100 bin arasındakiler 25, 100 bin-250 bin arasındakiler 31, 250 bin -500 bin arasındakiler 37, 500 bin – 1milyon arasındakiler 45, nüfusu 1 milyondan fazla olan belediyeler ise 55 asıl ve aynı sayıda yedek belediye meclisi üyesi seçme hakkına sahiptirler. Fakat bu durum uygulamada anti-demokratik bir yapının varlığını ortaya çıkarmaktadır. Çünkü nüfusu 10 binden az olan yerlerde daha az kişi başına bir seçmen düşerken, nüfusu 1 milyonu aşkın yerlerde daha çok kişi başına bir seçmen düşmektedir. Bu da dolayısıyla nüfusu az olan yerlerde yaşayanların oylarını daha değerli hale getirmekte, nüfusu çok olan yerlerdeki oyların değerinin ise çok

<sup>29</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=8> (E.T: 21.08.2014).

düşük olmasına neden olmaktadır. Böylelikle, nüfusu belediye olabilmek için asgari düzeyde olan bir yerleşim yeri ile nüfusu iki milyon olan bir yerleşim yerinin seçmen oyları arasındaki değer farkı 165 kata kadar çıkmaktadır. (Öztekin, 2010(a), s. 364).

Belediye meclisi'nin görevlerini ise şu şekilde özetleyebiliriz: Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye uygulamalarının ve personelinin performans ölçütlerini karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek, mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek, imar planlarına uygun şekilde hazırlanmış olan belediye imar programlarını görüşüp karara bağlamaktır (Gözübüyük, 2005, s. 128-129).

#### **1.3.3.2.2.3. Belediye Encümeni**

Belediye encümenleri belediyelerin hem karar hem de yürütme organlarıdır (Öztekin, 2010(a), s. 365). Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur" (Tortop, 2006, s. 165).

Belediye encümeni haftada birden az olmamak koşuluyla önceden belirlenen gün ve saatte mutat toplantı yerinde toplanır. Encümen toplantıları üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. İlgili birim amirleri oy hakkı olmaksızın görüş bildirmek üzere toplantılara katılabilirler. Encümen gündemini belediye başkanı hazırlar ve encümen üyeleri de belediye başkanının olumlu görüşüyle gündeme katkı yapabilirler. Belediye başkanının onaylamadığı konular encümende görüşülmez. Encümen kendisine havale edilen konuları en geç bir hafta içerisinde görüşüp, karara bağlamak zorundadır.

Encümenin görev ve yetkileri ise şu şekilde sıralanabilir: Stratejik plan 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, 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 kiralınmasına karar vermek ve umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemektir<sup>30</sup>

### 1.3.3.2.3. Köy Yönetimleri

Köyler, yapıları ve nüfusları itibariyle en küçük yerel yönetim birimleridir. Köyler ülkemizde 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı “Köy Kanunu” ile düzenlenmiştir. Köy Kanunu’na göre köyün en genel tanımı; “ *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*” şeklindedir (Gözübüyük, 2005, s. 147).

Köyler yönetsel kararlarla kurulurlar. Kanuna göre, nüfusu 150’den fazla olan oba, kom ya da mezra denilen yerleşim birimleri, köy olmak için hazırladıkları dosyayı bağlı buldukları en büyük mülki idare amirliği aracılığıyla il genel yönetimine verirler ve konu, il yönetim kurulunda görüşülür. Eğer kurul olumlu karar verirse, konu bir kez de il genel meclisinde görüşülür. İl genel meclisinin aldığı karar İçişleri Bakanlığı’na sunulur. İçişleri Bakanlığı da, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı’nın görüşünü alır. Eğer bu iki bakanlık da olumlu görüş verirlerse İçişleri Bakanlığı’nın vereceği son kararla yeni bir köy kurulmuş olur. Böylelikle köy kamu tüzel kişiliği de kazanılmış ve sınırlar içerisindeki cami, okul, mera, otlak, yaylak ve ormanlar da bu kamu tüzel kişiliğinin kamu malları olmuş olurlar (Öztekin, 2010(a), s. 367-368).

Köyün organları; köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır.

#### 1.3.3.2.3.1. Köy Derneği

Köy derneği köyde yaşayan bütün seçmen vatandaşların doğal üyesi olduğu bir birimdir. Köy derneği köyün karar organıdır ve bütün seçmenlerin bu karar organına katılabilmesi nedeniyle de doğrudan demokrasinin uygulandığı bir birimdir denilebilir.

Köy derneği, ihtiyar meclisi üyelerini ve muhtarını beş yılda bir yapılan basit çoğunluklu seçim sistemine göre seçerler. Fakat bu seçimlerde belediye başkanlarının seçiminde olduğu gibi siyasi partiler aracılık etmez (Öztekin, 2010(a), s. 368).

Köy derneği köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu hale gelmesine karar verir, bekçi ve v.b. gibi köy görevlilerine verilecek ücreti tespit eder ve köy imamı için öneride bulunur (Gözübüyük, 2005, s. 149).

<sup>30</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=9> (E.T.: 21.08.2014).

### **1.3.3.2.3.2. İhtiyar Meclisi**

Köy ihtiyar meclisi köyün karar ve yürütme organıdır. Köy imamı ve köy öğretmeni ihtiyar meclisinin doğal üyesidirler. Nüfusu binden az olan köylerde ihtiyar meclisinin sayısı 8, nüfusu 1.000 ila 2.000 arası olan köylerde 10, nüfusu 2.000'den çok olan köylerde ise 12'dir (Öztekin, 2010(a), s. 369).

Köy ihtiyar meclisi haftada en az bir kez toplanır, imece ve salmaya karar verir, köyün işlerini düzene koyar, köy bütçesini kabul eder, köylülerin arasındaki uyuşmazlıkları uzlaştırma yoluyla gidermeye çalışır ve muhtarın harcamalarını denetler.

### **1.3.3.2.3.3. Muhtar**

Muhtar köy tüzel kişiliğinin köydeki temsilcisidir. Bu nedenle 442 sayılı Köy Kanunu'na göre de devlet memuru sayıldıklarından devlet kamu tüzel kişiliğinin köydeki son temsilcisidir. Ayrıca devlet memuru olmalarından ötürü devletten aylık da almaktadırlar (Öztekin, 2010(a), s. 369).

Muhtar, köy derneği tarafından beş yıllık bir süre için seçilir. Köy ihtiyar meclisi ile koordineli olarak köyün işlerini yürütür. Köy işleri için harcanacak parayı köy halkından toplar ve yeni çıkan kanunlar ile hükümet emirlerini halka duyurmakla görevlidir (Gözübüyük, 2005, s. 149-150).

### **1.3.3.2.4. Mahalle Yönetimleri**

Mahalle yönetimleri de birer yerinden yönetim modelidir. Fakat köy yönetimlerinden ve belediye yönetimlerinden temel farklılığı, mahalle yönetimlerinin kamu tüzel kişiliğinin ve bütçelerinin olmamasıdır. Buna karşın mahalle yönetimlerinin organları da seçimle iş başına gelirler. Mahalle yönetimleri köylerde değil sadece belediye yönetimleri içerisinde bulunan birer yerinden yönetim modelidir. Bir mahallenin kurulması, kaldırılması, sınırlarının belirlenmesi ve adının değiştirilmesi belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile mümkün olabilmektedir (Öztekin, 2010(a), s. 371).

Mahallenin organları, muhtar ve ihtiyar meclisidir. Muhtar, mahalle yönetiminin başıdır. İhtiyar meclisi ise mahalle muhtarı ile birlikte beş yılda bir basit çoğunluk seçim sistemiyle yapılan seçimlerde seçilir. İhtiyar meclisi 4 asil, 4 de yedek üyeden oluşur. Seçimlere siyasal partiler aracılık edemezler. Mahalle muhtarının ve ihtiyar meclisinin Nüfus Kanunu ve Askerlik Kanunu'ndan kaynaklanan görevleri vardır. Bunun yanı sıra mahalle yönetiminin, mahallede oturanlara çeşitli durumlarını gösteren belgeleri vermek de görevleri arasındadır (Gözübüyük, 2005, s. 152-153).



### 1.3.3.2.5. Mahalli İdare Birlikleri

Mahalli idare birlikleri, 26.05.2005 tarihinde çıkan “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”na göre düzenlenmektedir. Yasaya göre mahalli idare birliği; *“birden fazla mahalli idarenin yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi”*dir. Mahalli idareler, kendi denkleleri olan idarelerle birlik kurabilecekleri gibi diğer mahalli idarelerle de birlik kurabilirler. Birlikler tüzüklerinin hazırlanmasından ve bu tüzüklerin Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmasından sonra tüzel kişilik kazanırlar. Birlik tüzüğü, birliği oluşturan mahalli idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte ikisi çoğunlukla kabul edildikten sonra vali tarafından, eğer birlik birkaç il içindeki mahalli idareler tarafından kurulmuşsa, İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanır. Amacı açıkça belirtilmemiş şekilde birlik kurulamaz.

Kurulmuş bir birliğe üyelik; üye olmak isteyen mahalli idarenin meclisinin kesin kararı ve başvurusu üzerine, ilgili birliğin meclisinin kabulü ile gerçekleşmektedir.

Birlikler; 5355 sayılı kanunda yapabilecekleri hizmetlere göre de belirli bir sınıflandırmaya tabi tutulmuşlardır. Buna göre birlikler; *“Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Sulama Birlikleri, Ülke Çapındaki Birlikler ve Turizm Altyapı Geliştirme Birlikleri”* olarak kurulabilmektedirler. (5355 sayılı Kanun, md. 18-19-20-Geçici md. 3).

Birlik teşkilatı birlik müdürü, yazı işleri, mali işler ve faaliyet alanına göre teknik işler birimlerinden oluşur. Ülke düzeyinde kurulan birliklerde üye sayısı 100’den fazla ise, ihtiyaç halinde birlik meclisi kararı ile sayısı 3’ü geçmemek kaydıyla yeni birimler oluşturabilirler. Bunun yanı sıra köylere hizmet götürme birlikleri de ihtiyaç halinde hizmet akdi ile personel istihdam edebilir.

Birliği organları; birlik başkanı, birlik meclisi ve birlik encümenidir.

Birlik başkanı; birlik idaresinin başı birliğin kamu tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Birlik başkanı, ilk toplantıda birlik meclisi üyeleri arasından iki yıl için seçilir. İki yıldan sonra seçilecek başkan ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapar. Başkanın yetkileri genel olarak; birliğin sevk ve idaresi, birliğin resmi makamlarda temsili ve birlik personelinin atanmasıdır.

Birlik meclisi, birliğin karar organıdır. Birlik meclisi, birliği oluşturan mahalli idarelerin meclis üyeleri arasından ya da meclis üyeliği için gerekli şartları taşıyan kişiler arasından, birlik tüzüğünde belirtilen sayı kadar gizli oyla seçilirler. Fakat dışarıdan seçileceklerin sayısı mahalli idare meclislerinden seçileceklerin sayısının üçte birini geçemez. Birliği oluşturan mahalli idarelerin başındaki kişiler (vali, belediye başkanı, muhtar) birlik meclisinin doğal

üyесidirler. Meclis toplantıları, üye mahalli idarelerin toplantı dönemleri de göz önüne alınarak yılda ikiden az olmamak üzere önceden planlanan zaman ve yerde yapılır. Dönem başı toplantısı yılın ilk toplantısıdır. Meclisin görevleri arasında; yatırım planı ve çalışma programını görüşüp kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, borçlanmaya karar vermek ve birlik tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek bulunmaktadır<sup>31</sup>

Birlik encümeni ise, birlik başkanı ve sayısı 7'yi geçmemek üzere birlik tüzüğünde gösterilecek sayıda üyeden oluşur. Ülke düzeyindeki birliklerde bu sayı iki katına kadar çıkabilir. Birlik başkanı encümenin da başkanıdır. Üyeler, dönem başı toplantısında meclis içinden bir yıllığına seçilirler. Birlik encümeni, birlik tüzüğünde belirtilen sürelerce toplanır. Fakat bu süre bir ayı aşamaz. Birlik encümeninin görevleri arasında; ilgili konularda meclise görüş bildirmek, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, kamu nyararı kararı almak ve taşınmaz mal alım, satımına, kiralanmasına ve takasına ilişkin meclis kararlarını uygulamak bulunmaktadır (Gözübüyük, 2005, s. 155).

#### **1.3.4. Türkiye’de Bölge Politikalarının Gelişimi ve Kalkınma Ajansları**

AB müktesebatına uyum sürecinde, Türkiye'nin yönetim yapısı içinde, bölgesel düzeyde yürütülen kamu hizmetlerinin ya da kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklaşa yürüttükleri faaliyetlerin etkin koordinasyonu ve kaynak kullanımı için ortaya çıkan gereksinim, kalkınma ajanslarının kuruluş sürecini başlatan önemli faktörlerden birisi olmuştur. Bu gereksinim, kalkınma ajansları kurulmadan önce de çeşitli belgelerde ifadesini bulmuştur.

Fakat kalkınma ajanslarını açıklamadan önce, henüz Türkiye'nin yönetim yapısı içinde idari yerinden yönetim basamağı olarak tanımlanmasa da, bölgenin, bölgeselleşmenin ve bölge politikalarının gelişimine değinmekte fayda vardır. Çünkü, en yalın anlamıyla bölgeselleşme de aslında adem-i merkezileşme politikalarının bir parçası sayılır ve bu anlamda yönetsel reform uygulamalarının içinde yer alır. Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde edindiği reform deneyimleri, her ne kadar idari yerinden yönetimler anlamında bir basamak olamasa da, bölge yönetim modellerinden ve buna bağlı olarak bölge, bölgeselleşme ve bölge politikaları kavramlarından bağımsız işlenemez. Bu bağlamda günümüzde bölge kavramı küresel ölçekte, devletin görev ve yetkilerinin paylaşılacağı yeni bir idari, siyasi, ekonomik, coğrafi ve kültürel kimlik kazanmıştır ve bu sayılan parametreler üzerinden yeni anlamlara bürünmüştür. Bölgeselleşme kavramı ise bu noktadan hareketle ulusaltı düzlemde yeni bir yapılanmayı işaret etmektedir (Bayramoğlu, 2005(b), s. 38). Bu yapılanmanın neden kaynaklandığı sorusuna yanıt olarak da Eraydın (2008, s. 17) özellikle ekonomik anlamdaki

<sup>31</sup> <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=19> (E.T.: 21.08.2014).

küresel gelişmelerin yerel güçleri ve kurumları hedef almasını ve bu bağlamda yerelde uygulanacak kamu politikaları için uygun ölçek olarak da bölgelerin öne çıkmasını göstermiştir.

Türkiye’de bölge terimi, idari yerinden yönetim birimleri dışında, aslında pek çok alanda kullanılmaktadır. Örneğin Türkiye, 1941 yılında 7 coğrafi bölgeye ayrılmıştır. Bunun dışında, merkezi yönetim organlarının taşrada “bölge müdürlükleri” gibi uzantıları bulunmaktadır. Ayrıca çeşitli sektörlerin alanlarına yönelik olarak özel amaçlı turizm, endüstri ve ticaret bölgeleri ile serbest ticaret bölgeleri gibi alanlar türetilmektedir. Bunların dışında genel amaçlı bölgeler anlamında da, Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY), Olağanüstü Hal Bölgesi (OHAL), Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) gibi idari nitelikli bölgeler de oluşturulabilmektedir (Bayramoğlu, 2005(b), s. 40-41).

Türkiye’de bölgesel yönetim anlamındaki ilk yasal pratik 1980’li yıllarda başarısız bir uygulama ile yaşanmıştır. Bakanlar Kurulu tarafından 24.06.1983 tarihinde kararlaştırılan ve 04.10.1983 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren fakat TBMM’de, Anayasaya aykırılık gerekçesi ile 11.07.1984 tarihinde kabul edilen 3036 sayılı yasa ile reddedilen 71 sayılı “*Bölge Hakkındaki KHK*”ya göre, kamu hizmetlerinde verim ve uyumun sağlanabilmesi için birden çok ili içine alan bölge valiliklerinin kurulması planlanmıştır. Bu bağlamda ülke, 8 bölge valiliğine ayrılmıştır. Bölge valisinin görevleri olarak da, bölgede kamu hizmetlerinin etkin ve koordineli bir şekilde yürütülmesi güvenliği, genel asayişin ve kamu düzeninin sağlanarak, bölgenin kalkınma plan ve hedefleri doğrultusunda sosyo-kültürel gelişmesinin sağlanmasına yardımcı olmak şeklinde sıralanmıştır (Bayramoğlu, 2005(b), s. 70-71).

Kalkınma ajanslarının kuruluş felsefesine ilişkin olarak geçmişte beş yıllık kalkınma planları döneminde konuya ilişkin ilk tohumların atıldığı söylenebilir. İlk olarak 1963-1967 yılları arasını kapsayan 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, doğrudan kalkınma ajanslarına atıfta bulunmasa da, günümüzde ajanslara yüklenen anlam ve görevlere yakın bir tanımda bulunmuştur (Yaman ve Kara, 2008, s. 45-46). Planın “*Teşkilat, Meseleler ve Tedbirler*” başlığı altında, bölgesel kalkınma ve planlamanın sağlanabilmesi için hem merkezde hem de yerelde yani bölgelerde gerekli örgütlenmenin ve personelin bulunması gerektiği, bunun için bölgelerde araştırma takımları kurulup, uygun idari örgütlenme sağlandıktan sonra genel planlara uygun bölge planlarının hazırlanıp, hayata geçirilmesi gerekliliği belirtilmiştir (DPT, 1963, s. 476). 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda, çevre sorunları karşısında sürdürülebilirliğin sağlanması, küreselleşme ve AB'ye uyum süreci ile birlikte başlayan yapısal ve kurumsal dönüşümün, mekanın kendisinin sosyal

ve ekonomik açıdan yaratıcı potansiyelinin açığa çıkarılabilmesini gerektirmesi, bölgesel gelişme stratejilerinin yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacını doğurduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda, kırdan kente devam eden yoğun göç hareketinin ve bununla birlikte kentler arasındaki mobilizasyonun çeşitli sorunlar doğurduğundan bahsedilmektedir. Türkiye'de özellikle batıdaki kentsel alanlarda nüfusun, sermayenin ve sanayinin yoğunlaşması ile beraber, kentsel sistemin daha güçlü kılınması ve kentsel altyapı maliyetlerinin azaltılabilmesi için bölgesel planlamanın önemi vurgulanmaktadır (DPT, 2000(b), s. 22-24).

Bir başka örnek olarak da, 2003 Yılı Ulusal Programı'nın "*Kamuda Yönetişimin Güçlendirilmesi*" alt başlığı altında "*Bölgesel Kalkınma Ajansları*" ifadesiyle, merkezden dağıtılan mali kaynakların israfının önlenmesi ve yerelde daha etkin kullanımı sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi illerarası gelişmişlik farklılıklarını en aza indirmek amacıyla, AB normlarına uygun, Türkiye için tanımlanmış olan İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS) uygun olarak alt bölge düzeyinde hizmet birimleri oluşturulacağı ifade edilmektedir. Bu belgede, konuyla ilgili olan önemli bir nokta ise kurulması tasarlanan bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluş felsefesi ve Türk kamu yönetimi teşkilatı içinde alacağı pozisyona ilişkindir. Buna göre, bölgesel kalkınma ajanslarının uygulayacağı politikalar merkezi yönetim tarafından belirlenecektir. Politikaların uygulanmasından ise yerel ve bölgesel düzeyde bölgesel kalkınma ajansları sorumlu olacaktır. Bu anlamda bölgesel kalkınma ajanslarının, ulusal ve uluslararası fonlardan bölgenin yararlanabilmesi için, katılımcı bir yöntem izleyerek ilgili sektör temsilcilerini bir araya getirerek bir "bölge gelişim stratejisi" oluşturması hedeflenmektedir (2003 Yılı Ulusal Programı, s. 17-18).

Konuyla ilgili olarak bir başka gelişme ise, Türkiye'nin AB müktesebatına uyumuna yönelik olarak istatistiksel sistemini coğrafi düzeyde değiştirmesidir. 2001 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin" AB Konseyi kararının da etkisiyle (Yılmaz, 2010, s. 186) 28 Ağustos 2002'de Bakanlar Kurulu kararıyla, istatistikî değerlendirmelerin yapılabilmesi için, AB'de uygulanan "*İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması*" (İBBS/NUTS) temelinde büyük bir çoğunluğu üç ya da dört ili kapsayan 26 adet Düzey 2 (NUTS II) bölgesi kurulmuştur (Okçu ve Kösecik, 2009, s. 102). Bunun yanı sıra NUTS I düzeyinde 12 adet, NUTS 3 düzeyinde ise 81 adet bölge belirlenmiştir.

Bu bağlamdaki gelişmelerin ışığında, 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilen ve 8 Şubat 2006'da Resmi Gazete'de yayımlanan 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" ile kurulan 26 adet kalkınma ajansı ile temel amaç, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklılıklarını azaltmak, kaynakların yerinde ve

etkin kullanımı ile, ulusal kalkınma plan ve programlarına bağlı olarak sürdürülebilir bölgesel gelişmeyi sağlamak adına, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını bir araya getirerek, aralarındaki işbirliğini sağlamaya çalışmaktadır (5449 sayılı kanun, Md. 1).

Ajansların ulusal düzeydeki koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT – şimdiki adıyla Kalkınma Bakanlığı) sorumludur ve ajanslar, DPT'nin bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmaktadır. Ajansların tüzel kişiliği bulunmaktadır. Kanunla düzenlenmeyen bütün iş ve işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabidirler (5449 sayılı kanun, Md. 3). 5449 sayılı kanununsafılamış olduğu yasal zemin temelinde sırasıyla, 06.07.2006 tarihinde yayımlanan 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla 2, 22.11.2008 tarihinde yayımlanan 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 8 ve 25.07.2009 tarihinde yayımlanan 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile de 16 adet kalkınma ajansı kurularak toplamda 26 adet olan kalkınma ajanslarının kuruluşu işlemi tamamlanmıştır (Erbaş, 2014, s. 76-77).

Ajanslar kuruluş amaçları doğrultusunda; bölge plan ve programlarının uygulanmasına ilişkin faaliyetlere destek olmak, bu faaliyetleri izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarlığına bildirmek, yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına destek olmak, bölgede kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasındaki işbirliğini geliştirmeye yönelik faaliyetlerde bulunmak ve varsa bu kesimler arasında sürdürülen ortak projeleri desteklemek, bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye yönelik çalışmaları desteklemek ve bölgenin kırsal ve yerel kalkınmasının sağlanması için gerekli katkıyı sunmak ve gereksinim olduğu takdirde koordinasyonu sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır. Ayrıca kalkınma ajanslarının, bölgenin iş ve yatırım olanaklarına ilişkin olarak ilgili kuruluşlarla işbirliği içinde ulusal ve uluslararası alanda tanıtımını yapmak veya yaptırmak gibi sorumlulukları da bulunmaktadır. (5449 sayılı kanun, Md. 5).

Türkiye'de kalkınma ajansları aracılığı ile uygulanacak bölgesel gelişme politikaları, bölgelerarası eşitsizliklerin en aza indirgenmesini hedeflerken, AB'de izlenen bölgesel politikalar ise eşitsizliklerin giderilmesi yerine, bölgesel rekabetin sağlanması önceliği ile kurulmuşlardır (Okçu ve Kösecik, 2009, s. 103).

Avrupalılaşıma etkisinin, bölge politikaları anlamında Türkiye'de, kurumsal boyuttaki bölgesel politikaların kopyalanması şeklinde ortaya çıktığı ileri sürülmektedir (Dulupçu, 2006, s. 238). Bu bağlamda, AB'ye üyelik sürecinde, Türkiye'nin bölgesel politikalarını uygularken ve aynı zamanda ulusal mevzuatını AB müktesebatı ile uyumlaştırması esnasında, öncelikle kendi bölgesel gereksinimlerini dikkate alması gerekmektedir. AB müktesebatı, ulusal ihtiyaçların giderilmesi ve bölgesel farklılıkların en aza indirgenmesi için kullanılacak

siyasal politikalar ve yönetsel eylem planları olarak görülmelidir. Konuyla ilgili bir başka görüşe göre, Avrupalılaşıma bir AB'leşme etkisi olarak görülmekte ve bölgesel politikaların oluşturulması safhasında uygulanan yönetim süreci, AB'nin de müdahil olması nedeniyle yeterince içselleştirilememekte ve yerli bir yönetim konseptinin oluşturularak uygulanmasını zorlaştırmaktadır (Dulupçu, 2006, s. 246).

Yukarıda ifade edilen ilkelerin uygulamada başarılı olması için öncelikle kalkınma ajanslarının varlık nedenleri ile pratikte işlevselliklerinin örtüştürülmesi gerekmektedir. Kalkınma ajansları sadece AB fonlarından gelen kaynakları dağıtan bir yapılanma olarak kalmamalı, yönetim sürecinin bir gerekliliği olarak, bu fonları talep eden aktörlerin de etkileşimli karar süreçlerine katılması gereklidir. İkinci olarak da, kalkınma ajanslarının uygulamada, diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortaklığının sürekli kılınabilmesine yönelik olarak konumunun güçlendirilmesi gerekliliği ifade edilmektedir (Eraydın, 2008, s. 26).

## İKİNCİ BÖLÜM

### ÇAĞDAŞ YEREL YÖNETİM REFORMLARININ KURAMSAL TEMELLERİ ve İLGİLİ KAVRAMLAR

Çalışmanın bu başlığı altında, üçüncü ve dördüncü bölümde anlatılacak olan Türkiye ve Çek Cumhuriyeti yerel yönetim sistemlerinin tarihçesinin ve reform sürecinin anlamlandırılmasına yönelik olarak birtakım kavramlar açıklanmaya çalışılacaktır. Basit bir ifadeyle kuramsal bölüm olarak adlandırılabilen bu bölümde, özellikle Türkiye ve Çek Cumhuriyeti'nin 20.y.y.'da yerel yönetimler alanında gerçekleştirdikleri reform çalışmalarının hangi iç ve dış etmenler tarafından tetiklendiği irdelenecektir. Çalışmanın başındaki "Araştırmanın Varsayımları" başlığında da vurgulandığı üzere, her iki ülkenin de yerel yönetim reformlarında, diğer küresel gelişmelerin de katkısı olmakla birlikte, dışsal bir etken olan AB üyeliğinin ve üyelik sürecinin başat aktör olduğu düşünülmektedir.

Bu nedenle çalışmanın bu bölümünde ilk olarak, AB'nin ve yönetsel alanda benimsemiş olduğu temel değerlerinin hangi küresel ve yerel argümanlar etrafında şekillendiği açıklanmaya çalışılacaktır. Bu açıklamadan sonra ise, AB'nin, Türkiye ve ÇC'nin yerel yönetim reformlarını hangi anlayış üzerinden hangi araçları kullanarak etkilediği ortaya çıkarılacak ve bu etkinin olumlu ve olumsuz sonuçları da vurgulanacaktır.

#### 2.1. Yerel Yönetimler Reformlarının Kuramsal Temelleri

Yerel yönetimler ister üniter yapılı olsun ister federal yapılı olsun, tüm devlet sistemlerinin bünyesinde yer alan ve insanların gündelik hayatlarına ilişkin ortak yerel ihtiyaçları karşılamaya yönelik oluşturulan, kendi bütçeleri, karar ve yürütme organları ile tüzel kişilikleri bulunan kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Yerel yönetimler, devlet yapıları içerisinde sadece vatandaşların gündelik yaşamına ilişkin gereksinimlerinin karşılanmasının yanı sıra, siyasi, idari ve sosyo-kültürel anlamlar da taşırlar. Yerel yönetimler genellikle Anayasalarla varlıkları güvence altına alınmış ve yasalara bağlı olarak oluşturulan yönetsel organlardır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkarılması merkezi otoritenin ve dolayısıyla yasa koyucu niteliğe sahip olan mekanizmanın faaliyetlerini gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin kamu hizmeti sunacakları alanda kurulabilmeleri ise, Anayasa ve yasalarla belirlenen yasal çerçeve içerisinde genellikle halkın katılımını gerektirmektedir. Bu noktada "genellikle" kelimesinin kullanılma amacı, yerel yönetimlerin vazgeçilmez unsurlar olmasına ve doğası gereği siyasi,

idari ve mali özerklikleri olabilmesine karşın, bu özerkliklerin devletlerin rejim sistemlerine göre değişmesinden kaynaklanmaktadır.

Bu anlamda yerel yönetimler aracılığı ile yerel özerkliğin gerçekleştirilebilmesi için, yerel yönetimlerde yönetsel ve mali özerkliğin tanınmasının yanı sıra, karar alma ve yürütme işlevlerini gören yapılarının demokratik esaslar çerçevesinde genel oya dayalı özgür seçimler aracılığı ile oluşturulmuş olması gerekmektedir. Ayrıca, yerel yönetimler, hukukilik denetimi dışında merkezi yönetimin hiçbir müdahalesi ile karşılaşmamalıdır (Hamamcı, 2010, s. 314).

Literatürde, yaygın olarak kullanıldığı haliyle yerel yönetimler; “seçmenlerin oylarıyla seçilen karar ve yürütme organları” olan kuruluşlar iken bazı devlet sistemlerinde merkezi idare eliyle ve atama yoluyla oluşturulan yerel yönetim meclisleri ve yerel yönetim başkanlarına da rastlanmaktadır. Dolayısıyla, demokrasi bağlamında konuya açıklık getirilecek olursa, yerel yönetimler, karar ve yürütme organları seçmenleri aracılığıyla seçildiği ve ilgili konularda özerkliklere sahip oldukları sürece demokrasiye yakın; organları merkezi idare tarafından atandığı ölçüde ve ilgili konulardaki özerkliklerden mahrum kaldıkları sürece de demokrasiden uzak bir tablo çizmektedirler. Bu noktadan hareketle, denilebilir ki, demokrasi, çağdaş yerel yönetimleri var eden ve onların hizmet sunmasını sağlayan organlarını oluşturan birincil aktördür. Bir diğer anlatımla yerel yönetimler demokrasinin teminatı, demokrasi de yerel yönetimlerin teminatıdır.

Yerinden (yerel) yönetimler, yerelde mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması için kurulan, kendi kamu tüzel kişilikleri, seçimle iş başına gelen karar ve yürütme organları ve bütçeleri bulunan kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Yerel yönetimler, temelde üçe ayrılmaktadırlar. Bu ayrıma göre yerel yönetimler; siyasi, idari ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak sıralanabilirler. Siyasi yerinden yönetim kuruluşları yukarıda sayılan, yerel yönetimlere ait olan özelliklerin dışında belirli bir derecede siyasi özerkliğe de sahiptirler. Siyasi yerinden yönetimleri diğerlerinden ayıran en önemli özellik budur ve siyasi yerinden yönetimlerin bulunduğu bir ülkede federal sistemler göze çarpmaktadır. Bu sistem içerisinde siyasi yerinden yönetimler, eyaletler, bölgeler veya çeşitli topluluklar olarak ortaya çıkmaktadırlar.

Hizmet yerinden yönetimleri ise, belirli bir coğrafyada, nitelikleri önceden belirlenmiş bir kamu hizmetinin sunumu için oluşturulmuş daha çok amaca yönelik oluşturulan kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının, siyasi bir boyutu bulunmamaktadır ve sadece ilgili hizmetin sunumuna yönelik olarak yönetsel anlamda özerklikleri bulunmaktadır.



İdari (yönetmel-coğrafi-er yönünden) yerinden yönetim kuruluşları ise, yine belirli bir coğrafyada, toplumun belirli bir kesiminin ortak yerel gereksinimlerinin karşılanması için kurulmuş, yönetmel özerkliği bulunan kuruluşlardır. İdari yerinden yönetimlerin de siyasi özerkliği yoktur ve yalnızca sorumlu oldukları kamu hizmetini sunabilmeleri adına kendi kamu tüzel kişilikleri, seçilmiş karar ve yürütme organları ile bütçeleri doğrultusunda idari yetkilerle donatılmışlardır.

Yerinden yönetim bir süreç olarak ele alındığında, dört basamaktan oluştuğu kabul edilmektedir. Bu sürecin hangi derecede uygulamaya geçirileceği konusunda ise ilgili coğrafyaya ait siyasi, yönetmel, ekonomik ve ideolojik parametrelerin tek başlarına ve birbirleri ile etkileşimli olarak farklı şartlarda hangi etkilere neden oldukları iyi hesaplanmalıdır (Mengi, 2007, s. 2). Çünkü, yerinden yönetimler, yerel nitelikli örgütlenmelerdir. Buna bağlı olarak da her devletin ya da siyasi sistemin içinde birbirinden farklı geleneklere, normlara, alışkanlıklara ve sosyo-ekonomik düzeye sahip topluluklar bulunmaktadır. Bu nedenle, yerinden yönetimlerin niteliği ve hizmet edeceği alanın belirlenmesinde, yukarıda sayılan parametrelere ilişkin ölçeklerin kullanılması büyük önem taşımaktadır.

Yerinden yönetimlerin dört basamaktan oluştuğu ilkesinden devam edilecek olursa; ilk basamak “yerel yönetimlerin güçlendirilmesi” anlamına gelmektedir. İkinci basamak, yerinden yönetimlerin “bölgeselleştirilmesi” veya “bölgecilik”, üçüncü basamağı “federalizm” ve dördüncü basamağı da “ayrılıkçılık” olarak nitelendirilmektedir (Mengi, 2007, s. 3). Bu yaklaşım, ilk etapta, yerinden yönetimlerin güçlendirilecekleri ve yetkilerle donatılacakları müddetçe, ulus devletten kopmaya yönelecekleri izlenimini yaratmaktadır. Bu algının ilk anda oluşması her ne kadar normal karşılanırsa da, yerinden yönetimlerin güçlendikten sonra mutlaka ulus devlete karşı koyacakları ve ondan ayrılacakları tezi mutlak doğru olarak kabul edilmemelidir. Çünkü, bu sınıflamaya etki eden, dolayısıyla yerinden yönetimlerin gelişim sürecine şekillendiren iç ve dış etkenlerin yaratmış olduğu değişim, farklı sonuçların da ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

Öncelikle kamu politikalarının oluşturulmasında ya da uygulamasında değişikliğe gidilmesine neden başlıca unsur taleptir. Bu talep ya da talepler iç kaynaklı olabileceği gibi dış kaynaklı da olabilmektedir. İç talepler, daha çok değişen ekonomik ve toplumsal koşullarda vatandaşların daha iyi ve etkin kamu hizmeti alabilmeleri için oluşan isteklere dayanmaktadır. Dış kaynaklı talepler ise kısaca politika transferi olarak adlandırılmaktadır. Uluslararası sermayenin veya uluslararası örgütün veyahutta her ikisinin birlikteliğinin hem ulusal hem de uluslararası düzlemde gerçekleştirmek istedikleri yönetmel ve ekonomik yapıya

bağlı olarak talepler üretilmekte ve politika transferi gerçekleştirilmektedir (Övgün, 2012, s. 166). Bunun yanı sıra, yerinden yönetimlerin gelişimine veya değişimine yönelik taleplerin hangi değişkenlere bağlı olarak ortaya çıktığı da büyük önem arz etmektedir. Bununla ilgili olarak; toplumdaki okur-yazarlık oranı, yoksulluk göstergeleri, bölgelerarası ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıkları, yerel ihtiyaçlar, demokratikleşme eğilimleri, etnik ve kültürel kimliklerin ve değerlerin ön plana çıkarılmak istenmesi gibi iç etmenlerin yanı sıra, dünya ticareti, para sistemi, (Mengi, 2007, s. 3) sermaye hareketleri, politik, askeri ve enerji bağımlılığı ile uluslar arası hareketlerin neden olduğu dönüşüm sürecinin rejimleri etkilemesi dış etmenlerin de, yerinden yönetimlerin oluşum ve değişim sürecine etki ettiği göz ardı edilmemelidir.

Bunun yanı sıra; yerinden yönetimlerin dönüşümüne ve reform süreçlerine ilişkin olarak, iç etmenlerin nasıl şekillendiği de ayrıca önem taşıyan bir konudur. Çünkü, ülke içinde ortaya çıkan değişim taleplerinin ve hareketlerinin aşağıdan yukarıya mı yoksa yukarıdan aşağıya mı olduğu da, reform sürecine ilişkin parametrelerin belirlenip, konuya ilişkin bir paradigma oluşturulması açısından önem taşımaktadır. Öyle ki, devlet yapısının modernleştirilmesi ve işlevselleştirilmesi, yönetim basamakları arasından güçler ayrımının gerçekleştirilmesi, ekonomik gelişme politikası ve özellikle de bölgelerarası sosyal ve ekonomik gelişmişlik farklılıklarının en aza indirgenmesi gibi talepler yukarıdan aşağıya; bunun yanında temel hak ve özgürlükler açısından kültürel, etnik kimliklerin korunması ve geliştirilmesi, kendi anadilini kullanma özgürlüğünün sağlanması, katılım ve yurttaşa yakın bir yönetim düzeninin sağlanması gibi talepler ise aşağıdan yukarıya bir yerinden yönetim sisteminden beklentileri dile getirmektedir (Mengi, 2007, s. 3).

Bu noktadan hareketle vurgulanması gereken nokta, yerinden yönetimlerin oluşum ve değişim sürecine ilişkin olarak göz önüne alınması gereken çok fazla bağımlı ve bağımsız değişken bulunduğudır. Yukarıda sayılan iç ve dış etmenlerin yanı sıra, bu iç ve dış etmenleri belirleyen siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel değişkenler de hesaba katılarak, yerinden yönetimlerin hangi derecede ve hangi yetkilerle oluşturulacağına veya geliştirileceğine karar verilmelidir. Çağdaş yönetim sistemlerinde, yerinden yönetim reformlarına ilişkin olarak hazırlanacak yol haritası, yukarıda adı geçen argümanlara göre hazırlanmalıdır.

20.y.y.'da, kabaca bir genelleme yapılacak olursa tüm dünyada yerinden yönetimlere ilişkin geliştirilen politikaların üç ana evreden geçmiş olduğu belirtilebilir. Buna göre ilk evre, 1960'lı yıllar ile birlikte başlayan ve sömürgecilik sonrası merkezîyetçi devletlerde yerinden yönetimlerin idari sorunları ile uğraşılan dönemdir. 1980'li yılların başlangıcına rastlayan ikinci evre ise, vatandaşların yerelde yönetim sürecine dahil olma talepleri ile şekillenen

süreçtir. Neo-liberal politikaların, ABD ve İngiltere'nin politika yapım süreçlerinin öncülüğünde tüm dünyada hızla yayılması ve o dönemde yönetim (governance) gibi toplum mühendisliğinin ilacı olarak gösterilen kavram ve kavramların Dünya Bankası ve diğer uluslar arası kuruluşlarca, dünya toplumuna empoze edilmesi, yerinden yönetim politikalarının da bu doğrultuda şekillenmesine neden olmuştur. 1990'lı yıllardan itibaren başlayan üçüncü evrede ise, sivil toplum, insan hakları, demokratik süreçler ile etnik öğeler ve talepler, yerinden yönetim politikalarının belirlenmesinde başat aktörler olmuşlardır (Mengi, 2007, s. 3-4).

1980'li yıllarla beraber yerinden yönetimlere ilişkin düşüncelerin yönetim olgusu etrafında şekillenmeye başlamasının bir nedeni de, artan teknolojik gelişmeler ve ticari ilişkiler nedeniyle, ülkelerarası ekonomik, siyasi ve kültürel transferin yoğunlaşmasına neden küreselleşme sürecidir. Bu dönemde oluşan yerinden yönetim yaklaşımları da küreselleşme karşıtı görüşler tarafından sosyal refah devletinin sonunu hazırlarken, modernleşme yaklaşımına göre de; sosyal refah devletinin meşruiyet ve aşırı yük sorunlarına çözüm getiren en önemli gelişmelerden birisi olmuştur. Ayrıca, yönetim olgusunun, çok düzlemli bir şekilde, karar alma süreçlerinde, kamu hizmetini sunanlar kadar bu hizmetten faydalananların da sürece dahil edilmesine yönelik yaklaşımı, yerel yönetimlerin daha da ön plana çıkmasına fırsat vermiştir. Merkezi idarenin ve dolayısıyla devletin bazı kamusal hizmetlerin sunumunu yerel yönetimlere ve diğer örgütlere devretmesi anlayışına dayanan politikalar, bu hizmetlerin özel sektör mantığı ve yöntemleriyle sunulması fikrini de doğurmuştur. Böylelikle bu dönemde, uygulanmaya başlanan yeni kamu işletmeciliği anlayışı (new public management), yalın yönetim (lean management), toplam kalite yönetimi (total quality management) ve kamu-özel kesim ortaklığı (public private partnership) gibi yönetsel anlayışlar da yerel yönetim politikalarının oluşmasına etki eden yeni faktörler olarak ortaya çıkmışlardır (Mengi, 2007, s. 4).

Görüldüğü üzere, 20. ve 21.y.y.'da insanlığın seyrini değiştiren birçok siyasi, askeri, ekonomik, mali, teknolojik ve kültürel gelişmenin yaşanması, tüm dünyada yerel yönetimlere ilişkin yapının ve anlayışın da farklı zamanlarda farklı ülkelerde değişmesine yol açmıştır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı yüzyıllar öncesine dayandırılrsa da, çalışmanın konusu nedeniyle, 20.y.y.'ın başından itibaren yaşanan gelişmelere neden olan faktörler çalışmanın bu bölümünde incelenecektir. Bu nedenle de çalışmanın kapsamını oluşturan iki ülkenin, Türkiye ve Çek Cumhuriyeti'nin yerel yönetimlerinin geçirdiği değişimleri ayrıntılı olarak irdelenebilmek adına, hangi değişimlerden etkilendiği, sadece kendilerini etkileyen değişkenler bağlamında değil aynı zamanda bu ülkelerin periferinde etki yaratan oluşumların (AB gibi) ve olayların etkisi bağlamında da incelenmesi düşünülmüştür.

## 2.2. Yerel Yönetim Reformlarını Tetikleyen Etmenler

Bölümün başlığında vurgulanmış olduğu, çalışmada incelenen örneklem ülkelerin her ikisinde de yerel yönetim reformlarına bazı iç ve dış siyasal, yönetsel, ekonomik ve kültürel etkenlerin neden olduğu düşünülmektedir. Fakat çalışma her iki ülke nezdinde de yerel yönetim reformlarının, dışsal etkiler üzerinden şekillendirildiği varsayımına dayandığından, reforma neden olan içsel etkilerin ayrıntılı olarak nitelikleri ve neden oldukları sonuçlar sadece konunun açıklanmasına yardımcı olacak seviyede incelenmiştir. Bu bağlamda özellikle, dışsal dinamikler üzerinden tetiklendiği düşünülen yerel yönetim reformlarının, iç politikada ve iç politik aktörler üzerinde yaratmış olduğu etkiler vurgulanmaya çalışılmıştır. Yine her iki ülke özelinde, özellikle siyasi partilerin ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının ve yargı erkini kullanan odakların konuya nasıl yaklaştıkları, yasama süreçlerinde yaşanan tartışmalar ve bu süreçte elde edilen sonuçlar üzerinden reforma neden olan iç dinamikler de vurgulanmaya çalışılmıştır. Çalışma alanına yönelik literatürde, Türkiye özelinde genellikle vurgulanan iç etkenler arasında, merkeziyetçilik, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, kırtasiyecilik, yönetsel yozlaşma, kamu yönetiminin küçültülmek istenmesi, yerel yönetimlerin demokratik niteliklerinin yetersizliği, yerel karar alma süreçlerine halk katılımının düşük olması, mali kaynak yetersizliği, yönetsel ve örgütsel şeffaflığın olmayışı, yerel yönetimlerdeki kalifiye personel eksikliği, yerel yönetimlerin “kesin ve yürütülebilir” karar alma yetkilerinin kısıtlanmış olması, yerel kamu hizmetleri üzerinde yetki ve sorumluluğun dar olması (Parlak ve Sobacı, 2005, s. 319-325; Çevik, 2001, s. 85-90; Toprak, 2005, s. 151-155; Özel, 2008(b), s.244) gibi etkenler sıralanmaktadır. Bu etkenlerin oluşumunda çoğu zaman dışsal faktörlerin de etkili olduğu göz önüne alındığında, çalışma içerisinde ayrı bir başlık olarak incelenmeyen bu etkenlere de yer verildiği ve konunun bu anlamda farklı perspektiflerden de incelendiği görülecektir.

### 2.2.1. Küreselleşme

Küreselleşme kavramının türetilmesine ilişkin ilk sav 1960’lı yıllarda Kanadalı Sosyoloji Profesörü Marshall McLuhan’ın “küresel köy” (global village) kavramını kullanmasıyla ortaya çıkmıştır. McLuhan iletişim teknolojilerindeki baş döndürücü gelişmelerin, o zamanın şartlarında dünyanın en azından bir bölümünde küresel bir köy ortaya çıkarmaktadır (Erbay ve Akgün, 2013, s. 78).

Küreselleşme aslında 16.y.y.’dan itibaren dünya tarihine yön vermeye başlayan bir olgudur. Coğrafi keşiflerin başlaması ile birlikte yeni kıtaların ve ülkelerin keşfedilmesi ile beraber, toplumlar arası etkileşim artmış, ticaret gelişmiş ve kültürlerarası diyalog hayatın her alanına nüfuz edecek şekilde gelişmiştir. Bu gelişmelerin neticesinde küresel

imparatorlukların gelişmesi ve kapitalizmin güçlenmesi de küreselleşmenin ilk tohumlarını atmıştır. Yaşadığımız yüzyılda Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası kuruluşların çalışmaları ve yayınları ile etki alanını genişleten küreselleşme kavramı, yeni siyasi sistemlerin ve aktörlerin ortaya çıkması, bilgisayar ve enformasyon teknolojilerinin de gelişip dünya çapında yaygınlaşması ile birlikte, ülkelerin sosyal, kültürel, ekonomik, siyasi ve yönetsel sistemlerinin dönüşümüne, dolayısıyla reformuna da etki etmeye başlamıştır (Tortop ve vd., 2007, s. 594).

Bu anlamda küreselleşme Friedman'ın 2003'te yaptığı tanıma göre; "teknoloji, finans ve enformasyonun tek bir küresel pazar yaratacak şekilde hem yaygınlaşması hem de bütünleşmesini içeren bir süreçtir" (Tok, 2008, s. 17). Bu tanım, yukarıda ifade edilen küresel pazarı yaratacak olan etmenlerin dünyadaki çeşitliliği tek bir potada birleştirmesinin yanı sıra zamanla homojen bir toplum yapısı ve kültür yaratacağını da anımsatmaktadır. Çünkü küreselleşmenin yaratacağı etkileşim farklılıkların özümsemesi yoluyla zaman içerisinde belirli bir seviyede benzeşmeyi de beraberinde getirecektir. En basit bir ifade ile, tüm dünyada fast-food (hızlı tüketilen yiyecek) alışkanlıklarının bu alanda faaliyet gösteren küresel şirketler nedeniyle tüm dünya halklarında benzeşmesi bu konuda en yaygın kullanılan örneklerden birisidir.

Heywood (2007, s. 199-200) ise küreselleşmeyi yukarıdan aşağıya bir süreç olarak görmektedir. Sürecin örneklemede ise, bizlerden uzak bir şekilde alınan kararların meydana gelen olay ve olgular tarafından şekillendirildiği ve ortaya çıkan durumun karşılıklı karmaşık bağlantılılıklar yarattığını öne sürmektedir. Bu anlamda küreselleşmenin yaratmış olduğu en önemli öğelerden birisi olarak, küresel çapta anlamı olan bir etkinin ortaya çıkması durumunda coğrafi mesafelerin ve ulusların karasal sınırlarının anlamsız hale geldiğini ifade etmektedir. Bunun yanı sıra küreselin hiçbir zaman yerel, ulusal ve bölgesel gibi boyutlara üstün gelmediğini tam tersine küreselleşmenin yerelleşme, bölgeleşme ve çokkültürlülükle birlikte var olduğunu belirtmektedir. Ortaya çıkan olaylar ve olguların hangi düzeyde olurlarsa olsunlar, küreselleşmenin hem genişlemesine hem de bu sayılan boyutlar içerisinde derinleşmesine hizmet ettiğini vurgulamaktadır. Steger'e (2006, s. 31) göre ise küreselleşme; tüm dünyada toplumsal anlamdaki karşılıklı bağımlılıkları meydana getiren, çoğaltan, çeşitlendiren ve yoğunlaşarak yayılımını sağlayan toplumsal süreçlerin çok boyutlu düzlemlerinin toplamından meydana gelmektedir. Küreselleşme bunun yanı sıra, toplumdaki bireylerin yerel ile merkez ya da uzak arasındaki bağlantının her açıdan kuvvetlendiğini fark etmelerini sağlayan bir süreçtir.

Bir başka açıdan küreselleşme, ulus devletlerin yönetim yapısı üzerinden tanımlanmaya çalışılacak olursa ortaya dominant bir ifade çıkacaktır. Küreselleşmenin dünya üzerindeki baskın ekonomik ve siyasal kültür üzerinden, ulus devletlere birtakım yönetsel mekanizmaları dayatmakta olduğu veya sahip olunan siyasal ve yönetsel mekanizmanın/anlayışın yapılacak düzenlemelerle bu baskın anlayışa eklenmesini öngördüğü ifade edilebilir. Fakat, bu sürecin nitekim her ulus devlet için bu şekilde bir koşulsallık taşıması söz konusu değildir. Çünkü, ulus devletlerin yönetim sistemlerine ilişkin tercihi, kendi iç politikalarında koydukları hedefe ulaşabilmeleri için küresel düzlemde ne gibi ortaklılara veya enstrümanlara ilgi duydukları ile de doğru orantılıdır. Bu nedenle, küreselleşmenin ulus devletlerin yönetim modelleri üzerindeki etkisi aslında ulus devletlerin bu konuda gerçekleştirmek istedikleri şeylerin hangi kaynaklardan besleneceği ile doğru orantılıdır. Bir başka deyişle, küreselleşme salt dayatmacı bir politikayı ifade etmemekte, tercihe göre küreselleşmenin etkileri sınırlanabilmektedir. Türkiye üzerinden bu anlayışı örneklemek gerekirse, yerel yönetim reformları öncelikle yereldeki vatandaşlara daha etkin ve verimli kamu hizmeti sunulabilmesi ve katılımcı demokratik kültürün yaşatılabilmesi için gerçekleştirilen iç politika ürünü bir kararın sonucudur. Fakat, küreselleşmenin artan etkisiyle beraber, reform sürecinin mevcut dünya düzenindeki görece en iyi yerel yönetim sistemlerine benzetilmesi ve eklenmesi konusunda Türkiye, kendi coğrafyasını da göz önünde bulundurarak bu konudaki rol model tercihini AB entegrasyonundan yana kullanmıştır. Başta bir ekonomik birlik görünümünde ortaya çıkan AB'nin 20.y.y'nin sonlarında yine küreselleşmenin etkisiyle, ülkelerinin siyasal/yönetsel anlamda bir bütünlüğe doğru yönelmesi Türkiye'yi de etkilemiştir. Türkiye de, kendi yönetsel sisteminin ihtiyaçlarını karşılamak üzere gerçekleştireceği reformu örnek model olan AB müktesebatına ve yerel yönetim sistemine paralel olarak olarak tasarlamayı hem kendi gereksinimlerine hem de çağın modern devlet anlayışının gereklerine uygun bularak bu doğrultuda bir yönetsel reformu uygulamayı seçmiştir.

Bu örnek olay üzerinden yapılacak bir başka vurgu da, küreselleşme olgusunun zorunlu eklenme sürecinden ziyade aslında dünya toplumlarında karşılıklı bir dayanışma sürecini de yaratmasıdır. Bu anlamda küreselleşme, hem ulus devlete verilen ayrıcalıklı konumun reddini, hem de devlet dışı bir siyasal mekanın kurulmasının barış, güvenlik ve demokrasi gibi çözümlere ihtiyacı olan sorunların giderilmesine yönelik ihtiyacı vurgulamaktadır. Bir diğer anlatımla küreselleşme, devlet egemenliğini sınırlayan demokratik siyasal kurumsal yapıya sahip küresel bir toplumu ve karar alma süreçlerine etki ve katkısı olan küresel sivil toplumsal örgütlenmeyi içermektedir (Tortop ve vd., 2007, s. 594).

### 2.2.2. Yerelleşme

Yerelleşme, küreselleşmenin jakoben nitelikli tek tipleştirme zihniyetine karşın süreç içerisinde yerel değerlerin ön plana çıkarılarak, toplumsal gelişim sürecinde aşağıdan yukarıya küreselleşmenin sağlanmaya çalışılmasıdır. Bu noktada temel argüman küreselleşmeye karşı bir set çekilmesi değil, küreselleşme sürecinin toplumsal sınıf ilişkilerini etkileyen unsurlarını aşağıdan yukarıya etkileyebilmektir<sup>32</sup>.

Bu anlamda yerelleşmenin boyutu ve yönüne ilişkin bir tanım; *“uluslar arası 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 açıklama şeklindedir (Özer, 2006, s. 241-242). Konuyla ilgili olarak, Birleşmiş Milletler (BM) tarafından düzenlenen ve dünyanın geleceği üzerinde uluslararası bir bakış açısı oluşturmayı hedefleyen dünya zirvelerinin büyük bir çoğunluğunda sonuç özelliğinde alınan kararlar, yereldeki temel kamu hizmetlerinin sunumunu yerel yönetimlere yüklemektedir (Erbay ve Akgün, 2013, s. 91).

Yerelleşme kavramına yönelik bir başka yaklaşım da, merkezi yönetimin iyi yapamadığının düşünüldüğü hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesine ilişkindir. Bu noktada devrin, hizmetin üretilmesi ve sunulması açısından kısmen ya da tamamen yapılabileceğidir. Küreselleşme akımı ile birlikte dünyada bu konuda oluşan genel eğilim, yerel yönetimlere daha fazla yetkinin daha fazla kaynakla birlikte aktarılması yönündedir (Çevik, 2001, s. 82-83).

Illner (2000, s. 391) ise yerelleşmenin demokratikleşmeye olan katkısını beş ana etken üzerinden vurgulamıştır. Illner'e göre; yerelleşme öncelikle toplumun geniş ve farklı kesimlerinin, hem merkezi hem de yerel seçimler aracılığı ile doğrudan siyasetle ilgilenmesine ve bu anlamda ortaya çıkan yeni politik rolleri ve siyasi pratikleri deneyimleme şansı sunar. Bunun yanında yerelleşme, ulus altı düzeyde, merkezi düzeydeki siyasal hayata katılım konusunda bilgi sahibi olabilecek ve bu konuda yeteneklerini kullanabilecek yeni bir siyasal elit yaratılması sürecine yardımcı olur. Ulus altı yönetim organları, merkezi yönetimin faaliyetlerinin gözetim altında tutulmasında önemli rol oynarlar. Dördüncü olarak, yerelleşme yerel ve bölgesel ekonomik ve sosyal kalkınmada yerel ve bölgesel aktörlerin rol almasını sağlar. Beşinci ve son olarak da yerelleşme, yerel ve merkezi yönetim arasında yetki paylaşımını öngördüğünden, yetkilerin ve siyasal gücün merkezde toplanmasını önleyen bir araç olarak görülebilir. Illner bunun yanı sıra, yerelleşmenin sadece

<sup>32</sup> <http://www.abpe.org.tr/abpe/content-detail.php?lang=2&detail=142> (05.12.2010).

siyasal, yasal ve yönetsel boyutları ve öncelikleri olan değil, bunun yanı sıra ekonomik ve kültürel boyutları ve öncelikleri de olan karmaşık bir süreç olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda yerelleşmenin tüm ülkelerde uygulanabilecek tek bir modelden ibaret olmadığını, yerelleşmenin ülke özelinde gerçekleşen bir unsur olduğunu ve ağırlıklı olarak da, zamana ve zamanın şartlarına bağlı olarak kendi özelinde oluştuğunu ifade etmektedir.

Bu anlamda yapılan tanımların çoğunda yerelleşme ve demokratikleşme arasında pozitif nedensellik ilişkisi kurulduğu görülecektir. Bu ilişkinin temelinde ise yerelleşmenin adem-i merkezileşmeye, demokratikleşmenin ise bireyin özgürlükler alanını arttırıp, yönetim sürecindeki karar mekanizmalarına katılımını kolaylaştırıp arttırabilmesine neden olacağına dair düşüncedir (Bayramoğlu, 2005(a), 212). Bu nedenle, demokrasiyi benimseyen çağdaş siyasal sistemlerin rejimlerini oluşturan ilkeler arasında yerelleşmeye sıkça atıfta bulunulması ve yerelleşme üzerinden temel insan hak ve özgürlüklerinin de korunup geliştirilebileceği savı bu nedenle ortaya çıkmaktadır.

### **2.2.3. Bölgeselleşme Kavramı Bağlamında Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Gelişimine İlişkin Yapılan Vurgular**

Küreselleşme olgusunun bir karşıtı gibi görünen, fakat aslında kendisinin gizli tamamlayıcısı durumundaki yerelleşme anlayışı, bir devamı niteliğinde bölgeselleşme kavramının da önem kazanmasına neden olmuştur. Yerel yönetimlerin oluşumu anlatılırken, yerel yönetimlere ilişkin bir basamak olarak adlandırılan bölge ve bölgeselleştirme kavramları da aynı yerelleşme kavramında olduğu gibi, kimi kesimlerce küreselleşmenin karşısında bir duruş, kimi zümrelerce de küreselleşmenin ulus-altı topluluklara nüfus etme bağlamında kullandığı en önemli araç olarak görülmektedir. Bölge, bir ulus devletin içindeki coğrafi bölgeleri veya etnik bir topluluğun yaşadığı belirli bir toprak parçasını tanımlamak için kullanılırken aynı zamanda belirli bir coğrafyada yer alan farklı düşünce, tutum veya etnik köken altında bir araya gelen devletleri tanımlamak için de kullanılabilir.

Bölgeselleştirme, ise bölge tanımından türetilen, idari boyutta oluşturulmuş bir yerinden yönetim yapılanmasını ifade eder. Bölge yerinden yönetim birimleri de, aynı diğer idari yerinden yönetim birimlerinde olduğu gibi, merkezden kaynak ve yetki aktarılarak oluşturulan idari anlamda özerkliği bulunan kurum ve kuruluşlardır. Bölgeselleştirmeden kasıt ise bu idari yerinden yönetim kuruluşlarının yetki ve kaynak yönünden daha da güçlendirilmesidir. Bölgecilik ise, belirli bir coğrafyada, ortak etnik, kültürel, filolojik, dinsel veya geleneksel birliktelikleri olan bir halkın veya zümrenin, merkezi yönetime karşı bu ortak kimliklerini koruma, idari veya siyasi anlamda özerk olma veya tamamen bağımsız olma çabalarıdır. Bölgeselleştirme veya bölgecilik kavramları aynı kökenden türetilen ve sonuç olarak yerel



yönetimlerin oluşumuna dair farklı nitelikteki basamakları ifade eden kavramlardır. Uygulamada bu iki kavram, ortaya çıkardıkları sonuçlar nedeniyle de kolaylıkla birbirlerine dönüşebilirler. Örneğin, bölgelerarası sosyal ve ekonomik gelişmişlik farklılıklarını azaltmak için oluşturulacak idari bölge yönetimleri, yöredeki halkın talepleri ve mücadelesi sonucu bölgecilik formatına bürünebileceği gibi, yine bu etnik temelli talepler sonucu gerçekleştirilen idari veya siyasi yerinden yönetim birimleri ile bir yönetsel reform gerçekleştirilip, bölgeselleştirme yönünde bir adım da atılabilir (Mengi, 2007, s. 5).

Fakat Türkiye açısından bölgeselleştirme ya da bölgecilik konusu değerlendirilecek olursa, 2000’li yıllara kadar Türkiye idari, siyasal, ekonomik ve kültürel anlamda bölge kavramına yabancı kalmıştır. Bu döneme kadar bölgeden anlaşılan genellikle coğrafi temelli bir ayırım olmaktan öte gidememiştir. 2000’li yıllarla başlayan değişimin başat nedeni olarak ise AB’ye işaret edilmektedir. AB’ye üyelik sürecinde müktesebatın ulusal mevzuata aktarımı sürecinde, katılım öncesi mali yardım araçlarının da tam anlamıyla kullanılabilmesi için istatistiki bölge birimlerinin kurulması ile bölge anlamında yeni ekonomik ve yönetsel bir paradigmanın Türkiye’de canlandığı gözlenebilmektedir (Karadut ve Bulut, 2012, s. 754).

Bunun yanı sıra, bölgelerin AB için önemini arz eden en önemli gelişmelerden birisi de, "Bölgeler Avrupası" deyiminin ortaya çıkarılmış olmasıdır. Bunun nedeni olarak da, geleceğin Birleşik Avrupası'nın siyasal ve yönetsel örgütlenmesinin şekillenmesinde ulus devletler ile bölgeler arasında yaşanacak rekabette, bölgelerden yana bir tavır alınacağı gösterilmektedir. Bu görüşe göre, geleceğin Avrupasının mimarisinde, kendisini yerel ve bölgesel kimlikleri ile tanımlama eğiliminde olan yurttaşlar aracılığıyla, bölgeler arası ilişkiler arttırılacak ve bu yolla Avrupalılık bilinci geliştirilerek, var olan ulusal kimliklerin pasifize edilmesi sağlanacaktır. Böylelikle, bu kavramın sadece ekonomi-politik bir anlamı değil aynı zamanda siyasal ve kimliksel bir anlam taşıdığı da iddia edilmektedir. (Çalt, 2005, s. 5). Bu anlamda AB’nin bölgesel politikasının üç temel boyutunun bulunduğu ileri sürülebilir. Bu yaklaşıma göre ilk olarak bölgesel politikaların diğer AB politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması sürecinde dikkate alınmasıdır. İkinci olarak, AB’ye üye devletlerin her birindeki bölgesel politikalarının birbirine uyumunu sağlamak ve üçüncü olarak da, AB üye devletleri içersinde sosyo-ekonomik yönden geri kalmış olan bölgelerin diğer bölgelerle olan farklılıklarını en aza indirmek için mali destek sağlamaktır (Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 1993, s. 411).

AB içerisinde ise bölgeselleştirme ya da bölge yönetimleri olarak tanımlayabileceğimiz olgu, 1980’li yıllardan itibaren AB’nin organlarının ve üye devletlerinin gündeminde sıkça ele alınan bir konu olmaya başlamıştır. Aslında AB, konuyla ilgili olarak ilk adımını 1975 yılında

Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu'nu (EFRE) kurarak atmıştır (Mengi, 2007, s. 8). Bu anlamda, AB'nin geliştirmiş olduğu en önemli algı, "Bölgeler Avrupası" sloganı ile merkezi bir Avrupa gücünü engellemek; "Eurokrasi" adı verilen Birlik içinde oluşan bürokratik yapıyı yumuşatmak adına mücadele vermek; yerel, kültürel ve etnik kimlikleri geliştirilebilmek ve çeşitliliğini sağlamak; AB'nin özendirici araçlarını ve mali kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmak ve tüm unsurları ile birlikte bütünleşmiş bir Avrupa yaratmaktır. Dolayısıyla AB'nin kullanmış olduğu bölgeselleştirme olgusu bu gerekçelerle mantıksal meşru bir temele oturtulmuştur (Mengi, 2007, s. 6). Bu bağlamda bölgesel demokrasinin sağlanması ve bu demokrasinin niteliğinin ve derecesinin de çok düzlemliliği sayesinde belirlenebileceği iddia edilmektedir. Bu yaklaşıma göre, demokrasi, ölçek ekonomisi çerçevesinde etkinlik verimlilik ile hizmette halka yakınlık gibi kavramların bir potada buluşturulup, uzlaştırılması ancak çok düzlemliliği yönetimi anlayışı ile sağlanabilecek bir olgudur. Bu nedenle de, her devletin kendi geleneksel yönetsel anlayışı çerçevesinde şekillendireceği bölgesel özerklik, bu olgunun hayat bulmasında temel rolü oynayacaktır (Erbay ve Keleş, 2013, s. 29). Aynı zamanda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının en aza indirgenebilmesi için bölgesel kalkınma politikası uygulayan ülkelerin, plan bölgeleri olarak kullandıkları coğrafi birimleri, gerekli yönetsel ve mali özerklikleri sağlayarak birer yerinden yönetim kuruluşuna dönüştürmelerinin, uygulamaya yönelik kararların bizzat yerinde alınmasını sağladığından hızlı kalkınmaya katkı yapacağı varsayılmaktadır (Özel, 2009, s. 175).

Bölgeselleştirmenin AB içinde yaratmış olduğu farklı bir etkiden de sıkça söz edilmektedir. Bu etkiye göre, bölgeselleştirme sonucu oluşturulan ulus-altı bölge yönetimlerinin, bölgesel gelişmeyi sağlamak için öncelikle ulus devletlerden yardım aldıkları veya ulus devletle işbirliği yaptıkları savunulmaktadır. Bunun yanı sıra, bölgesel gelişmenin sürdürülebilir olması için bölge yönetimlerinin ulus devlet sınırlarını aşarak ulus-üstü yönetimlerle (AB gibi) veya uluslar arası örgütlerle etkileşime girdiği de vurgulanmaktadır. AB boyutunda bu konu ele alındığında, AB içinde üç katmanlı –bölge, ulus devlet ve AB- bir yönetim yapısının oluştuğu görülecektir. Bu yönetim yapısı içinde, bölgelerin AB mali kaynaklarına erişmek adına Birlik organları ile doğrudan iletişime geçmesi de, AB ile bölgelerin, ulus devletin karşısında bir duruş sergiledikleri yorumlarına neden olmaktadır (Mengi, 2007, s. 6).

AB'nin kendi içinde ve aday ülkelerle gerçekleştirdiği müktesebata uyum çalışmaları da, bölge yönetimlerinin gelişmesinde önemli rol oynamaktadır. AB'nin, hem bölgesel gelişme amaçlı hem de sosyal nitelikli fonları doğrudan yerel ve bölgesel yönetimlerin kullanımına sunulmasını öngören fon politikası, bölgesel yönetimlerin öncelikle Avrupa Komisyonu

olmak üzere, AB'nin diğer organları ile de doğrudan iletişime geçmesine neden olmaktadır. Bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik olarak da bazı bölge yönetimlerinin AB ile ilişkileri sürdürmek adına Brüksel'de temsilcilikler açtığı da görülmektedir (Kerman, 2009, s. 282).

Yerinden yönetim birimlerinin, AB içindeki son düzenlemelere ve yapılanmalara bakıldığında bölgeselleştirme kavramı ile eşdeğer kullanıldığı görülmektedir. Başka bir bakış açısıyla da, yerelleşme anlayışı temelinde yeni yerinden yönetim birimlerinin oluşturulması aşamasında bölge yönetimleri daha çok ön plana çıkar olmuştur. Çünkü, modern kapitalist Batılı toplumlarda ortaya çıkan ve gelişen yaşam tarzları beraberinde yeni birçok sorunu da getirmektedir. Öyle ki, ortaya çıkan bu sorunlar insanlığın teknoloji ve ticaret sayesinde etkileşimi nedeniyle farklı uluslarda bile benzer şekillerde ortaya çıkmaktadır. Böylelikle, yerelde yaşayan yurttaşlar yaşam alanlarının ve sorun alanlarının benzeşmesinde olduğu gibi çözüm önerilerinin üretilmesi safhasında da ulus-üstü nitelikte işbirliklerine gidebilmektedirler. Bu bağlamda bir değerlendirme yapıldığında da, ulus devlet büyüklüğünden ötürü, yereldeki yurttaşların sorunlarının çözümü için halka yakınlık ve katılımın sağlanması konularında zayıf kalmaktadır (Mengi, 2007, s. 7). Bu nedenle yerelde, halka daha yakın, herkesin katılımının sağlandığı, kendini ifade edebildiği, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin yüksek olduğu, çok daha sürede etkin çözümler üretebilen, alanında yetkin ve yetkileri geniş yerel yönetimlere olan gereksinim büyümüştür. Yerel yönetimler alanında ortaya çıkan bu ihtiyacın günümüz şartlarında optimal ölçekte karşılanabilmesi için de, ulus-altı düzeydeki bölgesel yönetimlerin hem halka yakınlık hem de kamu hizmetlerinin verimliliğinin sağlanabilmesi açısından yeterli büyüklükte olduğu düşünülmektedir.

Fakat, tüm bu değerlendirmelerin aksine, gerçek şudur ki, AB her ne kadar bölgelerin gelişmesi için bölgesel yönetimlerle doğrudan iletişime geçse de, buradaki amaç asla ulus devletlerin zayıflatılmasına veya parçalanmasına yönelik değildir. Çünkü, AB, kendi içinde yerelin her alanda güçlendirilmiş olduğu bütünleşik bir Avrupa için gayret göstermektedir (Mengi, 2007, s. 8).

Maastricht Antlaşması (1993) doğrultusunda bölgelerarası eşitsizliklerin asgariye indirilmesi ve bölgesel ekonomik kalkınmanın teşvik edilmesi adına bir Bölgeler Komitesi'nin (Committee of Regions) kurulması da, AB'nin bölgeselleşmeye kurumsal bir perspektiften yaklaştığının kanıtlarından birisidir. Bölgeler Komitesi aslında bir danışma organı olarak kurulmuştur. Fakat, AB tarihinde ilk kez ulus-altı bir organa temsil ve karar alma mekanizmalarında yer alma hakkı tanınmasından dolayı önemli bir gelişme olarak addedilmektedir (Kerman, 2009, s. 283).

AB'nin yerel ve bölgesel yönetimlere ilişkin yapmış olduğu vurgu, Avrupa Parlamentosu'nun 6-8 Nisan 1994'te Brüksel'de düzenlediği *“Halka Yakın, Demokrasi ve Dayanışma İlkelerine Dayalı Bir Avrupa Birliği İçin Yerel Yönetimler”* ve 1-3 Ekim 1996'da düzenlediği *“Avrupa Birliği'nde Bölgesel ve Yerel Yönetimler ve Avrupa Parlamentosu”* isimli konferanslarda da kendisini göstermiştir. 1994 yılında gerçekleştirilen konferansın sonuç bildirgesinde, Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının öneminden, Maastricht Antlaşması ile birlikte subsidiarite ilkesinin birincil hukuka girmesinin anlamından ve katılıma ilişkin yöntemlerin güçlendirilmesinden söz edilmiştir. 1996 yılındaki konferansın sonuç bildirgesinde ise, yerel yönetimlerle olan ilişkilerin yoğunlaştırılması, toplumsal ve ekonomik uyumun sağlanarak, yerel yönetimlerin daha demokratik, halka daha yakın ve daha çok dayanışmayı teşvik eden bir AB oluşturulmasına yönelik olarak katkılarının artırılmasından bahsedilmiştir (Kerman, 2009, s. 277-278).

2004 yılında Roma'da imzalanan, fakat 2005 yılında Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarla reddedilen Avrupa Birliği Anayasası metni ve ek protokollerde yer alan düzenlemeler, hem yerel ve bölgesel yönetimlerin AB içindeki kurumsal pozisyonları güçlendirmeye yönelik kararlara yer vermiş hem de AB'nin politika oluşturma ve bu politikaları uygulama sürecinde yerel ve bölgesel yönetimlerin katılımlarını artırmalarını sağlayacak ilkelere yer vermiştir. Bu anlamda, Avrupa Birliği Anayasası'nın yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili getirmiş olduğu düzenlemeler sayılacak olursa; “yerel ve bölgesel yönetimlerin bir Avrupa Birliği antlaşmasında ilk defa açıkça yer alması, subsidiarite ilkesine vurgu yapılması, yerellik ilkesinin uygulanmasında ulusal parlamentolara verilen rolların tanımlanması, yerel ve bölgesel yönetimlere etkili danışma yetkisi verilmesi, yasala düzenlemelerin yerel ve bölgesel yönetimler üzerindeki etkilerinin dikkate alınması gereğine işaret edilmesi, Bölgeler Komitesi'ne Adalet Divanı'na başvuru hakkı verilmesi, ekonomik ve sosyal uyumun yanında bölgesel uyumun da Birlik'in amaçları arasında sayılması” yer almıştır (Kerman, 2009, s. 278).

Yerel ve bölgesel yönetimlere ilişkin vurgu, 13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon'da imzalanan ve 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren “Reform Anlaşması” olarak da adlandırılan Lizbon Anlaşması'nda da geniş yer bulmuştur. Lizbon Antlaşması, AB'yi daha katılımcı, daha özgür ve küresel ölçekte daha etkin rol alabilen bir Birlik olarak yeniden düzenleme amacına yönelik olarak hazırlanan bir antlaşmadır. Lizbon Antlaşması'nın yerel ve bölgesel yönetimler konusunda getirmiş olduğu yenilikler ise şu şekilde sıralanabilir:

- 1) *“Antlaşma ile yerinden yönetim ilkesi tanınmıştır. Lizbon Antlaşması'na göre Birlik, üye devletlerin antlaşmalar önündeki eşitliğine, temel yapılarına içkin, siyasal ve*

*anayasal, bölgesel ve yerel özerk yönetimler dahil, ulusal kimliklerine saygı gösterir (Md. 3a/2).*

- 2) *Subsidiarite ilkesinin düzenlendiği maddede, yerinden yönetimlere yer verilmiştir; Birlik'in yetkilerinin sınırları subsidiarite ve orantılılık ilkelerine göre belirlenir (Md. 3b/1 c.2). Yine aynı maddenin 3. Bendinin 1. Fıkrasında, subsidiarite ilkesine göre Birlik'in münhasır yetkisine girmeyen alanlarda Birlik yalnızca, söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından; merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde tatminkar olarak yerine getirilemezse ve getirilemediği ölçüde, ancak önerilen eylem, ölçeği ya da etkileri nedeniyle Birlik düzeyinde daha iyi başarılabilirse harekete geçer. Aynı maddenin 3. Bendinin 2. Fıkrasında ise Birlik kurumları subsidiarite ilkesini, subsidiarite ve orantılılık ilkelerinin uygulanması hakkında Protokol'de belirlendiği şekilde uygulamalar ifadesine yer verilmiştir.*
- 3) *Diyalog ve istişareye vurgu yapılmıştır; AB kurumları temsilci kuruluşlar ve sivil toplum ile açık, şeffaf ve düzenli diyalog kurar. Avrupa Komisyonu, birliğin faaliyetlerinin uyumlu ve şeffaf olması amacıyla ilgili taraflarla geniş istişareler yürütür. (Md.8b).*
- 4) *Bölgeler Komitesi güçlendirilmiştir; Avrupa Birliği Adalet Divanı, bir yasama kararıyla subsidiarite ilkesine aykırı düzenlemelerde yargı yetkisine sahiptir. Bölgeler Komitesi, AB'nin işleyişine ilişkin Antlaşma'nın kendisine danışılmasını öngördüğü yasama kuralları subsidiarite ilkesine aykırılık oluşturursa, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na başvurabilir.*
- 5) *Yerel ve bölgesel otoritelerin yetkileri açıkça tanımlanmıştır; Lizbon Antlaşması'na eklenen Genel Çıkar Hizmetleri Hakkında Protokol'ün 1. maddesinde AB'nin işleyişine ilişkin antlaşmanın 16. maddesinde kastedilen, Birlik'in genel ekonomik çıkar hizmetlerine ilişkin paylaşılan yetkiler tanımlanmış 2. maddesinde ise Antlaşma hükümlerinin hiçbir şekilde, üye devletlerin ekonomik olmayan genel çıkar hizmetlerini sunmalarını, dağıtmalarını ve düzenlemelerini etkilemeyeceği belirtilmiştir” (Kerman, 2009, s. 279-280).*

#### **2.2.4. Yönetişim**

Yönetişim kavramı en kısa anlatımıyla “hep birlikte yönetim” (Erbay ve Akgün, 2013, s. 92) olarak tanımlanmaktadır. Sezen (2002, s. 5-6) ise yönetişimi küreselleşmenin doğal bir sonucu olarak ele almış ve bu süreçte devletin azalan gücü sonucunda, bu gücün yeni aktörlerle paylaşılarak, eylemlerin gerçekleştirilmesine ilişkin yol ve yöntemlerin değiştiğini vurgulamıştır. Bu bağlamda yaşanan dönüşümün de yönetişim ve yeni kamu işletmeciliği

kavramları ile açıklandığını belirtmiştir. Bu evrede, yönetim kavramının, kamusal yetkilerin kullanılmasını yeniden tanımlayarak, bu süreçte sadece resmi aktörlerin değil, resmi olmayan aktörlerin ve özellikle de sivil toplum örgütlerinin bu süreçte resmi otoriteyi paylaşan paydaşlardan biri olarak ortaya çıkmasına dikkat çekmektedir.

Yönetim kavramının doğuşu ise 1990'lı yılların sonunda uluslararası örgütler olan Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tarafından yayımlanan raporların akademik literatürde tartışılmaya başlaması ile olmuştur (Parlak ve Sobacı, 2005, s. 211).

Yönetim kavramı ilk kez, 1989 yılında DB tarafından Afrika'nın kalkınmasına ilişkin bir raporda kullanılarak, "*ülke meselelerinin yönetiminde politik gücün kullanımı*" şeklinde tanımlanmıştır. OECD ise yönetimi "bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerinin kullanımı" olarak tanımlamıştır (Parlak ve Sobacı, 2005, s. 212).

AB Komisyonu 2001 yılında yerel yönetimleri ve reformları düzenlemek adına tavsiye niteliğinde olan "Beyaz Kitap" (White Paper) lardan birisini "Avrupa Yönetimi" (European Governance) olarak yayınlamıştır. (Demirkaya, 2010, s. 4)<sup>33</sup> Bu belgede yer alan beş temel kriter ise "*Açıklık, Katılım, Hesap Verebilirlik, Etkililik ve Uyum*" şeklinde sıralanmıştır<sup>34</sup>.

*Açıklık* ilkesi uyarınca; tüm kurumlar net hedeflerle çalışmalı, üye ülkeler, kurumlar ve AB alınan kararlar ve kararların uygulanması safhasında iletişimde olmalı, kullanılan dil açık ve kamuoyu tarafından anlaşılabilir olmalı ve böylelikle karmaşık kurumlara ilişkin güven ortamı sağlamalıdır.

*Katılım* ilkesi uyarınca; kavramsallaştırmadan uygulamaya kadar AB politikaları kalite, uygunluk ve etkililik bakımından politika zincirinde geniş katılımı sağlayacak ölçüde tasarlanmalıdır. Politikaları paylaşan kurumlara ve uygulama süreci sonundaki sonuçlara güvenin sağlanabilmesi için geliştirilmiş katılım elzem bir gereklilik olarak görülmektedir. Katılımın artırılabilmesi için de, AB politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması esnasında merkezi hükümetlerin kapsayıcı bir söyleme ve yaklaşıma dayanan bir tutum sergilemesinin de önemli bir etken olduğu vurgulanmaktadır.

*Hesap Verebilirlik* ilkesine göre; yasa yapma ve uygulama sürecinde rollerin net bir biçimde tanımlanması gerektiği ifade edilmektedir. Her bir AB kurumunun kendisinin ve sorumluluklarının Avrupa'da ne anlama geldiğinin vurgulanmasının önemine

<sup>33</sup> [http://www.istshare.com/tr-TR/calistaylar/Documents/1calistay/Yrd\\_Doc\\_Dr\\_Yuksel\\_Demirkaya.doc](http://www.istshare.com/tr-TR/calistaylar/Documents/1calistay/Yrd_Doc_Dr_Yuksel_Demirkaya.doc), E.T.: 05.12.2010).

<sup>34</sup> Daha ayrıntılı bilgi için bkz. "European Governance – White Paper, COM(2001) 428 final, (2001/C 287/01).

değ inilmektedir. Bunun yanı sıra aynı şekilde, AB üye devletlerinin ve politikaların oluşturulması ve uygulanması esnasında rol alan tüm aktörlerin ne olduğ unun ve sorumluluklarının kesin sınırlarının çizilmesi gerektiğ i ifade edilmektedir.

*Etkililik* ilkesi gereğince; uygulanan politikaların etkili, zamanında ve gereksinimler doğrultusunda olması gerektiğ i, mümkün olduğ unca ilgili alandaki geçmiş tecrübelerin değerlendirilmesi ve gelecekteki etkilerine yönelik olarak da değerlendirmeye açık olmaları gerektiğ i vurgulanmıştır. Etkililiğ in aynı zamanda, AB politika uygulamalarının orantılı bir biçimde gerçekleştirilmesine ve kararların uygulama için en uygun düzey tarafından alınmasına bağı lı olduğ u da ayrıca belirtilmiştir.

*Uyum* ilkesi, politikaların mutlaka uyumlu ve kolayca anlaşılabilir olmasına vurgu yapmıştır. Birlik içinde uyum ihtiyacının; görev çeşitliliğ inin artması, genişlemenin farklılıkları çoğaltması, Birliğ in üzerine inşa edildiğ i sektörel politikaların iklim ve nüfus değ iş ikliğ i gibi nedenlerle sınırlarının zorlanması, bölgesel ve yerel yönetimlerin gün geçtikçe AB politikaları ile entegre olmaları gibi nedenler dolayısıyla gittikçe arttığı vurgulanmaktadır. Karmaş ık sistem içerisinde istikrarlı bir yaklaşımın sağlanabilmesi için de, uyumun, kurumlar anlamında siyasi liderlik ve güçlü sorumluluklar gerektirdiğ i bu konuda ifade edilen bir başka husustur.

Her bir ilkenin kendi içinde çok önemli olduğ u ve birbirinden ayrı faaliyet alanları olarak düşünöldüğ ünde başarılı olamayacakları vurgulanmıştır. AB politikalarının etkili olması için de kapsamlı bir şekilde hazırlanmaları, uygulanmaları ve desteklenmeleri gerektiğ i belirtilmiştir. Bu beş ilkenin uygulanması esnasında ise başka iki temel kriterin temel alınması gerektiğ i ifade edilmektedir. Bu kriterler ise “orantılılık” ve “subsidiarite” olarak sıralanmaktadır. AB politikalarının kavramsal olarak tasarımından uygulamasına kadar, süreç içerisinde rol alacak aktörlerin (Birlik organlarından yerele kadar) ve kullanılacak araçların, gerçekleştirilecek amaçlara uygun ve orantılılık prensibi içinde belirlenmesi gerektiğ i ifade edilmektedir. Dolayısıyla, bir faaliyette bulunmadan önce sistematik olarak sırasıyla (a) kamusal hizmete gerçekten ihtiyaç duyulup duyulmadığ ının, (b) AB düzeyinin görölecek hizmet için en uygun düzey olup olmadığ ının ve (c) seçilen ölçütlerin gerçekleştirilecek olan amaçlarla orantılı olup olmadığ ının kontrol edilmesi gerekmektedir (COM (2001) 428 final, s. 7-8). “Beyaz Kitap” adlı bu belgenin AB yönetiş imi için sunmuş olduğ u beş temel ilke ve uygulamada esas almış olduğ u diğer iki temel kriter, aslında AB’nin kapsadığ ı sınırlar içerisinde her düzeyden yönetim birimine kararlara katılma ve uygulama olanağ ı sunduğ u gerçekliğ ini vurgulamaktadır. Ayrıca, karar alma ve uygulama aş amasında subsidiarite ilkesi gereğince önceliğ in yerele tanınması, üye ölkelerde yerel yönetimler üzerinde oluşabilecek

olası vesayet uygulamalarının da önüne geçerek, demokratik katılımın pekiştirilmesini sağlayacak bir etmen olarak ortaya çıkmaktadır.

Maastricht Anlaşması 36. maddesine göre AB, sadece ve sadece üye ülkenin daha etkili bir müdahalede bulunamayacağı bir alanda müdahalede bulunabilme yetkisine sahiptir. Ayrıca Amsterdam Anlaşması madde 19/1'e göre de, Birlik üyesi herhangi bir ülkenin vatandaşı hangi birlik ülkesinde yaşıyor olursa olsun o ülkede yerel yönetimlerde seçme ve seçilme hakkına sahip olacaktır. 2003 yılında Fransız Anayasası'nda "Desantralizasyon" ilkesi 1. maddeye konularak, bu konuya verilen önem belirtilmek istenmiştir<sup>35</sup>. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 4. maddesinde yerel yönetimlerin kapsamı başlığında, özerk yerel yönetimleri 6 madde halinde özetlemiştir. İlgili maddeye göre;

1. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları Anayasa ile veya yasa ile belirlenmelidir. Ancak bu ilke, yasalar kapsamında yerel yönetimlere özel amaçlar doğrultusunda yetki ve sorumluluk verilmesine engel olmayacaktır.
2. Yerel yönetimler, yasalar dahilinde, kendi yetki alanlarına giren ve bir başka kurumun yetkilendirilmediği tüm konularda faaliyette bulunma hakkına sahiptirler.
3. Kamusal sorumluluklar, tercihen, vatandaşa en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirilmelidir. İlgili hizmetin bir başka kuruma/otoriteye devri ancak faaliyetin kapsamı ve doğası gereği verimlilik ve ekonomiklik sağlanacaksa gerçekleştirilmelidir.
4. Yerel yönetimlere verilen yetkiler tam ve kuruma özgüdür. Bu yetkiler, kanuni uygulamalarla desteklenmediği sürece merkezi veya bölgesel yönetimlerce sınırlandırılmaz.
5. Merkezi veya bölgesel yönetimlerce yerel yönetimlere devredilen yetkilerin kullanılmasında, yerel yönetimler, yerel şartlara bağlı olarak takdir yetkilerini kullanabilmelidirler.
6. Yerel yönetimler, kendilerini ilgilendiren tüm konulardaki planlama ve karar alma süreçlerine uygun zamanda ve uygun yollarla dahil edilmeli ve doğrudan görüşleri alınabilmelidir (Council of Europe, 1985, s. 3).

AB'nin yönetim algısının, genişleme ve derinleşme hareketleri çerçevesinde temelde üç amaca hizmet ettiği söylenebilir. Öncelikle üyelikle birlikte malların, sermayenin ve kalifiye işgücünün serbest dolaşımı sağlanmakta ve ardından üye devletlerin yönetim sistemlerinin yerelleşmeye (adem-i merkezileşmeye) teşvik edilerek, ulusal ve ulus-üstü (AB) yönetim mekanizmalarının birbirine eklenmesini sağlamaktır. Bu her iki işlevin yerine

<sup>35</sup> [http://www.istshare.com/tr-TR/calistaylar/Documents/1calistay/Yrd\\_Doc\\_Dr\\_Yuksel\\_Demirkaya.doc](http://www.istshare.com/tr-TR/calistaylar/Documents/1calistay/Yrd_Doc_Dr_Yuksel_Demirkaya.doc), E.T.: 05.12.2010).



getirilebilmesi içinse, üçüncü ve nihai hedef olarak AB'nin kendi iç işleyişine yönelik kurumsallaşmasının tamamlanabilmesi için gerekli fiziki ve beşeri altyapının kurulması olarak ifade edilebilir (Bayramoğlu, 2005(a), 76).

Bu tanımlara ek olarak zaman içinde yönetim kavramının küresel gelişmelere ek olarak tanımının, kavramın üreticisi durumundaki DB tarafından farklılaştırıldığı belki de çeşitlendirildiği söylenebilir. Öyle ki, DB 1992 yılında yayımladığı “Yönetişim ve Kalkınma” isimli raporda yönetişimin “kalkınma amacıyla bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde gücün kullanılma tarzı” anlamına geldiğini ifade etmiştir. Yine DB, 1994 yılındaki bir raporunda ise yönetişimin üç farklı yönünü ortaya koymuştur. Buna göre; ilk olarak “politik rejimin yapısı”, ikinci olarak “kalkınma için bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde yetkinin kullanılma süreci” ve üçüncü olarak da “hükümetlerin politikaları tasarlama, oluşturma ve uygulama kapasitesi ve işlevlerini yerine getirebilme kapasitesi” olarak özetlemiştir (Sobacı, 2010, s. 314). DB'nin bu yaklaşımına göre, yönetişimin uygulanması boyutuna şeffaflık, etkinlik ve hesap verilebilirlik gibi temel parametrelerin yanı sıra hükümetin ve rejimin yapısı ile devletin erklerinin bölüşümü ve meşruiyeti ile oluşturulan politikaların uygulama süreci ve uygulayıcı aktörlerin kapasitesi gibi daha detaylı ve daha yerele dönük parametreler eklenmiştir. Karar alma ve uygulama süreçlerinde aktörlerin çeşitlenmesi, demokrasi algısının gelişerek çoğulcu katılım olgusunun siyasal hayata eklemlenmesi ile gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, yönetişim anlayışının filizlenmesinden önce sadece mali yapıya ilişkin ekonomik yaklaşımlarla yönlendirilen bir devlet yönetimi yerine, yöneticilerin, fikir ve entelektüel-teknik kapasiteye sahip aktörleri de dikkate alarak yönetim sürecini farklı kaynaklardan beslemeleri yeni bir yönetsel beceri ve sistem olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır (Toprak, 2011, s. 4).

Yönetişim bir diğer ifadeyle de, toplumdaki birincil (kamu), ikincil (özel), üçüncül (sivil toplum) örgütlerinin yönetim süreçlerine yönelik toplumdaki tutum ve davranışlarının uygulamada vücut bulan ifadesi olarak tanımlanmaktadır. Özellikle topluma yönelik olan kamusal mal ve hizmet üretim sürecinde, bu örgüt tipleri arasında ortaya çıkabilecek uyumsuzlukların giderildiği, çıkarların uyumlulaştırıldığı, karşılıklı ilişkilerde verimlilik ve etkinliğin en üst seviyede sağlanarak, bu uyumlu etkileşimin sürekli kılındığı sürece dikkat çekilmektedir (Özer, 2005, s. 327). Bu bağlamda karar alma süreçlerinde gelişmenin sağlanması için müzakere edilerek yapılan yarışmayı, kendi nam ve hesaplarının lehine bir çıkar çatışmasına dönüştüren kişiler yönetişim uygulamasının sağladığı uzlaşmacı kültüre bir tehdit olarak görülmektedirler (Toprak, 2011, s. 5). Bir başka deyişle yönetişim bir süreci ifade ettiğinden, bu sürece aktörlerin katılmasının bir ilke olarak kabul edilmesinden çok,

“katılabilmesi” önem kazanmaktadır. Bu anlamda karar alma ve alınan kararların uygulanması sürecinde, katılıma yönelik fırsat eşitliğinin her gruba, her kümeye, her düşünceye ve ideolojiye ve her kuruma açık olması gerekmektedir (Keleş, 2010, s. 69).

Yönetişimin, küreselleşme ile ilişkilendirildiği bir başka yaklaşıma göre ise, yönetim küreselleşme sürecinin siyasal boyutunu düzenleyen ve ona şekil veren bir kavram olarak görülmektedir (Deutscher Bundestag’dan aktaran Çukurçayır, 2003, s. 261). Bu ifade, bir önceki tanımla da örtüşmekte ve yönetim sürecinde birincil, ikincil ve üçüncül örgütler arasında uyuma yönelik gerçekleşen etkileşimin, siyasal iklimi de düzenlediğine atıfta bulunmaktadır.

Yönetişim tüm bu tanımlar dahilinde başka bir yoruma daha açık hale gelmektedir. Buna göre yönetim; bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet dışı aktörleri içine alan bir yapılaşma doğururken, diğer taraftan da demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk ve yerindenlik ilkelerine vurgu yapmaktadır. Buradan yola çıkılarak denilebilir ki; yönetim yönetim kültüründe bir dönüşümü amaçlarken aynı zamanda dönüşümün uygulama alanında da ortaya çıkan yeni aktörlerle birlikte bir yapısal uyumu amaçlamaktadır (Gündoğan, 2010, s. 29). Dolayısıyla, AB ve üye/aday ülkeler ilişkileri açısından yönetim kavramı değerlendirildiğinde, Avrupa’da ortaya çıkan çok düzlemli yönetim sisteminin de aslında bu ilkedan hareketle, yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilerek, en azından yönetsel konulardaki karar verme süreçlerinde ve uygulamada AB-ulus devlet ve ulus altı yönetimlerin birer bağımsız aktör olarak ortaya çıkmalarını ve aynı zamanda birlikte hareket edebilmelerini hedeflemektedir. Yönetişim olgusu, AB yönetsel düzeni içerisinde çok paydaşlı bir yönetim sistemi aracılığı ile yerel ve bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik siyasa oluşturulması sürecinin de bir aracı haline gelmektedir (Çukurçayır, 2010, s. 619).

Bu anlamda, AB’nin yönetim olgusu ile amaçladığı temel hedef, birliğe üye ülkelerde iyi yönetim ilkesinin kalıcı ve sürdürülebilir olmasını sağlamak ve aynı zamanda AB’de yer alan vatandaşların, hem kendi ülkelerinin hem de birlik kurumlarının karar alma ve yürütme süreçlerinde kendilerini ilgilendiren politikaların oluşturulduğu zamanlarda rol alabilmelerini sağlamaktır (Koçak, 2010, s. 490).

### **2.3. Avrupa Birliği’nin Oluşumu ve Yerel Yönetimlere Etkileri**

Çalışma kapsamında yer alan örneklem ülkeler olan Türkiye ve Çek Cumhuriyeti ekseninde yerel yönetim reformlarının ortaya çıkışında rol oynayan en önemli dış etkenin AB olduğu düşünülmektedir. Çünkü, AB, açıklanmaya çalışıldığı gibi, diğer uluslararası organizasyonlardan farklı olarak yerel ve bölgesel yönetimler konusunda kendi örgüt yapısı içinde oldukça detaylı bir organizasyona yer verdiği gibi, kendi kurum ve kuruluşlarının

yayınları ve etkinlikleri neticesinde de, yerel ve bölgesel yönetimlerin varlığına ve gelişimine ilişkin önemli bir çaba sarf etmektedir. Bu düşünce doğrultusunda oluşturulan Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR, Council of European Municipalities and Regions), Bölgeler Avrupası Kongresi (AER, Assembly of the European Regions), Avrupa Kentleri (Eurocities), AB'nin danışma organı olarak faaliyet gösteren Avrupa Bölgeler Komitesi (CoR, Committee of the Regions), Avrupa Konseyi'nin organı olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (CLRAE, Congress of Local and Regional Authorities of Europe) (Mengi, 2007, s. 7) konuyla ilgili olarak AB düzeyinde oluşturulan kurumlara örnek olarak verilebilirler.

Bu nedenle, çalışmanın örneklemini oluşturan ülkelerin gerçekleştirdikleri ve gerçekleştirmekte oldukları yerel yönetim reformlarının, bir üyesi oldukları ve olmaya çalıştıkları AB'nin temel değerleri doğrultusunda gerçekleştirildiği de açık bir gerçektir. Bu şekilde bir dış etkenin varlığı da, konunun daha net anlaşılabilmesi için öncelikle Avrupa'nın ve AB'nin nasıl ortaya çıktığının ve nasıl oluşturulduğunun açıklanması ile mümkün olabilecektir. Sonrasında ise her iki ülkede, 20.y.y'nin son çeyreğinde başlayan ve 21.y.y.'de de devam eden yerel yönetim reformlarının, AB etkisi ile nasıl şekillendirildiğinin anlaşılabilmesi için öncelikle bazı kavramların tanımlarına başvurulacaktır. AB'nin kurumlarının ve üye devletlerinin düşünce ve pratikleriyle zamanla ortaya çıkan temel bazı AB değerleri, öncelikle literatürde tartışmalara dayanılarak açıklanmaya çalışılacaktır. Daha sonra, yine AB bünyesinde yayımlanmış bazı metin ve antlaşmalarda bu kavramlara yapılan atıflardan da bahsedilecektir. Bu yaklaşım tarzının tercih edilmesindeki neden ise, AB'nin bu temel değerler ve düsturlar etrafında şekillendiğini ispatlamaktır. AB'nin üyelerine ve üye olacak ülkelere de bu değerleri ve normları, çeşitli özendiriciler ve caydırıcılar kullanarak politika transferi yoluyla ihraç etmesinin nedenleri ve sonuçları, kullandığı araçlar da göz önüne alınarak değerlendirilecektir. Bu mantıksal düzlemde konunun açıklanacak olması, üçüncü ve dördüncü bölümde, yerel yönetimlerinin tarihçesi ve geçirdiği değişimleri ayrıntılı olarak incelenen her iki ülkenin, bu dönüşümü nasıl gerçekleştirdiklerinin daha iyi anlaşılmasına olanak sağlayacaktır.

### **2.3.1. Avrupa'nın Ortaya Çıkışı**

Avrupalılaştırma kavramı, güncel yazında AB'nin genişleme (sınırlarına yeni ülkeler dahil etme) ve derinleşme (birlik üyeleri arasındaki siyasi, ekonomik ve kültürel ilişkilerin çeşitlendirilmesi) faaliyetleri ile birlikte daha popüler hale gelen ve anlamı sorgulanan bir kavram olmuştur. Avrupalılaştırmak olgusunun bir süreç mi yoksa bir sonuç mu olduğu tartışılardursun, bu kavramın kökeni çok eskilere dayanmaktadır. Her ne kadar AB gibi,

hükümetlerarası ekonomik ve siyasi ortaklık amacı ile oluşturulan ulus-üstü bir organizasyonun gelişmesiyle ortaya çıksa da, kavramın kökeninde Avrupa kıtasının varlığı yatmaktadır. Avrupa (Europa) bir kıtaya verilen isim olmaktan da öte, tarihi bir varlığı, kültürü ve de mirası yansıtmaktadır. Avrupa'ya adını veren “*Europa*” kelimesi, Yunan mitolojisinde Fenike dilinde bir prenses adı olarak ortaya çıkmakla beraber, Yunanlılar'ın M.Ö. 7. y.y.'da yaşadıkları bölgenin kuzeyinde kalan ve bilmedikleri bölgeye verdikleri addır. Zamanla “*Europa*” kelimesi, “*Batı ülkesi*” anlamına gelen bir kara parçasına verilen isim olmuştur (Den Boer'den aktaran, Akdemir, 2014, s. 41).

AB'ye gelinceye dek, Avrupa, üzerinde kurulan devletlerin ve medeniyetlerin, yüzyıllar boyunca birbirleri ile yaptıkları savaşların yanı sıra, çeşitli inisiyatiflerin ortaya çıkmasıyla da kendi aralarında daha sıkı ilişkiler geliştirme, ortaklıklar oluşturma, birlik kurma ya da birleşme gibi çeşitli yoğunlukta fikirlerin de hayata geçirilmeye çalışıldığı bir coğrafya olmuştur. Daha çok Ortaçağ'da şekillenen bu çabalar, 395 yılında Roma İmparatorluğu'nun ikiye ayrılmasından sonra gelişen sancılı süreçte tarih sahnesine çıkmaya başlamıştır. Yüzyılda Kutsal Roma Germen İmparatoru Şarlman, Hristiyanlığı, siyasi bütünleşmenin bir aracı olarak kullanırken, şair “*Pierre Dubois*” ise 14. y.y'da prensliklere yaptığı ortak birlik çağrısında, ortak bir konsey kurulmasını ve uyuşmazlıkların bu konsey aracılığı ile çözümlenmesini talep ederek, bir tür birleşik Avrupa düşünüyü kaleme almıştır. Sanayi devriminin, Avrupa'da aydınlanma çağını başlatması ve arkasından gelen Fransız devrimi, ulus devletlerin palazlanmaya başladığı 18. y.y. Avrupa'sında daimi barış umutlarını yeniden alevlendirmiştir. 1795 yılında kaleme aldığı, “*Ebedi Barış Üzerine*” başlıklı çalışmasında Immanuel Kant, “*Avrupa Birleşik Devletleri*”nin oluşturulması fikrini ortaya atmıştır. 17. y.y'da Alman Leibniz'in Avrupa Birliği'ne ilişkin fikirleri ve Fransis Emeric Cruse'nin Barış ve Dünya Federasyonu Projesi, birleşik bir Avrupa'nın kurulmasına yönelik olarak ilk felsefik düşünceler olarak addedilmektedirler. 19. y.y. ise Avrupa bütünleşmesi konusundaki düşüncelerin, antlaşmalar yoluyla hayata geçirilmeye çalışıldığı bir dönem olmuştur (Akdemir, 2014, 41-43; Şahin, 2011, s. 92).

Bu dönemde, 1815 Viyana Kongresi'nde Avrupa'da kalıcı bir barış ortamının tesis edilmesine yönelik olarak ilk adımlar atılmış ve ilk olarak 1819'da Prusya'da “*Maasen Tarifesi*”nin kabulü ile il kez iç ticari engeller kaldırılmıştır. İkinci olarak da 1834 yılında Alman Devletleri arasında “*Zollverein*” (Gümrük Birliği) kurulmuş ve 18 Avrupa Devleti bu oluşumun içinde yer almıştır. 1860 yılında İngiliz-Fransız ve 1862 yılında da Fransız-Prusya Ticaret Antlaşmaları ile sağlanan gümrük indirimleri, daha sonrasında Zollverein alanına da yayılmıştır. Bunun yanı sıra 1838-1870 yılları arasında da, İtalya'yı Avusturya egemenliğine

karşı korumak için “İtalyan Birliği” fikri uygulamaya konulmuştur. 1870-1914 yılları arasında Avrupa Devletleri arasında bir birlik oluşturmaya yönelik bir somut adım gözlenmemiştir. I. Dünya Savaşı sonrasında da birlik oluşturmaya yönelik olan bu durağan durum devam etmiştir. Her ne kadar 1924 yılında Count Richard Coudenhove Kalergi’nin Pan-European Union ve 1930’da da M. Briand’ın European Federal Union önerileri ortaya atılsa da, bu öneriler kabul görmemişlerdir (Akdemir, 2014, 41-43; Karluk, 2011, s. 3; Palabıyık ve Yıldız, 2006, s. 6).

### 2.3.2. Birleşik Avrupa Düşününün Gerçekleşmesi: AB

20. y.y.’a gelindiğinde ise, bu yüzyılın ilk yarısında iki büyük dünya savaşının yaratmış olduğu yıkım, tarih boyunca belki de her zaman olduğundan daha çok Avrupa’da daimi barış ve birleşmiş Avrupa düşüncelerini alevlendirmiştir. Bu nedenle, II. Dünya Savaşı’nın bitiminden sonra, Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman’ın, Fransa’nın Yeniden Yapılanma Programı Yöneticisi Jean Monnet’nin katkılarıyla, 9 Mayıs 1950’de yayınladığı “*Schuman Deklarasyonu*” Birleşik Avrupa için atılan en somut düşünsel temeldir. Çünkü bu siyasi atılım, Fransa’nın ekonomik planlamasından sorumlu olan ve Amerika ile yakın ilişkiler içersinde bulunan Monnet’nin, öncelikle Fransa’nın Alman kaynaklarından yararlanmasını bir zorlamadan öte, bir ortalık temelinde sağlamayı amaçlayan yaklaşımdır. Schuman ise kendi adı ile anılacak olan bu deklarasyonu üstlenerek, Fransız halkının Alman halkına karşı en güvensiz olduğu süreçte büyük bir siyasi risk almıştır. 4 Nisan 1949’da imzalanarak yürürlüğe giren Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) ile Amerika ve İngiltere’nin ağırlığını koyduğu Batı Avrupa güvenlik sisteminde, Fransa’nın inisiyatifi almak istemesi de bu siyasi atılıma bir neden olarak gösterilmektedir. AKÇT (Avrupa Kömür-Çelik Topluluğu)’nin kurulmasına yönelik olarak açıklanan bu deklarasyon, Almanya ve Fransa arasında ekonomik bütünleşme ile sağlanacak olan düzenin, Avrupa’da kalıcı bir barışı da tesis edeceği yönünde mesaj vermiştir. Deklarasyonun ilanından yaklaşık bir yıl sonra da, 18 Nisan 1951 tarihinde Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında imzalanan “*Paris Antlaşması*” ile AKÇT kurulmuştur. 1952’de yürürlüğe giren bu antlaşma ile, Komisyon, Bakanlar Konseyi, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa Parlamentosu oluşturulmuştur. Böylelikle, antlaşmayı imzalayan bu altı ülke kömür ve çelik üretimi konusundaki ulusal yetkilerini yeni oluşturulan bu “*üst otorite*”ye devretmişlerdir (Akdemir, 2014, s. 47-48; Dinan, 2006, s. 23; İnat, 2005, s. 8-9).

Avrupa’yı kömür ve çelik alanında birleştiren bu antlaşma, 29-30 Mayıs 1956 tarihinde AKÇT Dışişleri Bakanlarının Venedik’te “*Roma Antlaşması*”nı imzalamasıyla AET (Avrupa Ekonomik Topluluğu) ve AAET (Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) de oluşturulmuştur. 1

Ocak 1958’de yürürlüğe giren bu antlaşma ile amaçlanan, kömür ve çelik alanında politikaların ortaklaştırılması ile başlayan bu süreci ekonomi ve hizmet sektörlerinin tüm alanlarına yaymaktır. Bu anlaşma, ortak bir dış politika ya da bir siyasi birlik hedefinde olmayıp, sadece Avrupa halkları arasında daha yoğun ilişkilerin kurulması gerekliliğinden bahsetmiştir. 5 Nisan 1965’te imzalanan ve 1 Temmuz 1967’de yürürlüğe giren “*Füzyon Antlaşması*” ile de AAET, AET ve AKÇT’nin organları ortak bir çatı altında birleştirilerek, AKÇT’nin yüksek otoritesi olan Komisyon, “*Avrupa Toplulukları Komisyonu*” adı altında her üç topluluğun da yürütme organı haline getirilmiştir (Akdemir, 2014, s. 51). İşleyişe dönük olarak organların birleştirilmesinden sonra ortak bir “*Avrupa İç Pazarı*” oluşturmak maksadıyla sırasıyla 17 ve 28 Şubat 1986 yılında Lüksemburg ve Lahey’de “Avrupa Tek Senedi” AT’nin 12 üye devleti tarafından imzalanmıştır (Akdemir, 2014, s. 52; İnat, 2005, s. 12-13).

1990’lı yılların ilk yarısı, Avrupa’da sosyalist blokta bulunan ülkelerin rejim değişikliğine gitmesi ile siyasal ve ekonomik açıdan oldukça hareketli ve enteresan gelişmelerin yaşandığı yıllar olmuştur. Tüm Avrupa’da hatta dünyada bu olayın etkileri ve yankıları sürerken, adım adım ortaklık alanlarını arttıran AT de, 1989 yılı ile birlikte ekonomik alanda kendisi için radikal sayılabilecek önemli gelişmelere imza atmıştır. Bu yıl içerisinde, AT’de ekonomik ve parasal birliği üç aşamalı bir şekilde gerçekleştirmeyi hedefleyen “*Delors Planı*” ortaya çıkmıştır. Tek pazarın ardından gelen bu yeni ekonomik yaklaşım, AT’de ileride gerçekleşebilecek olası bir siyasal bütünleşmenin de temellerini atmayı hedefliyordu. Bu gelişmenin devamında, 1991 yılında Hollanda’nın Maastricht kentinde toplanan 12 üyeli AT’nin devlet ve hükümet başkanları, yapılan müzakereler sonucunda 7 Şubat 1992 tarihinde “*Maastricht Antlaşması*”nı imzalamışlardır. Antlaşma, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Maastricht Antlaşması, “*AB Antlaşması*” olarak da anılmaktadır. Çünkü, antlaşmanın düzenlemekte olduğu konuların başında “*Ekonomik ve Parasal Birlik*” (EPB), “*Ortak Dış ve Güvenlik Politikası*” (ODGP), “*Adalet ve İçişleri*” olmak üzere, AT üyesi ülkelerin bu konudaki egemenlik haklarını kısıtlayan üç ana başlık bulunmaktadır. AT’nin Maastricht Antlaşması’nı kabul etmesini sağlayan etmenler olarak; Topluğun 1980’li yıllarda uygulamaya koyduğu Tek Pazar’ın uygulamada daha etkin kılınması için mali ve sosyal koordinasyonun gerçekleştirilmesi gerekliliği, Topluluğun siyasal ve kurumsal açıdan daha etkin kılınması arzusu ve üye devlet vatandaşlarından, bütünleşmeye gidilmesi yönünde gelen talepler sıralanabilir (Akdemir, 2014, s. 52-53; Şahin, 2011, s. 98-99).

1997 tarihli Amsterdam ve 2000 tarihli Nice antlaşmaları ile de hem ortak politika alanlarında hem de AB’nin kurumsal yapısına ve işleyişine dönük olarak tasarlanan

yeniliklerin hayata geçirilmesi anlamında, AB içinde yeni derinleşme alanları yaratılmıştır. Git gide büyüyen ve üyeleri anlamında görevleri ve sorumlulukları da artan AB'nin, daha net ve belirgin bir yapılanma gereksinimi duymaya başlamıştır. Bu nedenle, 2001 yılında AB hükümet ve devlet başkanlarının katılımıyla Laeken'de gerçekleştirilen bir toplantıda Avrupa yurttaşları için bir anayasanın hazırlanmasını öngören deklarasyon kabul edilmiştir. Bu deklarasyon uyarınca kurulan konvansiyon da, çalışmalarına “Valery Giscard D’Estaing” başkanlığında Şubat 2002’de başlamış ve 2003 Haziran sonunda noktalamıştır. 29 Ekim 2004 tarihinde Roma’da imzalanan Avrupa Anayasası’nın üye ülkelerdeki onay süreci başlatılmıştır. 29 Mayıs 2005’te Fransa’da ve 1 Haziran 2005’te Hollanda’da yapılan referandumlarda “hayır” oyu çıkmasıyla, AB Anayasası hayata geçirilememiştir (Akdemir, 2014, s. 54-55).

AB Anayasası’nın iki kurucu üye tarafından reddedilmesi, ortak birçok politika alanında uzlaşan AB üyelerinin siyasi bir birliğe doğru yol alırken yaşadıkları ciddi yol kazalarından birisi olmuştur. Çünkü, birliğin kendi içinde bütünleşmeden derinleşme aşamasına geçildiği yıllarda, üye ülke halklarından gelen bu ters tepki, AB’nin de çeşitli konularda kendisini sorgulamasına ve politikalarını gözden geçirmesine yol açmıştır. Yaşanan bu istenmeyen gelişmeye rağmen üye ülkeler bu konudaki cesaretlerini kaybetmemiş ve 2007 yılında, revize edilmiş ortak yol haritalarını hayata geçirebilmek adına Brüksel’de yapılan AB liderler zirvesinde bir araya gelmişlerdir. Yaklaşık altı aylık bir çalışmanın ardından da, 13 Aralık 2007’de üzerinde uzlaşmaya varılan reform antlaşması, Lizbon’da kabul edilmiştir ve 17 Aralık 2007 tarihli AB Resmi Gazetesi’nde yayımlanmıştır. İçeriği itibarıyla, 1993 yılında kabul edilen ünlü “Kopenhag Kriterleri”ni genişlemenin bir ön şartı olarak kabul etmesi ile bunun yargısal denetime tabi olmasını öngören ve “ikili çoğunluk sistemi” gibi yeni bir oylama sistemini içeren bir antlaşma olan Lizbon Antlaşması, bu anlamda AB’nin gelecekteki işleyiş mekanizması için bir reform niteliğindedir. Yine üye ülkelerin onay sürecinden geçen Lizbon Antlaşması, nihayetinde 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Akdemir, 2014, s. 56-60; Karluk, 2011, s. 257).

Lizbon Antlaşması’nın getirmiş olduğu yeni hükümler bakımından reform niteliğinde kabul edildiği belirtilmişti. Fakat, bu olgu analiz edilirken en çok dikkat edilmesi gereken nokta şudur ki, Lizbon Antlaşması, kabul süreci 2005 yılında iki kurucu üye tarafından reddedilen AB Anayasası’nın bir bakıma revize edilmiş halidir. 2005 yılı ile 2007 yılı arasındaki süreç, AB üyesi devletlerin halkları ile AB’nin işleyiş mekanizmaları arasındaki iletişim kopukluklarının ve bilgi eksikliklerinin, nasıl daha fazla demokrasi ile giderilebileceğini gösteren iyi bir örnektir. Gerçi Lizbon Antlaşması ile ilgili olarak da, üye

ülkelerdeki onay süreci esnasında birtakım sorunlar baş göstermiştir. İrlanda’da yapılan ilk referandumda antlaşma aleyhine bir karar çıksa da, ikinci referandumda kadar geçen süre içerisinde İrlanda lehine yapılan bazı<sup>36</sup> düzenlemelerle sorunlar aşılmıştır. En sonunda, İrlanda’da yapılan ikinci referandumda Lizbon Antlaşması’nın lehine çıkan kararlar, antlaşma resmi olarak yürürlüğe girebilmiştir.

Lizbon Antlaşması, AB içinde katılımcı demokrasinin ve buna bağlı kriterlerin hayata geçirilmesini sağlayan bir antlaşmadır. AB bu antlaşma ile, üç temel konuyu garanti altına almıştır. İlki, AB kurumlarının tüm AB vatandaşlarına her koşulda eşit davranmasını öngören “*demokratik eşitlik*” ilkesidir. İkinci olarak, yeni düzenlemelerle Avrupa Parlamentosuna, ulusal parlamentolara ve hatta AB vatandaşlarına, karar yapım süreçlerine daha etkin katılabilme şansı tanıyan “*temsili demokrasi*” ilkesidir. Bu konudaki üçüncü ilke ise AB kurumları ile AB vatandaşları arasında yeni iletişim ve etkileşim kanallarının geliştirilmesini öngören “*katılımcı demokrasi*” ilkesidir (Akdemir, 2014, s. 61).

Lizbon Antlaşması, getirmiş olduğu tüm bu düzenlemelerle bir bakıma “*Avrupa kimliği*”nin ya da “*Avrupalılaştırma*”nın daha da geliştirilmesi bakımından en somut düzenlemeleri içeren antlaşmadır. Özellikle, vatandaş ve ulusal hükümet katılımının, AB karar ve siyasa yapım süreçlerine etki edebilir hale getirilmesi, halklardan kopuk ve bağımsız bir politika yapım sürecinin önüne geçilmesi açısından etkin bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım, AB bünyesinde yer alan vatandaşlarda ve parlamentolarda, AB’nin, kendileri tarafından sahiplenilmesi gereken bir oluşum olduğu hissini uyandırabilir ve bu da “Avrupalılık” bilincinin gelişimine ve farkındalığının artırılmasına süreç içerisinde önemli olumlu katkılarda bulunabilir. Bu açıdan bakıldığında, Lizbon Antlaşması getirmiş olduğu bürokratik yapıya ilişkin düzenlemelerin yanı sıra, AB vatandaşlarının birbirleri ile ve bağlı oldukları kurumlar ile daha fazla sosyalleşmesine gayret eden bir antlaşmadır. Bir başka deyişle, Lizbon Antlaşması, politika yapım ve uygulama süreçleri açısından değerlendirildiğinde yukarıdan aşağıya doğru bir politika aracıdır. Fakat bu araç, üye ve aday ülkelere uygulanan AB koşulsallığında olduğu gibi birtakım yaptırımları değil, tam tersine aşağıdan yukarıya veya uluslar arasındaki yatay hareketliliği arttırmayı amaçladığı için birtakım özendiricileri içeren bir uygulama olarak değerlendirilebilir.

---

<sup>36</sup> AB, İrlanda’da, Lizbon Antlaşması’nın kabul edilmesine yönelik olarak, İrlanda’nın vergilendirme, askeri tarafsızlık, etik konular ve işçi hakları konularında herhangi bir baskıya maruz kalmayacağını belirtmiştir (Blahusiak, 2009, s. 8).



## 2.4. AB ve Yerel Yönetimler Reformu İlişisini Açıklayan Temel Kavramlar

AB'nin 20.y.y.'ın ortalarında Avrupa'da, ekonomik dengeler üzerinden siyasetin rotasına yön verme amacıyla oluşturulmuş bir topluluk olduğu ve sonrasında ise bu ekonomik nitelikli topluluğun artan siyasal ve ekonomik küresel etkiler sonucunda siyasi bir topluluk olma yolunda evrim geçirdiği vurgulanmaya çalışılmaktadır. AB'nin, siyasi bir güce dönüşmesi sonucunda da farklı bir küresel aktör olarak, periferinde yer alan ülkeleri ve çeşitli ortaklıkları da etkileyeceği düşünülmektedir. Bu etkinin yaratılması sürecinde de, AB'nin kurumsal ve toplumsal kültürüne temel teşkil eden bazı değerlerin, politika transferi sürecinde kullanılacak en önemli argümanlar olduğu/olacağı vurgulanmaktadır.

Bu nedenle, çalışma kapsamında incelenen ülkelerde, AB'nin, üyelik sürecinin ve bu süreçteki teşviklerin -kısıtlamaların hangi şartlar altında ortaya çıktığını ve bu şartların hangi çerçevede içerisinde şekillendirildiğini ortaya çıkarmak adına “subsidiarite, Avrupalılaştırma, Avrupa Yönetim Alanı ve Çok Düzlemli Yönetişim gibi kavramların incelenmesine gerek duyulmuştur. Bu kavramların incelenmesi ile AB'nin, örneklem olarak seçilen ülkelerin yerel yönetim reform süreçlerinin üzerindeki geçmiş ve olası gelecek etkileri vurgulanmak istenmektedir.

### 2.4.1. Subsidiarite İlkesi (Yerellik-Yerindenlik)

İngilizce “Subsidiarity” ya da Almanca “Subsidiarität” kelimesi Latince'deki “yardım, destek” anlamına gelen “subsidium” kelimesinden türetilmiştir. “Subsidium” aslında Latince'de askeri bir terim olup, “sadece ihtiyaç anında savaşa katılan yedek birlikler için kullanılan bir tabirdir. (Metin ve Altan, 2011, s. 132). Bu terimin ilk kez 1896 ve 1931 yıllarında Katolik Kilisesi tarafından ilan edilen fermanlarda yer aldığı, bir toplumsal örgütlenme aracı olarak kullanıldığı ve kavramın fikirsel altyapısını da Alman hukukçu Althusius'un 17. y.y. başında ortaya attığı federalist devlet teorisinin yattığı öne sürülmektedir (Sayın, 2005, s. 268).

Türkçe'ye “yerellik” ya da “kamu hizmetlerinde halka yakınlık” olarak çevrilen subsidiarite ilkesi, birden çok düzeyde örgütlenen toplumsal, siyasal ya da yönetsel yapıların kamu hizmetlerini sunarken bireye en yakın birimin faaliyette bulunmasını, eğer bu faaliyet ilgili birim tarafından gerektiği gibi yerine getirilemiyorsa ya da bir üst birim tarafından yerine getirilmesi daha çok fayda doğuruyorsa bu üst birim tarafından yerine getirilmesini öngörür (Metin ve Altan, 2011, s. 132). Dolayısıyla subsidiarite ilkesi, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde önceliği, bireye ve hizmeti alacaklara en yakın kamu kuruluşuna vermektedir. Ancak yukarıda sayılan bazı şartlar gerçekleşmediği takdirde, hizmet sunma yetkisinin bir üst düzeydeki kamu kuruluşuna aktarılmasını öngören bir kavramdır.

Subsidiarite bir yetki ikamesi olarak Türkçe'ye çevrildiği zaman bu kavramdan yerelde bir hizmet sunumu anlaşılmalıdır. Yerel otoritenin, kendi tüzel kişiliğine sahip olarak, kendi bütçesi, personeli ve karar-yürütme organları yardımıyla aldığı kararları yerelde uygulayabilme serbestisine sahip olmasıdır. Yerel idarenin, bu avantajı kullanabilmesi ise ancak idari vesayetin hafifletilmesi ile gerçekleşebilecek bir durumdur.

Çünkü merkezi yönetim düzeyinde veya aracılığı ile yerelleşme sağlanamayacağından, yerel yönetimler subsidiarite ilkesinin işlerlik kazanabileceği en uygun yönetsel birim olarak tanımlanmaktadır (Demir ve Karakütük, 2003, s. 74).

Kavramın tarihçesine bakıldığında, kavramın AB nezdinde gerçek anlamını bulduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Maastricht (Avrupa Birliği Antlaşması) Antlaşması'na kadar da yoğun bir şekilde tartışıldığı görülmektedir. Bu tartışmaların içinde kavramın sıklıkla kullanılması bakımından Alman federe devletlerinin payı yadsınamaz. Çünkü, Alman federe devletleri, yerelde sahip oldukları özgürlükleri ve egemenlik haklarını kaybetmemek adına bu kavramı kendi varoluşlarının bir nedeni olarak görmüşlerdir. Federal devlet yapısı içinde, yürütmeye ilişkin yetkilerin yerelden merkeze doğru dağıtılmaya başlanması, bu konuda yerelin merkeze olan üstünlüğünü vurgulamaktadır. Böyle bir yönetsel örgütlenme içerisinde yerelin sahip olduğu geniş hak ve özgürlükler ise, bunların korunmasına ve geliştirilmesine yönelik olarak daha büyük ve etkili refleksler doğurmaktadır (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s. 37-38).

Subsidiarite, 1970'li yıllardan bu yana özellikle Avrupa'da yönetim bilimi literatüründe tartışılmaktadır. Kavram, her ne kadar 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren, Avrupa Birliği Antlaşması olarak da adlandırılan Maastricht Antlaşması ile birincil hukuk literatürüne giriş yapmışsa da, daha önce AB tarafından yayımlanan bir takım belgelerde ve anlaşmalarda yer bulmuştur. Subsidiarite ilkesi öncelikle, 1975 tarihli Tindemans Raporu'na ilişkin Komisyon görüşünde, yetkilerin kaynağı ve bölüşüm kuralı olarak, ardından 1984 yılında AB Parlamentosu tarafından hazırlanan Avrupa Birliği Anlaşma taslağında yetki bölüşümü ve yetki kullanımı kuralı olarak yer almıştır. 1986 tarihli Avrupa Tek Senedi'nde ise çevre politikaları ile ilgili olarak anlaşma hukukuna girmiştir. 1989 yılında ise AB Konseyi tarafından kabul edilen "İşçilerin Sosyal Haklarına Dair Topluluk Şartı"nda subsidiarite ile AB üyesi devletlerin yerel yönetimleri ilişkilendirilmiştir (Metin ve Altan, 2011, s. 134).

Subsidiarite ilkesinin birincil hukukta yer alması ve hukuken bağlayıcılık kazanması ise 1993 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği'ni kuran anlaşma olarak anılan Maastricht Antlaşması ile olmuştur. Maastricht Antlaşması'nda subsidiarite ilkesinin yer almasının amacı, üye devletlerin egemenlik haklarını koruyarak, AB'nin faaliyet alanının üye devletler ve ulus-

altı yönetsel birimler aleyhine kontrolsüzce genişlemesini önlemektir. Alınan bu önlem, AB'nin tam bütünleşmesi yolunda, özellikle yerel düzeyde karşılaşılabilecek sıkıntıları subsidiarite ilkesi ile dengelemek amacına yöneliktir (Kerman, 2009, s. 277). Maastricht Antlaşması 5. maddesinin 1., 3. ve 4. fıkralarında subsidiarite ilkesine yer vermiştir. Madde 5/1'de, birlik yetkilerinin subsidiarite ve orantılılık ilkeleri doğrultusunda kullanılacağı öngörülmektedir. Madde 5/3 subsidiarite ilkesince, birliği, yetkisinin olmadığı alanlarda ancak ve ancak yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde ilgili faaliyet gerektiği gibi yerine getirilemediği durumlarda yetkili görmüştür. Bunun yanı sıra, eğer ilgili faaliyetin birlik nezdinde yürütülmesi hem ölçek hem de ortaya çıkacak olan faydalar bakımından daha uygunsa, ancak bu durumlarda birliğin yetkili olması öngörülmüştür. Madde 5/4 ise orantılılık ilkesine atıfta bulunarak, birlik faaliyetlerinin şeklinin ve içeriğinin, antlaşmalardaki hedeflerin gerçekleştirilmesine yetecek düzeyde tutulması gerektiğinin altını çizmiştir (Council of the European Union, 2008, s. 22-23). Dolayısıyla Maastricht Antlaşması, AB yönetsel piramidi içerisinde yetkilerin tabandan tavana doğru yayılması gerekliliği üzerinde durmuş ve yereli, ulusala ve birlik merkezine karşı koruyucu bir tutum takınarak, birliğin yetkilerinin kapsamını ancak hedeflenen faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ile sınırlı tutma yaklaşımını sergilemiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ise, madde 4/3 ile kamusal sorumlulukların tercihen halka en yakın yerinden yönetim birimi tarafından yerine getirilmesini öngörmüştür. İlgili sorumlulukların bir başka yönetsel otorite ile paylaşımının ise ancak verimlilik ve ekonomiklik gereklilikleri nedeniyle hizmetin ölçeğine uygun bir biçimde gerçekleştirilmesi gerektiğini savunulmuştur (Council of Europe, 1985, s. 3).

Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan subsidiarite tanımı ile Maastricht Antlaşması'nda yer alan subsidiarite tanımları karşılaştırıldığında; Özerklik Şartı'nda daha çok ekonomik yönden, Maastricht Antlaşması'nda ise yerel özgürlüklerin korunup, garanti altına alınabilmesi için siyasi anlamda hüküm getirilmektedir (Demir ve Karakütük, 2003, s. 73).

Subsidiarite, kamusal hizmetlerin yerelde halka en yakın birim tarafından sadece sunumunu düzenlememektedir. Subsidiarite aynı zamanda kamusal hizmetin niteliğine ilişkin olarak, hizmetin en uygun ölçekte gerçekleştirilmesini düzenlemeyi amaçlar. Bu anlamda subsidiaritenin ruhuna uygun bir kamusal hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi için yürütme gücünün ve buna bağlı yetki ile görevlerin merkezde tek elde toplanması uygun bir yapı arz etmemektedir. Yürütmeye ilişkin görev ve yetkilerin aşağıdan yukarıya (bottom-up) doğru bir yaklaşımla ilgili yönetsel birimlere dağıtılması gerekmektedir. Söz konusu böyle bir

yapı da, idarenin bütünlüğü ilkesinin geçerli olduğu, yürütmeye ilişkin genel yetki ve görevlerin merkezi yönetimde toplandığı devlet sistemleri için uygun bir örgütlenme biçimi değildir. Bu nedendir ki, subsidiaritenin AB belgelerinde (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Maastricht Antlaşması) yer alan anlamıyla uygulanabilmesi için, idarenin bütünlüğü ilkesini yasal olarak kabul etmiş ülkelerde bazı yasal düzenlemelere gidilmesi zaruri bir ihtiyaçtır (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s. 30).

Ulus-üstü örgütlerin yapılanmasında da gündeme gelen subsidiarite ilkesi Avrupa Birliği (AB) bağlamında da önem kazanan bir kavramdır. AB içinde subsidiarite ilkesi, ortak yetki alanlarında, kamusal hizmetlerin görülmesinde önceliği üye ulus-devletlere sağlarken, üye devletleri AB'nin merkezîyetçi eğilimlerinden, müdahalelerinden korumakta ve aynı zamanda AB'nin faaliyet gösterdiği konularda da AB'nin meşruiyetini sağlamaktadır (Metin ve Altan, 2011, a. 132-133).

Subsidiarite ilkesi, birçok yönden AB için önem taşımaktadır ve bazı siyasi-idari gelişmelerin şekillendirilmesinde emniyet sübabı olarak kullanılmaktadır. Örneğin, AB'nin merkezîyetçi eğilim taşıyan bazı üye devletlerinin egemenlik haklarını korumak istemelerinden dolayı bazı talepleri olsa da, AB müktesebatına uyum amacıyla uygulanan politikalar ve mali kaynak transferi projeleri gibi argümanlarla, oluşan sorunlara yönelik çözüm üretilmeye çalışılmaktadır. Subsidiarite ilkesini doğuran olgu ise yerel ve bölgesel yönetimlerin idari ve mali özerklikleridir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin, açık biçimde başka bir kuruluşça yerine getirilmesi öngörülmemiş mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirme konusunda genel ve mutlak yetkiyle donatılması, bunun gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetimler nezdinde mali özerkliğin sağlanması, AB'nin subsidiarite ilkesinin nihai amacını temsil etmektedir. Ayrıca, AB, yerel halkın yönetime katılımının artırılmasının yolunun, yerel yönetimlerin ve demokrasinin güçlendirilmesinden geçtiğine inanmaktadır. Güçlü bir demokrasi kültürünün ve yerel yönetimlerin varlığı da AB'nin, bütünlük Avrupa ideali içerisinde güçlendirmek istediği argümanlara işaret etmektedir. Subsidiarite kavramı bağlamında yapılan özerklik vurgusu da, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yapılabilmesi mümkün olduğu kadarının, etkili ve verimli bir şekilde vatandaşlara sunulabilmesi için yerel yönetimlerin sorumluluğunda yapılmasını öngörmektedir (Kerman, 2009, s. 281).

Bunun yanı sıra 1997 yılında Amsterdam Anlaşması'nın kabulü ile anlaşmanın 311. maddesine eklenen "Subsidiarite Protokolü" bu anlamda önem arz etmektedir. Bu protokolle birlikte subsidiarite ilkesi ilk kez yasama sürecine katılan AB organları tarafından uygulanmış ve birincil hukuk düzeyine taşınmış bulunmaktadır. 1997 tarihli Amsterdam Anlaşması ise subsidiarite ilkesi konusunda bir değişiklik sağlamamış olup, bu ilkeye ilişkin eski yasal

düzenleme, bu anlaşmanın 5. maddesinde aynen muhafaza edilmiştir. Bu konudaki tek yenilik daha önceden başlangıç metninde AB'nin ilkeye uyma yükümlülüğünden bahsedilirken, bu anlaşmada bu yükümlülük, anlaşmanın 2. maddesinde yer almıştır (Metin ve Altan, 2011, s. 135-136).

2007 yılında kabul edilip, 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nda da, daha önceki AB ile ilgili belgelerde zayıf bir şekilde yer alan subsidiarite ilkesi konusunda etkin bir denetim mekanizması oluşturulmaya çalışılmıştır. Bürokratik işleyişe yönelik yapılan değişikliklerle birlikte, etkili bir siyasi önleyici denetim mekanizması oluşturulması öngörülmüştür. Bununla bağlantılı olarak da Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nda açılacak yeni bir dava türü üreterek, "*subsidiarite davası*"nı uygulamaya sokmuştur. Subsidiarite davası, iptal davasının özel bir şekli olarak düzenlenmiştir. Antlaşmanın kabul edildiği tarihe değin iptal davasını yalnızca AB organlarının ve üye devletlerin açma hakkı bulunmaktaydı. Fakat bu antlaşma ile birlikte iptal davası açma hakkı ulusal parlamentolara ve Bölgeler Komitesi'ne de verilmiştir (Kerman, 2009, s. 280).

Lizbon Antlaşması, AB içinde iptal davası açma hakkını genişletmesinin yanında subsidiarite ilkesinin ve uygulamasının korunması amacıyla yönelik olarak da birtakım düzenlemelere gitmiştir. Bu yeni düzenlemeye göre; ulusal parlamentolara, AB bünyesinde hazırlanan yasa tasarılarının subsidiarite ilkesine uygun olup olmadıklarını incelemesi için sekiz haftalık bir süre tanınmaktadır. Bu süre zarfında ulusal parlamentolar, subsidiarite ilkesine neden olan aykırılığı, gerekçeli bir önerge ile ortaya koyma hakkına sahiptirler. AB yasama organları ise, verilen bu önerge ile bağlı olmamakla birlikte, yasama sürecinde bu önergeyi dikkate almak durumundadırlar. Ayrıca, yargısal işbirliği ile ilgili sorunlarda ulusal parlamentoların 1/3'ü, iç güvenlik ile ilgili sorunlarda ise ulusal parlamentoların 1/4'ü subsidiarite ilkesine aykırılığı öne sürdüklerinde zaman, bu aykırılığın biçimsel bir denetiminin yapılması gereklidir. Bu denetim hakkı, ulusal parlamentolara ilk defa tanınması bakımından büyük önem arz etmektedir (Kerman, 2009, s. 280).

Güler'e (2005, s. 48-49) göre ise yerelleşme olarak tabir edilen subsidiarite ilkesi, Türkiye'de algılanan geleneksel yerelleşme, yerinden yönetim ve yerel yönetimlere yetki devri yani desantralizasyon teriminin tersini ifade etmektedir. Bu anlamda yerellik, üniter yapı içerisinde kalarak yerel yönetimlere daha fazla yetki devrinden ziyade aşağıdan yukarıya devlet aygıtı içerisindeki güç dağılımının yeniden düzenlenmesi yani siyasal anlamda federalizmin temelidir. AB açısından konuya yaklaşıldığında bu tanımları destekleyen bir argümanın 1997 yılında Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin Türkiye'ye sunduğu "*tavsiye*" kararından görülmektedir. Sözü edilen belgeye göre; Kongre,

Türkiye’den, Anayasa’nın “idarenin bütünlüğü ilkesi”nin çıkarılmasını ve yerine “subsidiarite” ilkesinin benimsenmesini önermiştir. Bu yaklaşım çerçevesinde, subsidiarite ilkesi tam anlamıyla uygulandığı takdirde, sadece yerel yönetim reformuna değil, topyekün bir siyasal sistem ya da kamu yönetimi reformuna yol açabilecek kadar önemli bir argüman olarak görülmektedir.

#### 2.4.2. Avrupalılaşıma

Avrupalılaşıma üzerine özellikle son yirmi yıllık zaman diliminde ağırlıklı olarak da yabancı literatürde çalışmalar sürdürülmektedir. Çalışmalar, Avrupalılaşıma olgusunun ortaya çıkışından tanımına, içeriğinde araçlarına ve sonuçlarına değin farklı bir yelpazede çeşitlenmektedir. Literatürde yapılan çoğu çalışmada da belirtildiği gibi Avrupalılaşıma, tek mekanda ve zamanda tanımlanabilecek, sınırları ve kapasitesi net olarak belli olan bir kavram değildir. Avrupalılaşıma temelde belirli değerlere bağlı olarak bir dönüşümü ifade eder. Bu dönüşüm anlık olmadığı gibi bir süreci kapsar. Bu süreç içerisinde Avrupalılaşıma kavramı çeşitli argümanları kendi enstrümanı olarak kullanabildiği gibi, kavramın kendisi de süreç içerisinde hedeflenen amaca yönelik olarak bir araç olarak kullanılabilir. İleride, konu kapsamında yapılacak açıklamalarda bu etki rahatlıkla gözlemlenebilecektir.

Avrupalılaşıma ilişkin çeşitli tanımlara yer vermeden önce, tarihsel perspektifte Avrupalılaşımanın gelişiminin seyrine değinmekte yarar vardır. Bu bağlamda 1950’li ve 1960’lı yıllar, Avrupalılaşımanın aşağıdan yukarıya doğru gelişmeye çalıştığı yıllardır. Çünkü bu yıllarda AET, kendi kurumlarını oluşturmaya, geliştirmeye ve işletmeye çalışan bir oluşum durumundadır (Samur, 2008, s. 380).

1970-1980 arası evrede ise genel olarak “yönetişim” kavramı üzerinden hareket edilmektedir. Fakat yönetişim kavramı, süreç içerisinde AB (o zamanlardaki adıyla AET) tarafından farklı amaçlara giden yolda kullanılan sesteş (eşsesli) bir kavram olagelmıştır. Çünkü, Dimitrova (2002, s. 174-176) de ifade ettiği gibi, “*genişleme yönetişimi*” ile “*AB’de yönetişim*” farklı süreçlere ve aktörlere işaret etmektedir. Genişleme yönetişimi, AB’ye aday olan ülkelerde müktesebata uyumun sağlanması için asimetrik bir şekilde uygulanan ve uygulanmasında koşulsallık faktörünün önem kazandığı, kurumsallaşmayı hedefleyen bir süreci ifade ederken, AB yönetişimi ise, AB’ye üye olunduktan sonra, oluşturulan bu kurumlar temelinde hiyerarşik olmayan bir yapıda pazarlık ve çözüm bulma esaslarına dayalı yönetişim sürecini ifade etmektedir. Özellikle AB’nin aday ülkelerle gerçekleştirdiği genişleme yönetişimi, kamuoyunun etkisinin çok az olduğu, genellikle bürokratik aktörler, hükümetlerarası ve bürokrasilerarası ilişkilere dayanan, yukarıdan aşağıya politika transferine dayalı olan bir süreçtir. Bu süreçte, ulusal ve ulus-üstü bürokrasinin genişleme ile ilgili olarak

oldukça geniş kapsamlı bir özerkliği bulunmaktadır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005(b), s. 224).

1970’li yıllar ile birlikte, AET de zaman içindeki gelişmesini sürdürmüş ve politika üretmeye yönelik olarak çeşitli kurumlarını oluşturmaya başlamıştır. Özellikle bu anlamda 1979 yılı büyük önem arz etmektedir. Çünkü bu yıl, AET’de ilk parlamento seçimleri yapılmıştır ve “*Avrupa Para Sistemi*” yürürlüğe girmiştir. Bu noktadan sonra da, Avrupalılaşıma artık “*yukarıdan aşağıya*” doğru hareket eden bir süreci ifade eder hale gelmiştir. Yukarıdan aşağıya doğru olan yaklaşıma göre özetle; yerel, bölgesel ve ulusal yapılar oluşan bu yeni ulus-üstü yapılara ve politikalarına uyum sağlayabilmek için kendilerini dönüştürmektedirler (Samur, 2008, s. 381).

1980’ler ve 1990’lar boyunca AT içinde devam eden derinleşme hareketi neticesinde, Avrupalılaşıma kavramı da yukarıdan aşağıya bir süreç olarak ele alınmaya devam etmiştir. Çünkü 1981’de Yunanistan, 1986’da ise İspanya ve Portekiz ile AT’de yaşanan ikinci ve üçüncü genişleme dalgaları da kavramın bu şekilde ele alınmasını doğrular nitelikte uygulamalara sahne olmuştur. Bu üç ülkenin de AT’ye katılımından kısa süre önce otoriter yönetimleri deneyimlemiş olmaları sebebi ile, demokrasinin prosedürel-yapısal yönlerine ilişkin olarak kuvvetler ayrılığı, serbest seçimler ve liberal-demokratik anayasa gibi kıstaslar bu ülkelere şart olarak koşulmuştur. Bu konuda bir başka örnek ise Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik olarak yapılan beşinci genişleme dalgası esnasında yaşanmıştır. 1987’de Avrupa Tek Senedi, 1993’te de Maastricht Antlaşması ve Kopenhag Kriterlerinin AB’ye kazandırmış olduğu belirgin kimlik, genişleme dahilinde üye olacak ülkelere karşı beklenen siyasi ve ekonomik kriterler, önceki genişlemelerde ülkelere istenenlerden çok daha farklı ve fazla olmuştur (Samur, 2008, s. 382).

Bugün coğrafi anlamda bütün Avrupa ülkeleri AB üyesi olmasa da, literatürde Avrupalılaşımanın, başka Avrupa örgütlenmeleri de olmasına rağmen, AB bünyesinde ele alınmasına karşı ciddi bir tepki bulunmamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, aşağıdan yukarıya Avrupalılaşıma, çeşitli politika alanlarında siyasa üretme ve karar alma süreçlerinin ulusal mekanizmalardan AB kurumlarına transferini ve bu kurumsal yapının işleyişinin geliştirilmesine yönelik süreci ifade eden bir yaklaşım olarak ele alınmaktadır (Samur, 2008, s. 381). Avrupalılaşıma aşağıdan yukarıya yönüyle, Avrupa ülkeleri arasındaki yakınlaşma ve bütünleşme sonucunda, Avrupa düzeyinde kendine has bir yönetsel ve kurumsal yapının oluşmasını ifade ederken, yukarıdan aşağıya Avrupalılaşıma, kurumsal yapıların oluşumu ve işleyiş anlamında AB norm ve değerlerinin üye ve aday ülke politikalarına etkisi olarak ifade edilmektedir (Samur, 2008, s. 380). AB, içinde yerel ve ulusal kurumsallaşma bakımından

oldukça başarılı örnekler barındırdığından, Avrupalılaştırmanın üye ve aday ülkeler ile AB periferinde yer alan ülkeler nezdinde olumlu bir algı oluşturduğu da iddia edilebilir (Çukurçayır, 2011, s. 6).

Avrupalılaştırmanın tanımını yaparken birden çok değişkenin kullanılması ve tanımın kullanıldığı sürecin şartları, Avrupalılaştırmanın tek bir kalıba sığdırılmamasına neden olmaktadır. Dolayısıyla Avrupalılaştırma için rahatlıkla çok boyutlu bir kavram ifadesi kullanılabilir. Bu konuda yapılan en kapsamlı tanımlarda bir tanesi, Olsen'e (2002, s. 923-924) aittir. Bu tanıma göre Avrupalılaştırma, beş farklı kullanım alanına göre açıklanabilir bir kavramdır. Avrupalılaştırma; AB'nin coğrafi sınırlarının genişlemeler yoluyla değişmesi, AB seviyesinde kurum ve kuruluşların gelişmesi, ulusal ve ulus-altı sistemlerin Avrupa siyasi merkezine ve normlarına uyumu, AB üyesi olmayan ülkelere daha fazla yönetsel modelin ve yönetişimin ihraç edilmesi, AB'nin daha bütünleşik ve daha güçlü bir varlık olarak belirmesi olarak değerlendirilmektedir.

Risse, Cowles ve Caparaso (2001, s. 3) Avrupalılaştırmayı, yönetişime ilişkin farklı yapıların Avrupa düzeyinde ortaya çıkışı ve gelişmesi olarak değerlendirmektedirler. Bu süreçte siyasal sorunların çözümüne yönelik olarak siyasal, yasal ve sosyal kurumların da paydaş olarak yer aldıkları düzlemde, ilgili aktörlerin birbirleri ile etkileşime girdikleri ve süreç sonunda ortaya çıkan siyasal ağların, Avrupalı otoriter kuralların doğuşuna kaynaklık ettikleri ifade edilmektedir. Tanımda ifade edilen etkileşimde bulunan aktörlerin, net bir şekilde belirtilemeyeceği, bunların bağımsız parametreler olarak görülerek, alan çalışmalarına bağlı olarak farklı şekilde ortaya çıkabilecekleri bildirilmiştir. Ayrıca siyasal kurumsallaştırmanın, Avrupa, ulusal ve ulus-altı düzeylerde, siyaseti yöneten biçimsel ve biçimsel olmayan kuralları, mevzuatı, normları ve deneyimleri de kapsadığı ifade edilmiştir.

Radaelli ise (2000, s. 3) Avrupalılaştırmayı, farklı etkilerin hakim olduğu temelde üçlü bir sürece ayırmıştır. Buna göre; Avrupalılaştırma yasal olmayan kuralların, mevzuatın, siyaset değer dizilerinin (paradigmaların) ve tarzların yapılanması, yayılması ve kurumsallaştırması sürecidir. Bunun yanı sıra Avrupalılaştırma kamu politikalarının, siyasal yapıların, kimliklerin ve öncelikle AB karar mekanizmalarında kullanıldıktan sonra ulusal mevzuata aktarılan ortak inanç ve normların tümünün yapılanmasını, yayılmasını ve kurumsallaştırmasını temsil eder.

Knill ve Lehmkuhl (1999, s. 2-4) ise Avrupalılaştırmanın iç kurumsal değişime ilişkin etkisini üç ayrı modelleme altında incelemektedirler. Bu modellemelerden birincisi "pozitif entegrasyon" olarak anılmaktadır. Bu modellemeye göre, üye ülkeler AB tarafından ayrıntılandırılmış bir kurumsal modeli ve kurallar bütününü uygulamaya yönlendirilirler. Bu modelde, üye ülkelerin uyulması gereken kurallar ve uygulanması gereken tasarım üzerinde



tasarrufta bulunma hakları oldukça kısıtlıdır. İkinci modelleme türü ise, AB'nin yasama kanalıyla, uyum süreci içerisinde ülkelerin iç fırsat yapılarında değişikliğe neden olduğunu ileri sürmektedir. Bu “negatif entegrasyon” olarak adlandırılmaktadır. Bu değişiklik, iç aktörler arasındaki güç ve kaynak dönüşümünü tetiklemekte ve bu da dengelerin farklılaşması olgusunu doğurmaktadır. Fakat AB, bu dönüşüm sonrasında ortaya çıkacak olan yeni denge durumunun nasıl yapılandırılacağına dair herhangi bir etkide bulunmamaktadır. Üçüncü modelleme ise “çerçeve entegrasyon”dur. Bu entegrasyon türünde iç aktörlerin zaman içerisinde inanç ve düşünceleri değişime uğratarak, iç reformlara yönelik hareketliliğin desteklenmesi amaçlanmaktadır.

AB'nin bir politika transfer aracı olarak da görülebilecek Avrupalılaştırma süreci, Börzel (2001, s. 138) tarafından “kurumsal bağlılık” yaklaşımı ile ele alınmıştır. Özellikle Avrupalılaştırmanın ulusal sınırlar içerisindeki yerel sınırlara olan etkisi çeşitli şekillerde ortaya çıktığı için bu kavramın kullanılması tercih edilmiştir. Bu kavramın açıklanmasına yönelik olarak da iki boyut tanımlanmıştır. Bunlarda birincisi, AB ile ulusal kurumlar arasında gerçekleşen, “uyum derecesi” (goodness of fit) olarak tanımlanan ve üye ülkenin uyumu için gerçekleştirilecek olan kurumsal baskıyı ifade eden boyuttur. İkinci boyut ise, AB tarafından sunulan biçimsel kurallar yapısının, ulusal aktörler tarafından nasıl anlaşıldığını ortaya koyan ve yine AB tarafından oluşturulan uyum baskısını yanıtlamaya yönelik ulusal aktörler tarafından oluşturulan baskın yöntemleri ifade eden “kurumsal kültür” boyutudur. Kurumsal kültür aynı zamanda, uyum baskısı sonucunda kurumsal dengenin nasıl sağlanacağını ve yönetim gücünün nasıl dağıtılacağını, ayrıca bu sürecin, uyumu kolaylaştırması/zorlaştırması bakımından ne gibi etkiler göstereceğini de ifade etmektedir. Uyum derecesi boyutu ile ilgili olarak da, Bulmer ve Radaelli (2004, s. 9) bu durumun ancak kesin şartlar belirginleştikten sonra başarılı bir şekilde uygulamaya geçirilebileceğini iddia etmektedirler. Bu yaklaşıma göre, uyum derecesi kavramı, Avrupalılaştırma gibi çok boyutlu bir süreci tanımlamaktan öte tekil amacı olan bir politika alanına uygulandığında daha net sonuç vermektedir. Kavramın; dikey, komuta zinciri içerisinde, üye devlete yüklenen bir AB politikasının uygulamadaki niteliğini ortaya çıkaran bir ölçek olduğu ifade edilmektedir.

Hang (2011, s. 145-146) ise Avrupalılaştırmayı, sadece ulus-altı, ulusal ve ulus-üstü kurumlar arasında aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya bir süreç olarak algılamayıp, yatay hareketliliğin, bir başka deyişle AB aracılığı ile üye ülkeler arasında gerçekleşen etkileşimin de Avrupalılaştırmanın bir boyutu olduğunu savunmaktadır. Bu noktadan hareketle, Avrupalılaştırma müzakere sürecinde ve üyelik sonrasında ulus-üstü kurumlar ile ulusal

kurumların siyasi ve ekonomik temelli bir diyalogu olmakla kalmayıp, üye ülkeler arasında sürekliliği esas alan etkileşim boyutunu da ifade etmektedir.

Avrupalılışmayı, bir süreçten ziyade değişime uğramış bir durum yaklaşımı ile analiz eden Buller ve Gamble (2002, s. 26-27) ise, tanımlanmış Avrupa yönetişimi modelleri ile bakış açısı ve yönelimi dönüştürülmüş olan iç politikadaki durumu Avrupalılışma olarak tanımlamaktadır. Bir başka deyişle bu tanım, parametreleri baştan tanımlayarak, AB ile etkileşim süreci sonunda iç politikadaki değişimleri, Avrupalılışma olarak ifade etmekte ve daha kesin sınırlar içerisinde kavramı somutlaştırmaya çalışmaktadır.

Avrupalılışmanın, sadece katılım öncesi süreçle ilgili bir kavram olmadığı da vurgulanması gereken bir başka noktadır. Avrupalılışma katılım sonrasında da, hem AB hem de üye ülkeler tarafından dikkate alınan/alınmak zorunda kalınan bir olgu olarak varlığını devam ettirmektedir. Sedelmeier'in (2012, s. 36) tespitlerine göre, Avrupalılışma, AB tarafından teşvikler zayıflatıldığında dahi etkin olabilmektedir. Eğer kurumsal dönüşüm, hükümetin tercihleri ile paralel doğrultuda olmazsa ve uygulamada bir sorunla karşılaşırsa, Avrupalılışma, iç veto aktörlerinin ya da muhaliflerin, iç değişimi kilitleyebilecek etkenler durumuna gelmesine yardımcı olmaktadır.

Avrupalılışma olgusunun sadece siyasal veya yönetsel argümanlarla açıklanmaya çalışılması, kavramın kısır bir eleştirel çerçevede anlamlandırılmasına neden olacaktır. Bu nedenle, Avrupalılışma, 20. yy'da palazlanan ve geleceğe de şekil vereceği öngörülen küreselleşme kavramıyla da ekonomik yönden ilintilidir. Öyle ki, bu ilişki, Fligstein ve Merand'ın tezlerinden yola çıkarak bu alanda açıklama getiren Şener'in (2009, s. 44) örnekleme ile de vurgulanmıştır. Bu modellemeye göre, dünyadaki en büyük 500 çokuluslu şirketin içinde AB firması şirketlerin sayısı 1981-2006 yılları arasında 147 ve sadece 2006 yılında 163 olarak açıklanmıştır. Bu şirketlerin ithalat ve ihracat faaliyetleri de göz önüne alındığında, Avrupa'nın bu anlamda dünya ekonomisinin en az üçte birine yön verdiği ortaya çıkmaktadır. Bu ekonomik analizden yola çıkarak bir başka deyişle, Avrupalılışma ve küreselleşme birbirleri ile oldukça yakın kavramlar olup, küreselleşme, Avrupalılışmanın yayılım gösterirken kullanmış olduğu araçlardan biri olurken, Avrupalılışma da küreselleşmeyi oluşturan parçalardan biri olmaktadır.

Ayrıca Avrupalılışma kavramı, kendi içerisinde farklı süreçleri de ifade eden bir kavramdır. Öyle ki, MDAÜ için Avrupalılışmanın sadece "AB Avrupalılışması" ve "Birlikleşme" olmadığı belirtilmektedir. Doğu Bloku'nun dağılmasının ardından MDAÜ ülkeleri için geliştirilen "Avrupa'ya Dönüş" söylemi, yukarıda ifade edilen kavramların taşıdığı anlamlardan daha farklı bazı öncelikler içermektedir. "AB-öncesi" (Pre-EU) olarak

ifade edilen bu süreçte, MDAÜ ülkelerinin demokrasiye geçiş sürecinde öncelikle küresel düzlemdeki diğer aktörlerle eklemlenmeleri ve etkileşimde bulunmaları gerektiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda bu ülkelerin NATO, WTO, OECD ve Avrupa Konseyi gibi oluşumlarla ilişki kurmaları Avrupalılaşmaya farklı bir boyut katmaktadır. Bir başka ifade ile de AB üyeliğinin, MDAÜ ülkeleri için çok katmanlı yönetim ya da çok taraflı siyasa yapım süreçlerine eklemlenebilmeyi gerektirdiği söylenebilir. Dolayısıyla, AB-öncesi Avrupalılaşmanın ve vazgeçilmez nitelikte olan çok düzlemli yönetim sisteminin, AB Avrupalılaşmasının gerçekleştirilebilmesi için elzem bir gereklilik olduğu vurgulanmaktadır (Lippert ve vd., 2001, s. 982-983).

Avrupalılaşmanın, AB’de nasıl bir yasal dayanak bulduğu sorusunun cevabı ise Roma Antlaşması’nda gizlidir. AB’nin mevcut kamu yönetimi konusunda herhangi bir müktesebatı bulunmamaktadır. Fakat bunun yanı sıra 1957 yılında kabul edilen AET’nin kurucu anlaşması olan Roma Antlaşması’nın 5. maddesi; üye devletlerin, Roma Antlaşması’dan kaynaklanan veya Topluluk kurumlarının faaliyetlerinden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak üzere gerekli bütün genel veya özel tedbirleri almaları gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca Topluluğun görevlerini yerine getirdiği süreci de kolaylaştırmakla yükümlü kılınmışlardır (The Treaty of Rome, 1957, s. 5). Antlaşmanın bu maddesinde yer alan ifadeden de anlaşılacağı üzere, AB’nin temel değerleri üzerine kurulan yönetsel sisteminin işleyişi hususunda tüm üye devletler sorumlu kılınmıştır. Üye devletlerin AB boyutunda gerçekleştirilecek olan yönetsel uyum politikasına entegre olabilmeleri için gerekli tedbirlerin resen alınması gerektiği, gerekli görüldüğü yerlerde AB tarafından yukarıdan aşağıya (top-down) etkiyle yapılan politika transferlerinin özümsemesi sürecinde de kolaylık gösterilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bir başka deyişle ifade etmek gerekirse, AB’nin kendi içinde oluşturacağı yönetsel alanla ilgili değerlere, politika oluşturma ve yayma süreçlerine ilişkin felsefesi, kurucu antlaşmasında da yer bulmuştur.

Avrupalılaşma, temelde bir dönüşümü ifade eden kavramdır. Bu dönüşümün sağlanmasında en çok tercih edilen ve hatta Avrupalılaşma olgusu açıklanırken kullanılan kavramlardan bir diğeri de politika transferi kavramıdır. Politika transferinde, hedef ülkenin mevcut kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi etkilenmekte ve ilgili kamu yönetimi sistemi entegre olduğu yeni düzenin koşullarını uygulayabilecek şekilde yeniden yapılandırılmaktadır. Türkiye açısından konu örneklenecek olursa, 1933 yılındaki “Dorr Raporu”ndan bu yana Türk kamu yönetimi politika transferine açık bir durumdadır (Övgün, 2012, s. 165). Bu etki, 20.y.y. boyunca devam etmiş fakat özellikle 1999 yılında Türkiye’nin AB’ye adaylığının ilan edilmesinden sonra, AB müktesebatına uyum nedeniyle AB ile

sıklaştırılan ilişkiler ve deneyimler bu etkinin gözle görülür ve hissedilir bir hal almasına neden olmuştur. Özellikle bu etkinin resmi bir belgede ifade edilmesi ise, 2004 yılına rastlamaktadır. AB Komisyonu tarafından yayımlanan Türkiye 2004 yılı İlerleme Raporu'nda *“Başarılı bir reform, Türkiye'nin gelecekteki AB'ye katılım çabalarını destekleyecektir”*<sup>37</sup> ifadesine yer verilerek, AB'nin, kamu politikasının reform çerçevesinde oluşturulmasında nedeni özendirici bir dışsal faktör olduğunu gözler önüne sermektedir.

Fakat AB'nin dışsal bir faktör olarak etkisinden ve Avrupalılaşmadan bahsederken üzerinde durulması gereken ve neden-sonuç ilişkisi içerisinde vurgulanması gereken bir başka nokta daha bulunmaktadır. O nokta da, AB etkisinden kaynaklanan, iç politika yapım veya uygulama sürecindeki her değişimin Avrupalılaşma olarak tanımlanmaması gerektiğidir. Çünkü AB etkisi altında gerçekleşen her değişim, AB müktesebatına veya hedef ve ilkelerine uygun bir değişim olmayabilir. Eğer AB etkisi, aynı zamanda AB norm ve kurallarına uygun değişimi sağlıyorsa ancak bu noktada Avrupalılaşmanın ortaya çıktığı ifade edilmelidir (Yazgan, 2012, s. 127).

Avrupalılaşma kavramının ve sürecinin bir enstrümanı olarak görülebilecek olan politika transferinin, hedef ülkede birtakım değişikliklere neden olabilmesi için de bazı araçların kullanılması gerekmektedir. Türkiye-AB ilişkileri bağlamında düşünüldüğünde, bu konudaki en etkin araç ilerleme raporları olmaktadır. Türkiye'nin her alanda müktesebata uyum çalışmalarının değerlendirildiği İlerleme Raporları, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanarak yıllık olarak yayımlanırlar. İlerleme raporları bu anlamda bir ülkenin ekonomik, siyasi ve toplumsal açıdan AB'ye giriş sürecinde ülke performansının çok geniş bir düzlemde ele alındığı belgelerdir. İlerleme raporu temel olarak dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde AB ve aday ülke arasındaki ilişkilerin değerlendirildiği giriş bölümü bulunmaktadır. İkinci bölümde, gerçekleştirilmesi gereken siyasi kriterlere ilişkin olarak, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi konulardaki siyasi gelişmeler izlenmekte ve yorumlanmaktadır. Üçüncü bölümde ise ekonomik kriterlerin uygulanması ile ilgili olarak işleyen bir piyasa ekonomisi çerçevesinde aday ülke ele alınmaktadır. Dördüncü ve son bölüm ise üyeliğe ilişkin yükümlülüklerin üstlenilebilmesi yeteneğine ilişkindir. Bu bölümde otuz üç fasıl bulunmaktadır. Bu fasıllar içinde aday ülkenin müktesebata uyum göstermesi gereken bütün alanlar tek tek ele alınmakta ve yorumlanmaktadır. Ayrıca bu bölümde yer alan öneriler bağlamında en geniş alanı kamu yönetimine ilişkin sorun alanları ve bunlara yönelik üretilen çözüm önerileri kaplamaktadır. Politika transferinin bir diğer aracı olan, katılım ortaklığı belgeleri ise üyelik sürecindeki aday ülkelere, müktesebata uyum konusunda yardımcı olacak

<sup>37</sup> European Commission (COM (2004) 656 final) 2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, 2004, s. 21.

bir dizi politika aracının bir yol haritası şeklinde sunulmasıdır. İlerleme Raporları ile düzenleme yapılması gereken vurgulandıktan sonra, katılım ortaklığı belgeleri yardımıyla da bu alanlara ilişkin önceliklerin yerine getirilmesinde yardımcı olmak üzere aday ülkeye sağlanacak mali imkanların ve bu yardımların tabi olacağı şartların tek bir çerçeve altında toplanarak sunulmasıdır. Katılım Ortaklığı Belgelerinin taşıdığı bir başka önemli özellik ise daha sonradan değinilecek bir konu olan, “koşulsallık” (conditionality) ilkesine vurgu yapmalarıdır. Çok özetle bu ilke, ülkelere üyelik süreci boyunca sağlanacak olan mali yardımların reform ve düzenleme yapılması gereken alanlarda ilgili uygulamalar gerçekleştirildikçe serbest bırakılmasına ilişkin bir şart içermektedir (Övgün, 2012, s. 168-169).

Avrupalılaşıma konusunun Türkiye’ye yansımaları konusunda literatürde farklı yorumlara rastlanmaktadır. Bölükbaşı, Ertugal ve Özçürümez’in (2011, s. 90-91) Avrupalılaşıma konusundaki alan yazınına yönelik detaylı araştırma programı özellikle akademik alana özgü önemli bilgiler sunmaktadır. Samur’un (2008, s. 385) gözlemlerine göre ise, Türkiye’de hem akademik çevrelerde hem de toplumun farklı kesimlerinde konuya olan ilgi, yakın zamanda AB’ye tam üye olan MDAÜ’nün üyelik öncesi dönemleri ile karşılaştırıldığında nispeten daha azdır. Türkiye’de tartışmaların yürütüldüğü çevrelerde “Avrupalılaşıma” kavramından ziyade, “AB’ye tam üyelik süreci” ve “AB’ye uyum” gibi kavramlar daha çok tercih edilmektedir. Türkiye’de oluşan bu algının çözümlemesi ise, Türkiye’nin veya Türk halkının, kendisini AB’nin bir ferdi gibi sayıp Avrupalılaşımdan ziyade, AB’yi çeşitli alanlarda örnek alınabilecek dışsal bir organizma, birlik veya kurum olarak addetmesi şeklinde yapılabilir.

Türkiye’de Avrupalılaşıma olgusunun işleyişi ve bu konuya yönelik AB tarafından yapılan değerlendirmelerin 2000’li yıllar boyunca her iki taraf için de çok da tatminkar olmadığı söylenebilir. Örnek vermek gerekirse Türkiye 2000 Yılı İlerleme Raporu’nda, “yerel ve bölgesel düzeyde” yapılması gereken konular arasında daha fazla desantralizasyon için yeni yerel yönetim yasalarının çıkarılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu etki, 1999 yılında Türkiye’nin adaylığının kesinleşmesiyle birlikte düşünüldüğünde yukarıdan aşağı bir indirme süreci ile Avrupalılaşımayı gündeme getirmiştir. 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimler reformu kapsamında 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlarda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi vesayet denetiminin azaltılması amacıyla yapılan düzenlemeler, iç mevzuatın ötesine geçtiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmişlerdir. Bundan sonraki süreçte Türkiye için yayımlanan İlerleme Raporları’nda ise, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin “*kamu hizmetlerinin sağlanmasında idari vesayetin*

*kaldırılması*” önerisinin uygulamaya geçirilmesiyle ilgili olarak herhangi, bir gelişme kaydedilemediği belirtilmiştir (Çimen, 2013, s. 73). Bu konuda Türkiye’de yasama ve yargı erklerinin, Avrupalılaşıma olgusunun taşıyıcısı olduğu yerelleşme ve subsidiarite kavramlarını yerel yönetimlerin güçlendirilmesi bağlamında farklı yorumladıkları görülmektedir. Yasama ve yürütme organları, AB’nin müktesebata uyum yönündeki taleplerini Avrupalılaşımanın yukarıdan aşağı indirme şekli ile iç mevzuata taşımaya çalışmıştır. Yargı erki ise bu düzenlemeleri iç mevzuata aykırı bularak iptal etme yoluna gitmiştir.

AB içerisinde de Avrupalılaşımanın yakın geçmişe kadar nasıl algılandığı veya üye ülkelerce ne kadar içselleştirilebildiği ise pratikte karşılaşılan birtakım örneklerle incelenebilir. Bu konudaki en belirgin ve somut olaylardan biri 2008 yılında İrlanda’da ortaya çıkan sorunla yaşanmıştır. Sorun temelinde, 2004 yılında hazırlanan ve 2005 yılında Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumlarda *“reddedilen”* AB Anayasası’nın yerine, Aralık 2007’de Lizbon Anlaşması olarak kabul edilen reform anlaşması ile ilgilidir. Lizbon Anlaşması’nın üye ülkelerde gerçekleştirilen onay süreci sırasında, İrlanda bu anlaşma ile ilgili olarak ilk referandumu 12 Haziran 2008’de gerçekleştirmiştir. Fakat İrlanda halkı bu referandumda anlaşmaya %53.7 *“hayır”* ve % 46.3 oranında *“evet”* oyu vermiştir. İrlanda halkının 2008 yılında, Fransa ve Hollanda halklarının 2005 yılında AB Anayasası’na yönelik olarak verdikleri bu tutumu tekrarlaması, *“Avrupalılaşıma”*, *“Avrupa kimliği”*, *“Avrupa vatandaşlığı”* gibi kavramların ne derece hayata geçirilebildiğinin veya içselleştirilebildiğinin de sorgulanmasına neden olmuştur. Elbette ki, her bir referanduma tek tek halkların, kendi iç dinamiklerine ilişkin konuların nasıl yorumlandığına dair verilen cevaplar olarak bakmak gerekir. Fakat, bu spesifik bakış açısının yanında genel olarak olarak düşünüldüğünde bu tavır, ortak ekonomik, siyasal ve sosyal yaşam düşü olan AB’ye verilen bir cevaptır. Tabandan gelen bu yanıtın açılımı da, AB’nin başkenti Brüksel’de gerçekleştirilen faaliyetlerin, olayların biraz daha uzağında kalan halklara yabancı gelmesi ve oluşturulmaya çalışılan *“Avrupa kimliği”* nin zamanla ulusal kimliği ve değerleri aşındıracağı korkusu olarak yorumlanabilir (Akdemir, 2014, s. 57-60). Bunun yanı sıra, İrlanda örneği üzerinden gidilecek olursa 2005, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında sırasıyla gerçekleşen % 4.4, %4.5, % 4.7 ve % 6.4’lük<sup>38</sup> işsizlik oranları da dikkate alınmalıdır. 2 Ekim 2009 tarihinde Lizbon Anlaşması için İrlanda’da yapılan ikinci referandum öncesi propaganda sürecinde *“ülkedeki ekonomik darboğazdan çıkışın, AB’de kalarak, AB’den alınacak krediler yoluyla olabileceği”* (Akdemir, 2014, s. 58) yönündeki hükümet söylemleri de bu işsizlik oranları ile birlikte

<sup>38</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Unemployment\\_rate,\\_2002%E2%80%9312\\_\(%25\)\\_YB14.png&filetimestamp=20140317104602](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rate,_2002%E2%80%9312_(%25)_YB14.png&filetimestamp=20140317104602) (E.T.: 04.04.2014).

değerlendirildiğinde, birinci referandumdaki “*hayır*” ve ikinci referandumdaki “*evet*” sonucunun cevabı daha iyi açıklanmaktadır.

Sonuç olarak Avrupalılaşıma, hem Türkiye hem de MDAÜ nezdinde, AB’ye katılım sürecinde sadece müktesebata uyum amacıyla yapısal dönüşümü tetikleyen bir etmen olarak değil, aynı zamanda ilgili toplumların, siyasi ve ekonomik olgulara yönelik algılarını ve tutumlarını, oydaşmacı bir kültür ekseninde değerlendirmelerine yardımcı olan bir süreç olarak tanımlanabilmektedir.

### **2.4.3. Avrupa Yönetmel Alanı ve Çok Düzlemli Yönetişim**

AB, her ne kadar kamu yönetimine ilişkin çerçevesi çizilmiş belirgin bir müktesebata sahip olmasa da, “Avrupa Yönetmel Alanı” olarak bilinen birtakım ortak kamu yönetimi değerlerine ve ilkelerine sahiptir (Övgün, 2012, s. 167).

Günümüz dünyasında küreselleşme ile birlikte karmaşıklaşan ekonomik yapı ve daha iç içe geçen örgüt ilişkileri nedeniyle, merkezi yönetimlerin bu idari, siyasi ve ekonomik ilişki ağlarını yönetmesi zorlaşmıştır. Bu noktadan hareketle merkezi yönetime ait yetki, görev ve sorumlulukların daha alt yönetmel birimler olan bölgesel ve yerel yönetimlere devri söz konusu olmuştur. Farklı mekanlara ait olan karar vericilerin, verdikleri kararlar üzerinde uyumun sağlanması bir başka deyişle karar ilişkilerinin düzenlenmesi çok düzlemli yönetim kavramının doğuşuna neden olan etmenlerden birisidir (Eraydın, 2008, s. 18-19).

Çok düzlemli yönetim modeli, Avrupalılaşıma literatürü ile birlikte anılan, AB içinde ortaya çıkan ve AB’nin yönetim argümanına dayalı olan yeni yönetim modelinin örgütsel boyutunu açıklamakta kullanılan bir kavramdır. Çok düzlemli yönetim temelde, AB içinde yetkilerin dağılımını açıklar. Bu modele göre yetki dağılımı söz konusu olduğunda AB organları, ulus devletler ve ulus altı yönetimler (genellikle bölgesel yönetimler kastedilir) den söz edilmektedir. Bu aktörler, modele göre yukarıdan aşağıya doğru bir şekilde sıralanmaktadır. Makro perspektiften bir değerlendirme yapıldığında, AB içindeki yönetim, bu aktörlerin faaliyet alanlarında gördükleri hizmetler dolayısıyla birbirleri ile etkileşimde olmaları sebebiyle gerçekleşmektedir. Öyle ki, yerel ve bölgesel yönetimler kendi alanlarında AB ile ilgili konularda yerele bilgi akışı sağlarken, aynı zamanda AB tarafından belirlenen politikalar çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmekte ve aynı zamanda faaliyetler sonucunda elde ettikleri çıktılarını, doğrudan veya dolaylı olarak AB düzeyine sunarak politikaların revizyonunda da söz sahibi olabilmektedirler. Ulusal yönetimlerin desantralizasyon ve yerellik ilkeleri bağlamında birtakım yetkilerini ulus üstü ve ulus altı kurumlara devretmesi ile birlikte, kamu hizmetleri farklı kamu kurumları aracılığı ile yurttaşlara yansıtılmakta fakat aynı zamanda etkinliğin ve verimliliğin geliştirilmesine de

özen gösterilmektedir. Böylelikle ortaya çıkan Avrupa'ya özgü bu çok katmanlı yönetim sistemi aynı zamanda ulus devletlerin Avrupalılaşmasını sağlayan öğelerden birisi olarak ortaya çıkmaktadır. (Köseçik, 2010, s. 151-152).

Çok düzlemli yönetim, ulusal hükümetlerin ve ulusal alanların önemini veya bu organların, Avrupa'yı oluşturan bileşenler içerisinde en önemli olarak kalmalarını reddeden bir yaklaşım değildir. Fakat, Avrupa çok düzlemli yönetimi öncelikle, karar yapım aşamalarındaki yetkilerin farklı düzeylerdeki aktörlere dağılımını öngörmektedir. Bu anlamda ulusal hükümetler tarafından tekelleştirilmiş bir karar yapım sürecinden ziyade, herhangi bir ulusal organ tarafından yönetilmeyen, ulus-üstü yapılar olan AB kurumlarının da bu süreçlere dahil olması söz konusudur. İkinci olarak, çok düzlemli yönetim, AB düzeyinde alınan ve uyulması zorunlu olan kararların ortaya çıkardığı faydalar bakımından, ulus devletler için her zaman karlı sonuçlar ortaya çıkarmayabilir. Üçüncü olarak da, çok düzlemli yönetim ulusal düzeydeki (ulusal ve ulus altı organlar) iç içe geçmişlikten ziyade, ulus-üstü, ulusal ve ulus-altı organların birbirlerine farklı düzlemler üzerinden bağlanmalarını esas almaktadır. Bu ilkeye göre, ulus-devletin, ulus-altı organların uluslar arası bağlantılarını kendi üzerinden yapılandırarak tekelleştirmesi istenmeyen bir durumdur. Bu nedenle, ulus-altı aktörlerin, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde kendi başlarına faaliyette bulunması öngörülmektedir. Sonuç olarak, çok düzlemli yönetim modelinde, ulus-devletler yine güçlü bir aktör olarak yer almaktadırlar. Fakat, bu güç kendi uğraş alanlarına kanalize edilmekte ve uluslar arası ile ulus-altı aktörler arasında bağlantıyı sağlayan tek arayüz olma rollerinden vazgeçmektedirler (Hooghe ve Marks, 2003, s. 284-285).

Çok düzlemli yönetim başka bir anlatımla, AB'nin genişlemesi konusunda devletler/hükümetlerarası kararlar ve politikalar yerine, AB genişlemesinin, AB kurumları ve bu kurumların işleyişini sağlayan yönetim üzerine odaklanmıştır. Bu anlamda çok düzlemli yönetim, AB genişlemesi sonrası farklı devlet sistemleri sonucu ortaya çıkacak olan heterojenliğin yaratabileceği olası siyasal ve yönetsel karmaşaya bir çözüm yaratma çabasıdır (Aytuğ, 2008, s. 159).

AB yönetsel alanının varlığının bir başka gerekçesi ise, AB düzeyinde yapılan antlaşmalara ve zirvelere dayanmaktadır. Örnek vermek gerekirse, AB üyeliği için başvuran bir ülkenin, AB içinde benimsenen ortak değer ve ilkelere vurgu yapan Kopenhag ve Madrid kriterlerini özümseyebilmek anlamında kamu yönetiminde belirlenen alanlar dahilinde kapsamlı bir reform gerçekleştirmesi gerekmektedir. Gerçekleştirilmesi gereken bu reform çalışmalarının amacı da AB'nin ulus-üstü düzleminde yaratılan yönetsel alana üye ülkelerin merkezi ve yerel yönetimlerinin sorunsuz bir şekilde eklenenebilmesine yöneliktir. Bu eklenmenin önemi



ayrıca AB'nin 2000 Feira, 2001 Göteborg, 2002 Seville ve Kopenhag zirvelerinde de, idari yapıların yenilenmesine, güçlendirilmesine ve müktesebatın uygulanmasına önem verilmesi şeklinde tekrarlanmıştır (Övgün, 2012, s. 167-168).

Türkiye'de çok düzlemlî yönetişimin ise farklı bir anlayışla uygulamaya koyulduğu görülmektedir. Çünkü bu yönetim tarzına göre bölgesel politikaların uygulanmasında yatay ve dikey ilişkilere, ulus-altı ve kamu kurumu dışındaki örgütlenmelere rol verilirken, Türkiye'de çok düzlemlî yönetim bir bölgeselleştirme çabası ve yeni bir yerel yönetim basamağı oluşturulmasından ziyade, var olan yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi olarak yorumlanıp uygulamaya aktarılmıştır. Örneğin Aralık 2012'de kabul edilen 6360 sayılı kanunla Büyükşehir Belediyelerinin tümünde büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi ve büyükşehir belediyesi olan illerde İl Özel İdarelerinin kaldırılması Türkiye'nin bu konudaki yorumuna bir örnektir. Türkiye'deki bölgesel etnik sorunlar da göz önüne alındığında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sonucunda ortaya çıkacak yapının Fransa'daki yerel yönetimler gibi "bölgeselleştirme" odaklı mı olacağı yoksa İspanya'daki gibi "bölgecilik" odaklı mı sonuçlanacağı da literatürde henüz yanıtlanamayan ayrı bir tartışma konusudur (Çimen, 2013, s. 73).

#### **2.4.4. AB'ye Üyelik Sürecinde Yönetimsel ve Siyasal Uyumun Gereklilikleri, Ölçütleri, Araçları ve Koşulsallık Kavramı**

AB bütünleşme sürecinde, AB'nin üye ve aday ülkelerinin kamu yönetimlerine ilişkin idari ve siyasi yapıları da belirgin bir dönüşüm içine girmektedirler. Ülkelerin merkezi otoritelerinin yanı sıra yerel ve bölgesel yönetimlerine ilişkin idari yapıları da, yönetim ve yerindenlik ilkeleri bağlamında, demokrasinin doğrudan uygulanabilirliğini artırmak ve kamu hizmetlerini en etkin biçimde halka sunabilmek amacıyla önemli bir değişim ve dönüşüm içerisine girmektedirler. Bu nedenle, bu dönüşüme neden olan bazı temel iç ve dış dinamikler söz konusu olmaktadır.

Yerel yönetimlerin faaliyet gösterdikleri alanda daha da rekabetçi bir nitelik kazanmasına neden olan bu dışsal etki, yerel yönetimlerin hizmet verdikleri alanda çeşitli işbirliği olanaklarını bulmaya ve yapısal değişimleri uygulamaya zorlamaktadır. AB etkisi ile oluştuğu ön kabulüne dayanan bu dışsal etkinin ilk dinamiklerinden biri, AB'nin düzenleyici kuralları ve bu bağlamda dönüşümün sağlanmasına yardımcı olması amacıyla finanse edilen "yapısal fonlar"dır. İkinci dinamik, siyaset, yasa ve düzenlemelerin AB müktesebatına uyumlulaştırılmasıdır. AB ülkelerini etkileyen üçüncü dinamik ise, uluslar arası konjonktür ile doğrudan bağlantılı olan küreselleşme ve bütünleşme hareketleridir (Kerman, 2009, s. 276).

Avrupa Birliği, birliğe aday olan ÷lkelerden, birliğe katılabilmesi için birtakım yükümlölükleri yerine getirmesini istemektedir. Bu yükümlölükler, birliğe üye olan ÷lkelerin ekonomik, siyasal ve sosyal anlamda, toplumsal farklılıklardan bağımsız, kabul ettikleri değerler ve kurallar bütünüdür. AB'nin bu anlamda aday ÷lkelerden talep ettiği, birliğe uyuma yönelik bu temel kriterler 1993 yılında Kopenhag Zirvesi'nde kabul edilen maddelerle resmi ifadesini bulmuştur. Kopenhag kriterleri, oluşturduğu konular bakımından üç başlık altında toplanmışlardır. Bunlar;

- *“Siyasi Kriterler: Demokrasinin güvence altına alınması, hukukun üstünlüğu, insan hakları ve azınlık haklarına saygı ve bunların korunmasını güvence altına alan ve istikrarlı bir şekilde işleyen kurumların varlığı,*
- *Ekonomik Kriterler: İyi işleyen bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı ve AB içindeki piyasa güçlerine ve rekabet baskısına karşı koyabilme kapasitesi,*
- *Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum: AB'nin siyasal, ekonomik ve parasal birlik hedeflerine uygun bir şekilde, Birlik mevzuatını ve bundan kaynaklanan üyelik yükümlölüklerini üstlenebilme kapasitesi”* (Sobacı, 2011, s. 90).

Sayılan bu kriterler Avrupa Birliği'nin bir aday ÷lkeden, üye olmadan önce beklediği minimum değerleri ifade etmektedir denilebilir. Bu kriterler doğrultusunda aday ÷lkeler, ÷lkenin sahip olduğu demokratik toplum yapısını ve siyasal sistemini koruyarak geliştirmeli, temel insan haklarına ilişkin hususlar anayasa ile teminat altına alınarak, istikrarlı bir siyasal düzenin varlığı oluşturulmalıdır. Ekonomik kriterler bağlamında ise neo-liberal düşünce akımının yaratmış olduğu küresel vizyona dayalı olarak serbest piyasa ekonomisine temelinde bir ekonomik sistem tesis edilmelidir. Müktesebata uyum ise hem üyelik sürecinde hem de üyelik kazanıldıktan sonra, birliğin ortak politika alanlarının gereksinimlerini karşılayabilecek derecede güçlü ve kurumsal bürokratik yapının inşası gerekmektedir. Özetlemek gerekirse; Kopenhag kriterlerinin karşılanabilmesi için bir aday ÷lkede gerçekleştirilmesi gereken reformla dört madde halinde sıralanabilir: *“Demokratikleşme, piyasalaşma (marketization), yargısal adaptasyon ve idari adaptasyon”* (Atanasova 2004'ten aktaran Sobacı, 2011,s. 90). Çünkü öyle ki, bir aday ÷lkenin üyelik müzakereleri başladıktan sonra, Kopenhag kriterlerine uymaması ya da bu kriterlerinin gerektirdiklerini karşılayamaması durumunda üyelik müzakereleri durdurulabilmektedir.

Avrupalılaşmaya ve politika transferine ilişkin güncel yazında tartışılan önemli araçlardan bir tanesi de *“Avrupa Birliği Koşulsallığı”* (EU Conditionality) dır. Koşulsallık kavramı AB literatüründe, AB'ye aday olan ÷lkelerin üyelik sürecinde önceden belirlenen kıstaslar dahilinde yerine getirmeleri gereken koşulları, dolayısıyla uyum sürecini ifade eder.

Koşulsallık, temelde AB ve aday ülkeler arasında, AB müktesebatına uyuma dayalı olarak karşılıklı taahhütlerle işleyen bir sistemdir. Bu sistemde, bir taraf (aday ülke) “*üyelik*”, “*mali ve teknik yardım*”, “*kurumsallaşma desteği*” gibi isteklerle talep eden durumundayken, diğer bir taraf ise (AB) istenilen yasal ve yapısal düzenlemeler gerçekleştikten sonra talep edilen “*ödülleri*”i arz eden durumundadır. Koşulsallık bağlamında aday ülkelere sunulan ödüller ise iki grupta toplanmaktadır. Bunlar; mali destek ve teknik yardımlar ile ticaret ve işbirliği sözleşmelerinden AB’ye tam üyeliğe değin varan kurumsal bağlar olarak adlandırılmaktadır (Sobacı, 2011, s. 88).

Koşulsallık, Avrupalılaşıma argümanının aday ülkeler tarafından gerçekleştirilmesini sağlayan en önemli stratejik araçlardan birisi olmuştur. Çünkü, AB kurulduğundan bu yana sürekli olarak genişleme dalgaları ile birlikte yeni üyeler kazanmakta ve büyümektedir. Fakat, birçok açıdan birbirinden farklılıkları olan ülkelerle büyümek oldukça riskli bir davranıştır. Mevcut farklılıkların potansiyelini, birliğin devamını sağlayacak şekilde bir potada eritmek ve bu yolla ortak bir konsensüs ya da değerler bütünü yaratarak birliğin gelişimini sağlamak bu anlamda en akılcı yol olarak gözükmektedir. Bu nedenle, AB de tarihsel süreç içerisinde gerçekleştirdiği genişleme dalgalarından elde etmiş olduğu çıkarımlarla, genişlemenin ve genişlerken aday ülkelerin gerçekleştirmesi gereken müktesebat uyumunun koşulsallık aracı kullanılmadıkça başarılı olamayacağını görmüştür. Öyle ki; AB tarafında, aday ülkeler, mali ve yapısal nitelikte birtakım somut dışsal teşvikler olmadan, müktesebata uyum için gereken reform ve dönüşüm sürecini tamamlayamazlar şeklinde bir görüş gelişmiştir. Bu nedenle AB, 1990’lı yılların başından itibaren, yani MDAÜ’nün adaylık süreçlerinin başlamasından itibaren genişleme politikalarının hayata geçirilmesinde, koşulsallığı başat aktör olarak kullanmaya başlamıştır (Sobacı, 2011, s. 88-89).

Koşulsallık argümanının başarısı ya da etkililiği her siyasi enstrüman gibi çeşitli faktörlere bağlıdır. Özellikle koşulsallık konusundaki makaleleri ile yazında büyük bir etki yaratan Schimmelfennig-Sedelmeier’e göre (2004, s. 664) koşulsallık etkisini belirleyecek faktörler şu şekilde sıralanabilir: “*koşulların belirliliği, ödülleri ölçüsü ve hızı, verilen sözlerin ve uyarıların güvenilirliği ve veto odakları kabullenme maliyetinin ölçüsü* “. Bu noktadan hareketle, koşulsallığın gerçekleşmesini etkileyen faktörlerin daha ayrıntılı olarak açıklanmasında fayda görülmektedir. Bu faktörler sıralanacak olursa;

*Koşulların Belirliliği:* Dış teşvik modeline göre, AB’nin koşullarının aday ülke tarafından benimsenip yerine getirilebilmesi için ödüllerin bir şarta bağlanması gereklidir. Belirlilik, şartların açıklığına ve resmiliğine bağlıdır. Belirlilik, bunun yanı sıra bilgilendirici bir değerdir. Aday ülkelere, ödüllere ulaşmaları konusunda ne yapmaları gerektiğini açıklar.

İkinci olarak, belirlilik, koşulsallığın güvenilirliğini artıran bir değerdir. Bu sayede, belirlilik her iki tarafı da bağlar ve aday ülke koşulları yerine getirmekten kaçınmazken, AB de koşullar yerine getirildiği müddetçe sebepsiz olarak ödülleri engelleyememektedir.

*Ödüllerin Ölçüsü ve Hızı:* Ödüllerin hızı ve ölçüsü de koşulsallığın etkililiğini etkilemektedir. Buna göre, AB tarafından koşulsallığın ödülü olarak üyeliğin söz konusu olması, ortaklık veya yardım sözünden daha etkilidir. Yine sözü veren tarafın AB olması, AB üyesi olmayan üçüncü bir ülkenin vermiş olduğu sözden daha etkili olmaktadır. Ayrıca yine bu faktör doğrultusunda koşulların yerine getirilmesi zamanı, genişleme kararının alınacağı güne en yakın zamanda gerçekleşecektir.

*Verilen Sözlerin ve Uyarıların Güvenilirliği:* Bu faktör de, koşulların yerine getirilmemesi durumunda AB'nin ödüllere engel koyması ve yerine getirildiği takdirde de aday ülkenin ödüllendirilmesi ile ilgilidir. Bu noktadan hareketle, ödül yoluyla uygulanan bir destek stratejisinin başarıya ulaşması için gerekli olanlar şunlardır: Öncelikle, ödül verecek olan tarafın üstün bir pazarlık gücünün olması gerekir (aksi takdirde uyarıların güvenilirliği kalmaz). İkinci olarak da, ödülü alacak ülkeler tarafında ödülün kesinliği bulunmalıdır (aksi takdirde sözlerin güvenilirliği kalmayacaktır).

*Veto Odakları-Kabullenme Maliyetinin Ölçüsü:* Veto odakları terimi ile statükonun ya da bir başka deyişle mevcut durumun değişimi için katılımı gerekli olan ya da düşüncesi önemli olan siyasal ve yönetsel aktörler kastedilmektedir. AB müktesebatına uyum sürecinde, aday ülkelerin karşıya karşıya kaldıkları mevzuat değişimi dolayısıyla iç siyasi aktörlerin bazı kaçınılmaz maliyetlerle yüzleşebilecekleri varsayılmaktadır. Konuyla ilgili olarak dış teşvik modeli de, kurallara uyumun her zaman için maliyetli olacağını aksi takdirde kural uyumunun koşulsallık olmadan da kendiliğinden gerçekleşebilecek bir olgu olduğunu öngörmektedir. Ay kabullenme maliyetleri, AB'nin sunduğu etkili ödüllerle de desteklenmektedir. Sonuçta ise, müktesebata uyum nedeniyle fırsat maliyetleri ve güç kaybı gibi nedenlerle net kabullenme maliyetlerine maruz kalan veto odaklarının sayısı arttıkça kurallara uyumun olabilirlik şansının da azaldığı kabul edilmektedir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005(a), s. 16-17).

AB koşulsallığının başarısının artışında, maddi pazarlık mekanizması ve düşük iç politik maliyetler önemli rol oynamaktadır. AB müktesebatına gösterilen uyumda iç koşulların, uyumun ilerleyişini aksatmayacak bir şekilde gerçekleşmesi, tam üyelik hedefinin başarılması şansını artırmaktadır.

Fakat koşulsallığın etkisinin hangi şartlarda ve hangi teşvik ve yaptırımlarla var olduğu da incelenmesi gereken ayrı bir konudur. Avrupalılaştırmanın ve dolayısı ile AB müktesebatına ve çok düzlemli yönetim sistemine uyumun, aday ülkeler tarafından sağlanabilmesi için hangi

şartların yaratıldığı önem kazanmaktadır. Sedelmeier'e (2012, s. 21) göre; eğer aday ülkenin uyumu tam üyelik teşviki ile desteklenmişse, üyelik bir kez gerçekleştikten sonra uyumun canlı tutulabilmesi çok kırılgan bir sürece teslim edilmiş olmaktadır. Gerçi üyelik gerçekleştikten sonra dahi, AB'nin tam üye ülkelere karşı mali cezalara karar verebilecek Avrupa Adalet Divanı gibi, uyuma aykırı durumlarda harekete geçirebileceği argümanları bulunmaktadır. Fakat bunun yanı sıra, AB üyesi ülkelerin, üyelik bir kez gerçekleştikten sonra, uyumun ihlal edildiği durumlarda karşılabilecekleri yaptırımların maliyeti hiçbir zaman, katılım öncesi üyeliğin askıya alınması durumunda ortaya çıkabilecek maliyetlerin boyutuna erişmemektedir. Sonuç olarak, üyelik sonrası koşulsallığın yaptırım etkisi üye ülkeler üzerinde daha zayıf bir etki göstermektedir denilebilir.

Türkiye'nin de araştırma örneğinde yer aldığı bir başka çalışmaya göre ise, koşulsallığın etkililiğinin ve geçerliliğinin, sosyal etki ile bağlantısını vurgulamaktır. Bu araştırmanın sonuçlarına göre, -Türkiye örneğinde de bu somut çıktılar elde edildiği vurgulanmaktadır- maliyetler ve verilen taahhütler etkili bir koşulsallık için göze alınabilir olduğunda dahi, eğer sosyal etki unsuru doğrudan somut AB üyeliği ya da maddi faydalar gibi kaynaklarla beslenmediği takdirde, koşulsallığın etkili olabilmesi yeterli katkıyı sunamamaktadır (Schimmelfennig ve vd., 2003, s. 514).

Daha önce Avrupalılaştırma başlığında değinilen, "AB-öncesi" süreçte, AB koşulsallığının yardım koşulsallığı olarak bir başka araç olarak AB tarafından kullanıldığı ifade edilmektedir. Özellikle 1989 sonrasında komünizmin yıkılışı ile birlikte MDAÜ'de sistematik dönüşümün sağlanabilmesi için, AB'nin başta Polonya ve Macaristan'da olmak üzere, PHARE, SAPARD, ISPA gibi katılım öncesi mali yardım araçları ile genişleme sürecine yönelik koşulsallığın sağlandığı belirtilmektedir (Hughes ve vd., 2004, s. 16). Bu anlamda Avrupalılaştırma kavramı koşulsallık terimi ile birlikte düşünüldüğünde, AB yönetsel sistemi içerisinde kurallara yönelik oйдаşmanın ve bu oйдаşmanın uygulanabilmesine yönelik ulus-üstü, ulusal ve ulus-altı düzeydeki aktarım organlarının, zaman içerisinde uyumluluğun ve sürekliliğin sağlanarak kabul edilmesini öngören süreci ifade etmektedir (Hughes ve vd., 2004, s. 27). Türkiye açısından ise koşulsallık olgusu genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda, kurallara uyumun maliyet ve kredibilite kavramları ile açıklanabildiği görülmektedir. Özellikle 1999'daki Helsinki Zirvesi sonrasında, AB tarafından Türkiye'nin aday ülke statüsünün resmen onaylanması, AB koşulsallığının kredibilitesini de en üst seviyeye çıkarmış, müktesebata uyum konusundaki temel tetikleyici etmenlerden biri olmuştur. Fakat süreç içerisinde kurallara uyumun tek başına yeterli bir şart olmadığı, çünkü her konuda aynı etkiyi göstermediği ve farklı konularda farklı kabullenme maliyetlerinin

ortaya çıktığı görülmektedir. Bu anlamda kabullenme veya uyuma yönelik maliyetler yükseldiği ölçüde daha az etkili bir koşulsallığın gerçekleştiği görülmektedir (Schimmelfennig ve vd., 2005(c), s. 44). Dolayısıyla burada, AB üyeliğinin uzak bir gelecekte de olsa görünür ve mümkün kılınması, kural uyumuna yönelik koşulsallığın bir ödülü olarak yer almıştır. Fakat ödülün gerçekleşme zamanına yönelik algının ent olamaması ve süreç içerisinde yeni kabullenme maliyetlerinin ortaya çıkması, koşulsallığın gerçekleşme olasılığını düşürmektedir. Sonuç olarak, koşulsallığın etkili ve gerçekleştirilebilir kılınması için, ödül-maliyet dengesinin olabildiğince kısa vadeli dönemler içerisinde birbirini dengelemesi beklenmektedir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### AB'YE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN YEREL YÖNETİM REFORMLARI

Türkiye'ye ilişkin yerel yönetim reformlarının inceleneceği bu bölümde, bu reformların, bir dışsal etken olarak kabul edilen AB üyelik süreci ve koşulsallığı etkisi altında nasıl şekillendiği açıklanmaya çalışılacaktır. Bu etkinin ya da üyelik sürecinde AB müktesebatına uyum ve yönetsel kapasitenin artırılması amacına yönelik gerçekleştirilen politika transferinin hangi araçlarla gerçekleştirildiği incelenecektir. Bu araçların oluşumunda ve reform sürecinde yüklenen karşılıklı sorumlulukların olası olumlu ve olumsuz getirileri de çalışmanın odaklanacağı ayrı bir değerlendirme noktasıdır. Bu bağlamda, Türkiye'deki yerel yönetim reformlarının tarihçesi kronolojik örgüye bağlı kalınarak incelenecek, AB üyelik süreci etkisi altında reform sürecinde iç politikada ne gibi tepkilerle karşılaştığı, bugüne değin bu süreçte elde edilen sonuçlar doğrultusunda çözümlenmeye çalışılacaktır.

#### 3.1. Türk Yerel Yönetimlerinin ve Reformlarının Tarihçesi

Türkiye, yerel yönetimler alanında her ne kadar Batı Avrupalı devletler kadar eski bir geleneğe sahip olmasa da, kendi yer aldığı coğrafyada ve tabii olduğu şartlar altında yaklaşık olarak iki yüzyıllık bir yerel yönetim pratiğine sahiptir. Osmanlı İmparatorluğu, zamanında emperyal amaçlarla hareket eden, padişah iradesine dayanan merkeziyetçi bir yönetim anlayışı altında şekillense de, gerçekleştirilen fetihler nedeniyle imparatorluğun sınırları çok genişlemiştir. Bu genişlemenin doruk noktasına çıkmış olduğu 16.y.y.'ın ulaşım ve iletişim alanındaki şartları dikkate alındığında, merkeziyetçi bir yönetim pratiğinin bu geniş coğrafyada çok da işlevsel olamayacağı anlaşılmaktadır. Bu nedenle imparatorluk daha o dönemlerde, sahip olduğu uzak coğrafyalarda hem mali hem askeri hem de yönetsel gereksinimlerine yönelik olarak, farklı argümanlara dayalı yerel yönetim sistemini oluşturma yoluna gitmiştir.

16.y.y.'da fethedilen topraklar üzerinde oluşturulan “eyalet, beylik” şeklindeki alana dayalı yönetim sistemi, padişahın otoritesi ve vesayeti altında olsa da, en azından kendi faaliyet alanı içinde birtakım yönetsel ve siyasal özerkliklere sahipti. Askeri alandaki gereksinimlerin karşılanmasına yönelik olarak geliştirilen “tumar-iltizam” sistemi de her ne kadar günümüz anlamında bir yerel yönetim oluşumu sayılamayacaksa da, o zamanın şartlarında kendi kendini yönetme felsefesinin şekillenmesi bakımından anlam taşımaktadır.

18.y.y. Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimlerin filizlenmesine ilişkin zayıf örneklerin ortaya çıkmaya başladığı süreç olmuştur. Bu süreçte, çeşitli şehir ve eyalet idarelerinden, vakıflar gibisoyo-ekonomik nitelikleri ön plana çıkan kuruluşlardan ya da Balkanlarda, Akdeniz adalarında, Mezopotamya ve Lübnan'da imtiyazlı ve bazı yükümlülüklerden muaf manastırlardan söz edilebilse de, modern anlamdaki örgütlü ve sürekliliği olan bir yerel yönetim sisteminden söz edilmesi mümkün değildir. 18.y.y.'da Balkan kentlerinde yerel yönetim geleneğine ilişkin zayıf nitelikli canlanmanın yaşanmasına neden olan bazı unsurlar bulunmaktadır. Bunlar; örgütlü cemaate sahip kiliselerin varlığı, merkezi yönetimin etki alanının dışında kalmaları ve Avrupa ile ticaret sonucu zenginleşen grupların şehir ticaretinde etkin olmaya başlamalarıdır. Görüldüğü üzere, merkez Avrupa ile başlayan ticaretin güneydoğu Avrupa (Balkanlar) üzerinde yaratmış olduğu etki, yerel yönetim felsefesinin oluşmasına neden olan etmenlerden biridir. Fakat bu etki, hiçbir zaman zamanın Anadolu Osmanlı toprakları üzerinde, yerel yönetimleri oluşturan tetikleyici bir unsur olmamıştır (Ortaylı, 2011, 13).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde gerçekleşmeye başlayan yerelleşme, yerindenlik ve yerel yönetim anlayışı, her ne kadar merkeziyetçi tutum ve anlayışın uygulamaya dökülmesi olarak anılsa da, gerçek anlamda Tanzimat Dönemi ile birlikte tırmanışa geçmiştir. Bu dönemin hemen öncesinde Yeniçeri Ocağı'nın ortadan kaldırılmasıyla ortaya çıkan askeri ve yönetsel boşluk, merkezi ve yerel yönetim kuruluşları üzerinde yapılan reform çalışmaları aracılığıyla doldurulmaya çalışılmıştır. Öncesinde yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde etkin olan kadılık kurumu, İhtisab Nezareti ile şekil değiştirmiş ve Islahat Fermanı'nın hemen öncesinde de 1850'li yılların ortasında İstanbul'da ilk belediye pratikleri ortaya çıkmıştır.

Tanzimat döneminde, Osmanlı İmparatorluğu'nun yerel yönetim politikalarına ilişkin olarak, bugünkü AB kadar olmasa da, Avrupa etkisine değinmek gereklidir. Çünkü çalışmanın ikinci bölümünde vurgulandığı gibi Avrupalılaştırma olgusu, Türk yerel yönetim sisteminin çağdaş formuna kavuşmasına, modern yönetim pratiğini uygulamasına etki eden en önemli dışsal faktörlerden birisidir. Bu nedenle, Avrupalılaştırma, 19.y.y. Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasa yapım süreçlerine, hem Avrupalı kent yönetim örnekleri bağlamında hem de Osmanlı politik aktörlerinin, siyasa yapım süreçlerindeki kararlarını, felsefesi ile etkilemesi bakımından kayda değer bir olgudur.

Bu olgunun pratikteki örneği ise, Tanzimat dönemi yöneticilerinin yerel yönetimlere ilişkin siyasal ve yönetsel kararlarının şekillenmesinde gözlemlenebilir. Tanzimat dönemi idari reformları, Türk yerel yönetimlerinin oluşturulması için 19.y.y.'da atılan en somut adımlardan birisidir. Fakat Tanzimat dönemi devlet adamlarının siyasal katılma ve yerel demokrasi gibi



bir siyasal programlarının olmaması, merkezi yönetimin etkinliğine dayanan yasal ve adil bir yönetim dizgesi oluşturmak istemeleri, yerel yönetimlerin hızlı bir şekilde gelişmesine engel olan etmenlerden birisi olmuştur. Fakat bu olumsuzluğun yanı sıra aynı zamanda bu dönem devlet adamlarının, örnek aldıkları Avrupa devletlerinin Tanzimat reform sürecine önemli etkilerinin olduğu belirgindir. Bu dönemde, zamanın önde gelen devletlerinden olan İngiltere ve Fransa'dan ziyade "*Metternich Avusturyası*"nın örnek aldığı görülmektedir. Tanzimatın önde gelen bürokratları, yönetsel ve siyasal anlamda Metternich'i takdirle karşılamışlar ve Metternich de Osmanlı İmparatorluğu'ndaki gelişmeleri bizzat diplomatı olan Eduard von Klaezl aracılığıyla takip etmiştir (Ortaylı, 2011, s. 18).

Bu dönemdeki Avrupalılaşıma olgusunun etkisi, dönemin şartları içerisinde, günümüz AB etkisinden ya da politika transferlerinden farklı bir tarzda gerçekleşmiştir. Bu etki, genellikle Tanzimat dönemi bürokratlarının kendi iç yönetsel işleyişlerine uygun modern bir pratik arayışı ile Avrupalı diplomatların ve tüccarların Osmanlı'daki ticaret ilişkilerine ve çıkarlarına yönelik olarak talep ettikleri altyapıya ve düzene ilişkin gelişmeler arasında bir ilişki olarak ortaya çıkmıştır. Konuyu biraz daha açmak gerekirse, Osmanlı bürokratları kendi gelenek, kültür ve yönetsel ananelerine uygun modern bir yapıyı, siyasal, yönetsel ve ekonomik anlamda çağı yakalamak adına arzu ederlerken, Avrupa da gelişen sanayisi ile siyasal ve ekonomik anlamda emperyal hedeflerinin gerçekleşmesi için uygun bir altyapı peşinde olmuştur.

Bu karşılıklı taleplere dayanan süreci örneklendirmek gerekirse, Tanzimat döneminin önder bürokratlarından Reşid Paşa, Avrupa'daki sefaret görevleri sırasında, Avrupa kentlerinin yapısı ve işleyişine yönelik olarak duyduğu hayranlığı, aynı gelişmelerin Osmanlı kentlerinde de gerçekleşmesi temennisi ile merkeze gönderdiği resmi raporlarında dahi açıkça belirtmiştir. Aynı zamanda Avrupalılar da, Osmanlı kentlerinde yürüttükleri ticari faaliyetlerin geliştirilmesi ve kolaylaştırılmasına yönelik olarak özellikle Osmanlı liman kentlerinin ıslahını talep etmişlerdir. Ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık hizmeti gibi alanlarda yapılacak iyileştirmelerin yeni ekonomik yatırımlar için ön koşul olduğunu ileri sürmüşlerdir. Avrupalıların, sanayi ürünlerine, yeni ve rahat işleyişi olan pazarlar üretmeye yönelik bu yaklaşımları, dönemin Osmanlı yöneticileri ve basını tarafından çok da olumlu karşılanmamıştır (Ortaylı, 2011, s. 30).

1856 Islahat Fermanı'ndan Cumhuriyet'e kadar geçen süre, imparatorluğun çöküş dönemi olarak gerçekleştiğinden, ortaya çıkan askeri ve siyasi gelişmeler, kağıt üstünde yerel yönetimlere tanımlanan kısıtlı hak ve yetkilerin mali yetersizliklerin de etkisiyle uygulanamamasına yol açmıştır.

Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte ise, yerel yönetim alanında reform dercesinde olmasa da birtakım yenilikler ortaya çıkmaya başlamıştır. Özellikle 1924 Anayasası'nın kabulü ile birlikte, yerel yönetimler tanımlanmış ve bu anlamda Cumhuriyet'in yönetsel anlamda kendi kendini yönetme felsefesine vermiş olduğu değer ayrıca kabul edilen (442 sayılı Köy Kanunu (1924) ve 1580 sayılı Belediye Kanunu (1930)) yasalarla da kendisini göstermiştir.

İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında 1960'lı yıllarla birlikte Türkiye'de başlayan planlı dönem de, kısıtlı da olsa yerel yönetimlerin idari ve mali anlamda daha da özerkleştirilebilmesi adına çalışmalar içermiştir.

Yerel yönetimler alanında Türkiye'deki kapsamlı dönüşüm ise, 1980'li yıllarla birlikte neo-liberal politikalar aracılığıyla, ticari ve kültürel etkileşimin artmasının sonucunda başlamış ve 1990'larda tüm dünyayı etkisi altına alan ve hızla yayılan küreselleşme etkisi ile daha da ivme kazanmıştır (Saran, 2005, s. 41). Çünkü küreselleşme, sadece ulus-devlet içerisindeki alt kimliklerin ön plana çıkarılması ile değil, bunun yanı sıra demokrasi, insan hakları, özgürlük, hizmette yerellik ve yerindenlik gibi argümanlarla da yerelleşmeyi teşvik eden ve ona meşruiyet kazandıran bir süreçtir. Bu anlamda çok düzlemli yönetim sisteminin sunmuş olduğu yönetim paradigması da göz önüne alınarak düşünüldüğünde, ulus-devletin merkezi yönetim temelli egemenliği hem AB gibi ulus-üstü küresel aktörler tarafından hem de yerel ve bölgesel yönetimler gibi ulus-altı yerinden yönetimler aracılığı ile de paylaşılabilir (Tok, 2008, s. 29-30). Küreselleşmenin, yerelleşmeyi öne çıkarmış olduğu bu noktada, merkez ile yerel arasında bir egemenlik devri değil, egemenliğin kısmen yerele aktarılacak yerelin "işlevselleştirilmesi" söz konusudur. Bu anlamda yerelin, seçilmişlerden oluşan siyasal ve yönetsel örgütü olan yerel yönetimlerin modernleştirilmesi söz konusudur (Özel, 2008(a), s. 167). Yerel yönetimlerin modernleştirilmesi ise demokrasi aracılığı ile gerçekleştirilebilecek bir olgudur. Özellikle katılımcı demokrasinin gerçekleştirilebilmesi ancak toplumsal-kurumsal iletişim ağlarının etkileşiminin yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirilebilmesi ile mümkündür. Bu nedenle, bireylerin, birincil, ikincil ve üçüncül örgütlerle eklemlenebilmesindeki en büyük kurumsal rolü, kamu hizmeti sunumunda halka en yakın birim olan yerel yönetimler yükleneceklerdir (Karaman, 2013, s. 3-4).

Küreselleşmenin başat değişim faktörü olarak ortaya çıktığı bu zaman kesitinde sanayi, ticaret ve iletişimdeki baş döndürücü gelişmeler, Türkiye'de kırdan kente iş göçünü artırmış ve birden bire büyüyen metropol kentler için ayrı bir yerel yönetim modelinin benimsenmesi 1982 Anayasası'nın da konuya yapmış olduğu vurgu sebebiyle belirginleşmiştir. Nihayetinde, 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile üç büyük şehir olan İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Takip eden 1986, 1987,

1993 ve 1999 yıllarında da kanunlarla ve KHK'larla büyükşehir belediyesine çevrilen il belediyeleri ile birlikte büyükşehir belediye sayısı 2014 yılına kadar 16 adet olarak kalmıştır.

1980'li yıllarla birlikte başlayan dönem, AB ile ilişkilerin yeniden canlandırıldığı dönem olduğundan yerel yönetimler anlamında ayrıca önem taşımaktadır. Çünkü bu dönemde, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasında AB ile dondurulan ilişkilerin 1986 yılında, gerçekleştirilen ilk Ortaklık Konseyi toplantısı ile yeniden canlanması ve 1987 yılında yapılan AT'ye tam üyelik başvurusu da Türkiye'nin vizyonunu belirleyen diğer gelişmeler olarak ortaya çıkmışlardır. 1996 yılında AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği Antlaşması'nın hayata geçirilmesi de hem ilişkilerin seyri hem de tam üyelik yolunda bir adımın daha tamamlanmış olması bakımından vurgulanması gereken bir dönemdir. 1999 yılında Türkiye'nin Helsinki Zirvesi'nde aday ülke olarak ilan edilmesi ve 3 Ekim 2005'te AB ile üyelik müzakerelerinin başlamasıyla yönetsel kapasite artırımına yönelik çalışmalar da hız kazanmıştır. Türkiye'de 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT) ile başlayan ve 2004-2005 yıllarında Belediye, Büyükşehir Belediye ve İl Özel İdaresi kanunları şeklinde vücut bulan yerel yönetim reformları dizgesinin oluşumunda da, 2000'li yıllarda AB ile başlatılan üyelik sürecinin etkisi yadsınamaz derecede büyüktür.

Son olarak Aralık 2012'de kabul edilen 6360 sayılı kanun, özellikle büyükşehir belediye yönetimleri anlamında devrim niteliğinde yenilikler getirmiştir. Bu kanunla birlikte 30 Mart 2014'ten itibaren, Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetimlerinin sayısı 30'a çıkarılmış ve büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları ile eşitlenerek, bu kentlerde hem kentsel hem de kırsal alan yönetimine ilişkin çok önemli dönüşümlerin sağlanması hedeflenmiştir.

Bu nedenle bu bölümde, Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti döneminde Türk yerel yönetim sistemi üzerindeki değişim ve dönüşümler ağırlıklı olarak 1980 sonrası dönemi gelişmelerini kapsayacak şekilde, AB üyeliği etkisi bağlamında irdelenmiştir.

### **3.1.1. Tanzimat Öncesinde Osmanlı Yerel Yönetimleri ve Kadılık Kurumu**

Türkiye'de yerel yönetimler alanında reform sürecinin dinamiklerini ilk olarak 19. y.y.'da aramak gereklidir. Çünkü, Türkiye topraklarında modern yerel yönetimler anlamındaki ilk oluşumlar bu yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu zamanında ortaya çıkmıştır. 1839 Tanzimat Fermanı ve 1856 Islahat Fermanı gibi devlet ve toplum yapısında, zamanın şartlarına göre reform niteliğinde sayılabilecek yeniliklerin hayata geçirilmesi ile birlikte yerel yönetimler de önem kazanmıştır. Bu döneme kadar, Türk kentlerinde vatandaşların mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının “vakıflar, lonca, esnaf ve vatandaşlar” eliyle ve ortak çabaları ile sağlandığı bilinmektedir. Bunun yanı sıra yine 19.y.y.'da Avrupa ile gerçekleştirilen ticari

ilişkilerin, bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin, oluşturulmasında ve geliştirilmesinde oynamış olduğu rol de yadsınmamalıdır (Kentleşme Şurası Komisyon Raporu, 2009, s. 24).

19. yüzyıla kadar, klasik Osmanlı yönetimi, taşradaki yurttaşların da yönetime katılabileceği, daha demokratik daha özgür bir yerel yönetim sistemini hayata geçirmeyi tasarlamamıştır. Zaten o zamana değin halk tarafından da bu yönde bir yönetim talebi yönetime iletilmemiştir. Dolayısıyla gelenek olarak da, 19. y.y.'a kadar geçen süre içerisinde Osmanlı İmparatorluğu, yerel yönetimlere yabancı kalmıştır. Bunun nedeni ise, Osmanlı İmparatorluğu'nun zamanın şartlarına göre, merkezi otoritenin tek ve tartışılmaz olduğu, egemenliğin herhangi bir şekilde bölünmediği bir toprak parçası olmasından kaynaklanmaktadır. Geleneksel devlet yapısı içerisinde, devletin ve halkın birbirlerine karşı yükümlülükleri bulunmaktadır. Fakat bu yükümlülükler, hiçbir zaman yerel yönetimler gibi ara yönetsel organların doğuşuna sebep olmamıştır. Devlet, vatandaşının can ve mal güvenliğini sağlamakla yükümlüken, vatandaş da kazancının yanında devlete vergisini ödemekle mükellef olmuştur. Karşılıklı olarak bu yükümlülükler gerçekleştirilirken yerelde sadece vergi oranlarının belirlenmesi ve vergilerin toplanması gibi konularda merkezi hükümet temsilcilerine yardımcı olan yerel halk temsilcileri var olmuşlardır. Fakat bunun yanı sıra, Osmanlı İmparatorluğu'nda seçim gibi demokratik bir kurum söz konusu bile olamamıştır (Ortaylı, 2011, s. 11-12).

Osmanlı İmparatorluğu'nda kadılar asli görevleri olarak yargı görevini yerine getiren kişilerdir. Fakat, Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat dönemine kadar, günümüzde belediyelere ait olan bazı görevler, kadının yetkisi dahilinde bulunmuştur. İlmiye sınıfından olan ve merkez bürokrasisinin bir üyesi olan kadı, belirli bir süre için tayin edildiği bölgede yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusu olarak addedilmiştir (Ortaylı, 2011, s. 12). Bu görevlerin bir kısmı bizzat kadı tarafından yerine getirilirken, bir kısmı yardımcılar tarafından yerine getirilmiş, bir kısmı da vakıf gibi kuruluşlarca yerine getirilmiş ve kadı tarafından denetlenmişlerdir. Kadıların mahalli idarelerle ilgili görevleri; şehrin temizlik ve aydınlatılması ile ilgili işler; yenilen içilen şeylerle bunlara ve dinleme ile eğlenmeye ait yerlerin düzenlenmesi; temiz ve atık su tesislerinin kurulması; imar işlerinin denetlenmesi; güç yettiği takdirde bazı sağlık ve sosyal yardım kurumlarının kurulması ve işletilmesi olarak sıralanabilmektedir. Sayılan bu görevlerin, ilgili yerin mahalli nitelikteki ihtiyaçlarının çeşitliliğine göre arttırmak da mümkündür (Şentop, 2005, s. 344). Bu anlamda kadılar, şehirde yalnızca merkezi idarenin idari ve hukuki taşra temsilcisi değil, bunun yanı sıra iâşe, ibate, güvenlik ve ekonomik faaliyetler alanında yerel kamu hizmetlerinin örgütleyicisi ve uygulayıcısıdır (Çelik, 2009, s. 22). Kadılara, görevlerinin yerine

getirilmesi esnasında yardımcı olan imamlar da bulunmaktaydı. İmamlar, Osmanlı İmparatorluğu'nda Padişah beratıyla dini bilgileri fazla olan, güvenilir ve sayılır kimseler arasından atanmışlardır. İmamlar, bu dönemde kentlerin temel birimi olan mahallelerin yönetiminden sorumlu olmuşlardır. İmamlar, görecekları kamu hizmeti karşılığında genellikle günlük olarak hesaplanan ve vakıfların bütçesinden karşılanan “vazife” adında bir ödenek alırlardı. Mahallelerin en belirgin özelliği yer yer karışık din ve mezhepten oluşan insan gruplarının da ikamet etmesine rağmen, genellikle her dine ve cemaate ayrı bir mahallenin kurulmuş olmasıydı. Bunun yanı sıra mahalleler, “avarız” ve “imdadıye” gibi vergilerin toplandığı yerleşimler olduğu için aynı zamanda mali bir birim olarak da sınıflandırılmaktaydılar (Güneş, 2009, s. 115).

Kadılar sadece şehrin değil, aynı zamanda civardaki köy ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıcı konumundaydılar. Sözü edilen alan, kadının kaza dairesi durumundaydı. Kadılar, görev yaptıkları yerde hangi binaya yerleşirlerse orası mahkeme veya belediye binası sayılırdı. Bu dönemde, ne kadının ne de yerelde kadiya yardımcı olan personelin, yerel halk tarafından seçilip denetlenmesi veya bu idareye yerel halk temsilcilerinin belirli bir kural çerçevesinde katılmaları hiç söz konusu olmamıştır. Ancak ve ancak kadı, görevlerini yerine getirirken, halkın ve esnafın önde gelenlerine danıştığı takdirde yardımcı olmaları söz konusu olmuştur (Ortaylı, 2011, s. 13). Örnek vermek gerekirse, dönemin Şer'iyeye sicillerinde kadıları imar işlerinden de sorumlu olduğu görülecektir. Dönemin şartları doğrultusunda her inşaat için ruhsat gerekmesi de, kamuya ait mekanlara ve yapılara zarar verilmemesine yönelik kayıtlar da mevcuttur. Mesela camilere bitişik veya çok yakın evler yapılmaması, su yollarının etrafında yapıların inşa edilmemesi veya İstanbul surlarına bitişik bina inşa edilmemesini öngören kararlar bunlara örnek gösterilebilir. Bu dönemde imar teftişi konusunda kadının yardımcısı mimarbaşı olmuştur. Fakat bu yardımcılık bir danışmanlıktan öteye geçememiş, son karar makamı yine kadı olmuştur (Şentop, 2005, s. 346).

Dolayısıyla, yerelde vatandaşla devlet arasında böylesine tek yönlü işleyen bir yönetim düzeninde, ne çağdaş ne de kurumsal anlamda teşkilatlanmış bir yerel yönetim organından söz etmek mümkün değildir.

### 3.1.2. Osmanlı İmparatorluğu'nda İhtisab Nezareti

Kelime anlamı olarak ihtisab, iyilikleri emretme, kötülüklerden sakındırma anlamını taşımaktadır. İslam devletlerinde ve dolayısıyla Arap coğrafyasında ortaya çıkan bu kurumun başındaki kişilere de “*Muhtesib, İhtisab Emni veya İhtisab Ağası*” denilmektedir. İhtisab kurumunun başında bulunan muhtesib, yetkili kılındığı görev bağlamında, Müslümanları şeriata uygun davranmaya yöneltirdi. Bu anlamda, okulları teftiş etmeye, çarşıların nizam ve

düzenlerini sağlamaya, ölçüleri ve tartıları kontrol etmeye ve komşu hakkına tecavüzü önlemeye yetkiliydi. Bu görevlerini yerine getirirken de, “bilmek, bildirmek, öğüt vermek, tekdir etmek, el ile müdahale edip düzeltmek, sopa ile tehdit, sopa atmak, silah kullanmak” gibi hafiften şiddetliye doğru sıralanabilecek hak, yetki ve sorumlulukları bulunmaktaydı (Kazıcı, 2005, s. 356-358).

Yeniçeriliğin 1826 yılında kaldırılmasıyla birlikte kadıların yetki ve görevleri de 1826-1837 yılları arasında giderek azalan bir eğilime girdi. Çünkü bu dönemden önce İstanbul’un güvenliği Yeniçeri ve Bostancı ocakları tarafından sağlanıyordu. Yeniçeri ocağının kaldırılmasından hemen sonra “*Asakir-i Mansure-i Muhammediye*” adıyla bilinen askeri teşkilat ve bunun yanı sıra bir özel polis birliği oluşturulmuştur. Bu her iki oluşumun ve Rus Savaşı nedeniyle, savaş giderlerinin karşılanması amacıyla dükkan ve pazarlara salınan “*rüsum-u cihadiye*” (cihad vergisi) adlı verginin toplanabilmesi için yeni bir yönetim organının kurulması elzem bir ihtiyaç olarak belirmişti (Eryılmaz, 2005, s. 390).

Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğu’nda İhtisab Nezareti’nin kurulması 1826 yılında gerçekleşmiştir. Tanzimat’ın hemen öncesinde kurulan bu kurumun başındaki kişiye de “*İhtisab Nazırı*” ünvanı verilmiştir. Yeniçerilik kurumunun kaldırılmasından hemen sonra böyle bir nazırlığın kurulması, daha geniş yetkilerle taşrada kontrolün sağlanması için yeni bir idari sistem gerekliliğinden kaynaklanmıştır. Nizamname ile kurulan İhtisab Nezareti, sadrazamlığa bağlanmıştır (Kazıcı, 2005, s. 361). İhtisab nezareti, İslam dünyasındaki yoğun dini görevlerinin aksine, Osmanlı İmparatorluğunda daha çok ticari etkinliklerin ve bunlarla ilgili kanunların uygulanıp uygulanmadığını kontrol eden bir kurum olarak yer almıştır. Bu bağlamda temel görevi, esnafın teftişi, narh tespiti, fiyat-kalite kontrolü, vergilerin toplanması, güvenliğin sağlanması gibi geniş bir alanı kapsamaktaydı (Eryılmaz, 2005, s. 390).

1845 yılında Polis ve 1846 yılında da Zaptiye Müşiriyeti’nin kurulması ile birlikte İhtisab Nezareti’nin birtakım yetkileri bu kurumlara devredilmiştir. Bu zamanda sonra İhtisab Nezareti sadece narh ve esnaf işleri ile ilgilenir olmuştur. İstanbul Şehremaneti’nin kurulmasıyla birlikte İhtisab Nezareti resmen kaldırılmıştır (Ortaylı, 2011, s. 130).

### **3.1.3. Tanzimat ile I. Meşrutiyet Arası Dönemde Osmanlı Yerel Yönetimleri**

19. yüzyıla değin, Osmanlı İmparatorluğu’nda bazı kamusal hizmetler, dönemin yetersizliklerinden dolayı mahalli gruplara, dini cemaatlere ve vakıflara bırakılmıştır. Kent hizmetleri; vakıflar, esnafın avarız sandıkları veya devletin resmi görevlileri eliyle yerine getiriliyordu (Ortaylı, 2005(a), s. 14). Tanzimat Fermanı’na öncülük eden Osmanlı bürokratları ise, bu dönemde güçlü bir merkezi yönetim örgütü kurarak, yerelde, yukarıda

sayılan gruplarca yerine getirilen kamusal hizmetleri de merkezi yönetimin görevleri arasına eklemişlerdir. Örnek vermek gerekirse, taşrada bazı yol geçitlerinin korunması, “avarız” denilen vergiden muafiyet karşılığı, “derbentçi” denilen köylere bırakılmıştı. Tanzimatla birlikte bu görev, ilgili köylerden alınarak, merkezi hükümetin kolluk kuvvetlerinin sorumluluğuna verilmiştir (Ortaylı, 2011, s. 17).

Fakat Tanzimat döneminde, merkezde toplanmak istenen tüm görevlerin başarılı bir şekilde merkeze aktarımı gerçekleşmemiştir. Örneğin vergilerin belirlenmesi ve toplanması işiyle ilgili olarak, daha önceleri iltizam sistemi içerisinde, cemaat önderlerinin veya şehrin ileri gelenlerinin yardımı alınıp, mültezimler aracılığı ile vergiler toplanmaktaydı. Tanzimat döneminde ilk başta uygulamadan vazgeçilip, merkezden gönderilen muhassıllar ve bu muhassıllara yardımcı olacak, yerel halktan oluşan muhassıllık meclisleri ile vergiler toplanmaya çalışıldıysa da, daha sonradan tekrar iltizam sistemine dönülmüştür (Ortaylı, 2011, s. 18). Bunun nedeni de, önceki dönemde vergi toplama yetkisini elinde bulunduran yerel egemenlerin yeni getirilen düzene karşı direnmeleri ve muhassıllıkların eyaletlerde ikinci bir valilik gibi algılanarak yönetimde istenmeyen bir çift başlılığın oluşmasıydı. Neticede, bir yıl sonunda muhassıllık sistemi kaldırılmıştır (Erbay ve Akgün, 2013, s. 43).

Dolayısıyla Tanzimat döneminde her anlamda sağlanmaya çalışılan merkeziyetçilik anlayışı, bazı alanlarda başarılı olamasa da, yerel grupların yavaş yavaş da olsa, idareye katılmasıyla birlikte, yerel yönetimlerin oluşumuna ilişkin ilk tohumların bu dönemde atılması da dikkate değer bir noktadır. Bu oluşum doğrudan demokratik bir yerel yönetim yapısının oluşmasına izin vermese de, dönemin şartları içerisinde danışma ve yardım mahiyetinde de olsa önemli bir gelişme olarak değerlendirilmelidir (Ortaylı, 2011, s. 18). Özellikle, bu dönemde taşra yönetiminde seçimle oluşturulmuş meclisler, Meşrutiyet parlamentoculuğunun temellerini atmıştır. Sancak merkezleri ile kazalarda kurulan bu yerel meclislerin üyeleri her ne kadar büyük toprak sahipleri ve taşra zenginlerinden de oluşsa, bu kişiler arasında din-mezhep ayrımı gözeticilerden yapılan seçimler, bu kurumların dönemin en liberal kurumları olarak nitelendirilmesini sağlamıştır (Tanör, 2009, s. 109).

Bu dönemde, Osmanlı İmparatorluğu'nun, modern merkeziyetçi bir devlet yapısına kavuşmasıyla birlikte, çağdaş yerel demokrasi anlamında olmasa da, tüm imparatorluk düzeyinde daha yasal ve adil bir yönetimin tesisi için yerel yönetimlerin doğuşu da kaçınılmaz bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır (Ortaylı, 2011, s. 19).

Fransız yönetim sisteminin temel argümanlarından etkilenen Türk yerel yönetim sistemi de hem merkezde ve hem de taşrada, bu sistemin araçlarını örnek alarak yapılanma yoluna gitmiştir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde bu anlamda ilk belediye yönetim sisteminin

temelleri Tanzimat'tan sonra 1854 yılına kadar dayanmaktadır. Bu yıllarda ayrıca Kırım Savaşı sebebiyle müttefik devletlerin (İngiltere, Fransa, İtalya) asker ve komutanlarının İstanbul'da konaklaması, Osmanlı Devleti'nin Batı ile olan ilişkilerini bir kat daha artırmasına neden olmuştur. İstanbul'da bu dönemde konaklayan Avrupalıların da Avrupa'daki gibi belediye yönetimlerinin İstanbul'da da kurulması gerektiğini tavsiye etmeleri, zaten Tanzimat ile birlikte başlayan çağdaşlaşma hareketini bir nebze daha kuvvetlendirmiştir. Ayrıca yakın geçmişte temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi belediye hizmetlerinin kadının denetiminden alınarak çeşitli kuruluşlara verilmesiyle bu alanda da bazı sıkıntılar baş göstermeye başlamıştır.

Bunun üzerine 16 Ağustos 1854 tarihinde resmi bir tebliğ ile Dersaadet (İstanbul'da) ve Bilad-ı Selase'de (Eyüp, Galata ve Üsküdar) "Şehremaneti" adıyla yeni bir örgüt oluşturuldu ve İhtisab Nezareti resmen kaldırıldı (Eryılmaz, 2005, s. 391).

Böylelikle belediye yönetimlerine örnek teşkil edebilecek ilk sistem ortaya çıkmıştır. Bu sisteme göre, belediyenin başında merkezi yönetimce atanacak bir "Şehremini" bulunuyor ve bunun yanı sıra yine merkezden atanan 12 kişilik bir "Şehir Meclisi" de belediye örgütünün meclisini oluşturuyordu (Keleş, 1985, s. 72). Şehir Meclisi'ne, Şehremini başkanlık ediyor ve Şehremini'nin iki yardımcısı da aynı zamanda şehir meclisinin doğal üyesi oluyorlardı. Bu durumda Şehir Meclisi'nin sayısı 15'e çıkıyordu. (Eryılmaz, 2005, s. 391). Ayrıca şehir meclisinin her yıl üçte ikisinin toplumun değişik kesimlerini temsil edebilecek şekilde yine merkezi yönetim tarafından yenilenmesi öngörülmüştür.

İstanbul bu dönemde, diğer şehirlere göre farklı bir yönetsel statüye sahipti. Kentin yönetimi, Tanzimat'a değin adliye ve belediye hizmetleri bakımından dört bölgeye (kazaya) ayrılmış ve bu dört bölge de kırk şubeye (mahkemeye) bölünmüştür. Bu bölümlenmenin içinde Dersaadet yani İstanbul kadısı, diğerler kadılardan üstünde ve doğrudan Sadaret Makamı ile haberleşme yetkisi vardı. İstanbul kadısı aynı zamanda, şehrin hakimi, valisi ve belediye başkanıydı. Bilad-ı Selase olarak adlandırılan semtler ise yani Üsküdar, Galata ve Eyüp kadıları ise buldukları bölgenin hakimi ve kaymakamı durumundaydılar (Eryılmaz, 2005, s. 392).

Şehremaneti ise, İstanbul'un tümünde belediye hizmetlerini yürütecek olan teşkilatın adıydı. Şehremaneti'nin yönetimi ile ilgili 14 maddelik bir nizamname hazırlanarak, bu belgede Şehremaneti'nin görevleri; İstanbul halkının zorunlu ihtiyaçlarından olan eşyaların temini, narh işleri, esnafın denetimi, çarşı ve pazarların yönetimi ve şehrin temizliğe ilişkin işleri olarak sıralanmıştır. Ayrıca bunun yanı sıra, mali konularla ilgili olarak da, daha önceden İhtisab Nezareti'nin topladığı devlet vergi ve resimlerinin toplanarak, Hazine'ye



teslimi de Şehremaneti'nin görevleri arasında sayılmıştır. Bu anlamda Babıali (merkezi hükümet) eski kadıların görevlerini de Şehremaneti'ne yüklemiştir (Ortaylı, 2011, s. 134).

Bu gelişmelerin hemen ardından ise “İntizam-ı Şehir Komisyonu” adlı bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonun üyeleri genellikle yabancı uyruklu kişilerden oluşmakta ve görevleri de yeni kurulacak olan belediye yönetimi için taslak tüzük hazırlamaktır. Sonuç olarak, İntizam-ı Şehir Komisyonu İstanbul'da semtlerde tek tek müstakil olarak belediye daireleri kurulmasını teklif etmiştir. Ardından gayri müslim vatandaşların daha yoğun olarak ikamet ettiği Galata ve Beyoğlu semtlerini içine alan “Altıncı Belediye Dairesi” 1858 yılında kurulmuştur. Ardından bu belediye dairesi için özel olarak hazırlanan ve 27 Ocak 1858 tarihinde ilan edilen 19 maddelik “Altıncı Daire-i Belediye Nizamı” da yürürlüğe girmiştir. (Ortaylı, 2011, s. 140-144). Dairenin teşkilatı ise başkan sıfatıyla bir daire müdürü ve 7 üyeli bir daire meclisinden oluşmaktaydı. Başkan ve meclis üyeleri merkezi yönetim tarafından atanacaktı. Bunun yanı sıra meclise, danışman niteliğinde dört yabancı uyruklu da katılabilmekteydi. Danışman olan yabancı uyruklulardan yakınlarından birinin bölgede 500.000 kuruşluk emlakı olması ve son on yıldır İstanbul'da yaşaması gerekiyordu. Fransızca da Osmanlıca'nın yanında resmi dil kabul edilmişti. Belediye Dairesi meclisine üye olabilmek için, en az on yıldır İstanbul'da ikamet etmek şartı aranılıyordu. Bunun yanı sıra üye sayısı konusunda ilgili nizamname hükümlerine uyulmayarak ayrıca 8-10 kadar memur da sekreteryaya görevi için istihdam edilmiştir. (Ortaylı, 2011, s. 146-147).

Altıncı Belediye Dairesi, büyükşehir belediyesi anlamına gelen Şehremaneti'nin bir şubesi olarak kurulduğu halde, burası ile ilişkilendirilmeyerek doğrudan doğruya Babıali'ye bağlandı. Hükümet de bu anlamda bu belediyelerin başarılı olması için elinden gelen gayreti gösterdi ve kaynaklarının önemli bir bölümünü buraya aktardı. Babıali'nin amacı Avrupa tarzı bir belediyenin İstanbul'da işlediğini göstermekti. Altıncı Belediye Dairesi'nin görevleri ise şu şekilde sıralanabilir: sokak, kaldırım, su ve havagazı hizmetleriyle, gıda maddelerinin fiyatlarını, ölçü ve tartı aletlerini, inşaat ve onarım işlerini, Pazar yeri, otel, tiyatro, lokanta, kahvehane ve halka açık yerleri denetlemektir. Belediye dairesinin mali kaynaklarını ise, civardaki ev ve dükkanlardan toplanan aydınlatma ve temizlik resmi, esnaftan alınan mizan resmi, bina tamir ve ruhsat harcı ile %2'ye ulaşan emlak vergileri oluşturmaktaydı. Bunun yanı sıra merkezi hükümet aracılığı ile gelen Hazine yardımları da önemli bir gelir kaynağıydı (Eryılmaz, 2005, s. 394-395).

Galata-Beyoğlu'nda, Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulması da aslında o dönem yaşanan Avrupalılaştırmanın, bir bakıma Avrupa'ya, Avrupa tarzı bir yerel yönetim örgütlenmesi kurulabileceğinin göstergesidir. Çünkü, Beyoğlu-Galata, sefaretlerin, yabancı iş adamlarının

ve liman tesislerinin bulunduğu bir bölgedir. Aynı şekilde, liman kenti olan veya dış ticari ilişkilerin yoğun olarak yaşandığı, İzmir’de 1864’te, Kıbrıs’ta 1871’de, Bağdat’ta 1869’da ve Tuna Vilayeti’nin birçok kentinde 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin belediyeler hakkındaki muğlak hükümlerine rağmen belediyeler kurulmuş ve başarılı bir şekilde işlerlik kazanmışlardır. Belediye kurulan bu kentlerde, 1877 Dersaadet Belediye Kanunu çıkmadan önce belediyelerin başarılı bir şekilde işletilebilmesi, bu kentlerin az önce de belirtildiği gibi liman kenti olması ya da dış ticari ilişkilerin ve faaliyetlerin yoğun olarak yaşandığı kentler olması ile açıklanabilir (Ortaylı, 2011, s. 31).

Belediye teşkilatının İstanbul’a yaygınlaştırılması ve İstanbul’un idari anlamda 14 bölgeye ayrılarak her bölgede bir belediye dairesi kurulması ise 6 Ekim 1868 tarihinde çıkarılan “Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi” ile gerçekleşmiştir. 63 maddelik bu nizamname ile birlikte İstanbul Şehreminiği yeniden düzenlenmiştir ve organları da Şehremini, Şehremaneti’nin yanında bir karar ve danışma organı olarak 6 üyeli bir şehir meclisi ve 14 belediye dairesinin her birinin resisi ile yine her birinden üçer üyenin katılımıyla gerçekleşecek toplam 56 üyeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye olarak belirlenmiştir. Şehremini ve Şehir Meclisi’nin üyeleri merkezi yönetim tarafından atanmaktadır (Ortaylı, 2011, s. 159-160). Her bir belediye dairesinde, üyeleri iki yıl için halk tarafından seçilen fakat üyelerinin yarısı her yıl yenilenen ve üyeleri arasından merkezi yönetim tarafından bir daire başkanının atandığı bir daire meclisi bulunmaktadır. Daire meclisleri ise 8-12 üyeden meydana gelmekteydi (Eryılmaz, 2005, s. 397).

1868 tarihli “Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi”de Şehremaneti’nin görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- *“Zorunlu ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla bulunmasını sağlamak ve gözetmek,*
- *Narh tespiti ve denetimi,*
- *Yol, kaldırım yapım ve onarımı,*
- *Şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi,*
- *Çarşı, Pazar ve esnaf denetimi, fiyat, kalite, ölçü ve tartı denetimi,*
- *Devlete ait vergi ve resimleri toplayıp Maliye’ye teslim etmek”.* (Ortaylı’dan aktaran Tortop ve vd., 2006, s. 37).

1868 yılında çıkarılan bir talimatla belediye teşkilatının taşrada da kurulmasına izin verilmiştir. Bu talimata göre, vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediye teşkilatı kurulabilecek ve belediye başkanı da valinin onayı ile mutasarrıfın memurlar arasından seçtiği

kişi olacaktı. Belediye meclisini ise yerel ihtiyar kurullarının seçtiği kişiler oluşturacaktı. I. Meşrutiyetle birlikte ortaya çıkan 1876 Anayasası, belediye teşkilatlarının meclislerinin merkezi yönetim tarafından atanmasını değil de, seçimle iş başına gelmesini öngörmüştür. Ayrıca belediyelerin görev ve teşkilatlarına ilişkin esasların ve seçim sistemlerinin kanunla belirlenmesi gereğini vurgulamıştır (Gözübüyük ve Kili, 1982, s. 41). 1877 yılında çıkarılan “Dersaadet Belediye Kanunu” ise eski belediye teşkilatlarını aynen korumuş fakat İstanbul’daki belediye dairelerinin sayısını ise 20’ye çıkarmıştır (Tortop ve vd., 2006, s. 38).

Bugün Türkiye Cumhuriyeti’nin yerel yönetim kuruluşlarının bir ayağı olan İl Özel İdareleri’nin varlığı da, 19.y.y.’in ortalarına dayanmaktadır. İl Özel İdareleri’ne temel teşkil edecek ilk yapılanma 1864 yılında “Tuna Vilayeti Nizamnamesi”nin yayımlanması ile olmuştur. Bu nizamnameye göre Tuna Vilayeti bu uygulama için pilot bölge seçilmiştir. Daha sonra 8 Ekim 1864 tarihinde kabul edilen “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi”, Tuna vilayetindeki uygulamanın, Bağdat ve Yemen dışındaki tüm illerde birleştirme çalışmaları yapılarak yürürlüğe konmasına neden olmuştur. Yayımlanan bu nizamnameye göre; İl Genel ve İl Özel İdareleri kurularak, illerde valinin başkanlık edeceği bir de meclis hayat geçirelecekti. Meclis görev olarak, tartıştığı ve görüştüğü konular hakkındaki oyunu tutanaklar aracılığı ile valiye bildirecek, vali de bu tutanakları İstanbul’a göndererek, hükümetin kabulünü ve padişahın onayını bekleyecekti. Kabul ve onay alan kararlar da yürürlüğe girecekti. Genel meclisler bir yerel yönetim organı olmakla birlikte, tüzel kişilikten ve mal varlığından yoksundular (Es, 2005, s. 148).

Vilayet Nizamnamesi, 22 Ocak 1871 tarihinde “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” yayımlanana dek yürürlükte kalmıştır. Yeni çıkarılan bu nizamname ile merkezîyetçilik anlayışı daha da arttırılıyordu. Ayrıca meclisin görevleri arasına; hastane, ıslahhane yapımı ve onarımı ile eğitimi yaygınlaştırmak da giriyordu (Es, 2005, s. 148-149). Bu nizamname ile vilayetin alt birimleri olarak liva, kaza, nahiy ve köyler olarak bölümlenmiştir. Livalar mutasarrıf tarafından ve kazalar da kaymakam tarafından yönetilmiştir. Bu nizamname ile birlikte nahiyelerde yerinden yönetim esasına göre bir yapılanmanın tercih edildiği görülecektir. Nahiyenin başında bulunan müdür, 25 yaşını geçmiş, ilgili yörede ikamet eden ve Osmanlı tebaasından olan kişiler arasından seçilebilmektedir. Nahiy müdürü, vali tarafından İnha ve Dahiliye Nezareti’nce memuriyeti tasdik edilen ve maliye ile asayişe ilişkin konularda ise merkezi hükümetin vekili olan bir yöneticidir. Nahiyenin, köy yönetsel birimi üzerinde herhangi bir denetim yetkisi bulunmamaktadır. Nahiy meclisleri ise, yılda dört kez vilayet izni ile toplanıp, bayındırlık ve eğitim ile ilgili konularda karar almakla yükümlüdür. Nahiy meclisleri ilgili yörede oturanlar arasından seçimle oluşturulmaktadır.

Fakat nahiye meclislerinin alanlarına giren konularda aldıkları kararlar, vilayet onayına ihtiyaç duyduklarından üzerlerindeki vesayet denetimi oldukça sıkıdır ve özerklikleri de bu anlamda oldukça kısıtlı kalmıştır (Ortaylı, 2012, s. 431-432).

Günümüzde yerelde kamu tüzel kişiliği bulunan en küçük yerinden yönetim birimleri olan köylerin varlığı ve kanunlarla düzenlemeleri de 19.y.y.'a dayanmaktadır. 1857 tarihli Arazi Kanunnamesi ile önceden beri köy halkı tarafından kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak, harman yeri, baltalık gibi taşınmaz varlıkların ilgili köye ait olduğu kabul edilmiştir. Hemen ardından 1858 yılında çıkarılan bir talimatname ile Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki idareye yönelik teşkilatlanması yeniden yapılandırılmıştır. Bu yapılanmaya göre de topraklar; eyalet, liva, kaza ve karye (köy) olmak üzere dörde bölünmüştür. 1858 tarihli “Vulat-ı İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezâifine Şamil Talimat”ta köyler bir yönetsel birim olarak anılsalar da, karar ve yürütme organlarına ilişkin bir mevzuat bulunmamaktadır. (Tenikler, 2012, s. 394). Fakat, 1864 Vilayet Nizamnamesi, 5. maddesi ile köyleri tanımlarken, en az 50 hanenin bir mahalle sayılacağını ve mahallelerin de bir köy hükmünde olacağını belirterek, en temeldeki yönetim organı olan mahallere ilişkin ilk yasal düzenlemeyi gerçekleştirmiştir (Güneş, 2009, s. 118).

### **3.1.4. I. Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Yerel Yönetimleri**

Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye örgütünün hukuki temelleri I. Meşrutiyet döneminde atılmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlere ilişkin önemli bir kilometre taşı olarak görülebilecek olan belgelerden birisi de, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'dir. Bu nizamnamenin 4. maddesinde her köyün bir “İdare-i Belediye” olarak kabul edildiği belirtilmiştir. Bu vurgu, bir yerel yönetim kuruluşu olarak belediyenin ne derece önemli olduğunun fark edilmesi açısından olumlu bir gelişmedir (Erbay ve Akgün, 2013, s. 55). Aynı zamanda 1864 tarihli “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” ile köyün organlarına ile nasıl oluşturulacaklarına dair kurallar ve görevlerine yer verilmiştir. Bu nizamnameye göre, köyde her farklı dine bağlı cemaat için ayrı ayrı muhtar ve ihtiyar heyeti seçilmesi öngörülmüştür. Muhtar seçiminin onayı ise merkezi hükümete bırakılmış ve köylere tüzel kişilik tanınmamıştır (Tenikler, 2012, s. 394).

1871 yılında kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” de il, sancak ve kaza merkezlerinde belediye teşkilatı kurulmasını hükme bağlamıştır (Kentleşme Şurası Komisyon Raporu, 2009, s. 32). Bu nizamname ile köylere tüzel kişilik tanımamış fakat karar ve yürütme organları olan muhtar ve ihtiyar heyetinin görevleri çeşitlendirilmiştir (Tenikler, 2012, s. 395).

Tanzimat'tan bu döneme kadar Osmanlı'da gelişmeye başlayan yerel yönetim geleneği, ilk Osmanlı Meclis-i Mebusanı'nın açılmasıyla birlikte daha da önem kazanmıştır. Meclis-i Mebusan'da yapılan uzun çalışmalar ve tartışmaların ardından, mebusların tasvip etmedikleri şekilde belediyeler için iki ayrı yasa tasarısı hazırlanmış ve bu tasarılar yasalaşmıştır. Bunun başlıca nedeni ise, İstanbul ve taşradaki belediyeler için iki ayrı belediye örgütlenmesinin öngörülmesidir. Sonuç olarak da, 5 Ekim 1877 günü “Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu” kabul edilmiştir. Bu kanunun kabulü ile birlikte belediyeler tüzel kişilik kazanmış ve bunu doğrular nitelikte kanunun 3. maddesinde belediye meclisinin belediye aleyhine açılan davalarda taraf olduğu bildirilmiştir. Ayrıca kanunda belediyelerin görevleri; imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı, pazar ve alış veriş kontrolü, hıfzısıhha tedbirleri almak, mezbahe, okul açmak ile itfaiye ve belediye gelirlerini toplamak şeklinde sıralanmıştır. Fakat belediyelere kanunla verilen görevler çok sağlıklı bir şekilde yerine getirilememiştir. Çünkü belediyelerin mali yetersizlikleri ve koordinasyonsuzlukları önemli bir engel teşkil etmiştir. Bir de merkezin vesayeti nedeniyle artan bürokrasi ile sınırlamalar artınca, görevlerin yerine getirilmesi zorlaşmıştır. Bazı görevler belediye örgütü tarafından yürütülürken bazı görevler ise merkezi hükümet eliyle yerine getirilmiştir. Örneğin; bu dönemde su işleri vakıflara, yol işleri ise Nafia Nezareti'ne bırakılmıştır (Ortaylı, 2005(b), s. 85-86).

İl Özel İdareleri'ne ilişkin bir gelişme de, 1876 Anayasası'nda göze çarpmaktadır. Bu Anayasa'nın 108. maddesi “*Vilayetin üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin olunacaktır*” ilkesi ile İl Özel İdareleri'nin önemini vurguluyor ve yine Anayasa'nın 110. maddesi de “Genel Meclisin görevlerinin özel bir kanunla saptanacağına” hükmediyordu (Es, 2005, s. 148-149). Bu dönemde köy yönetimlerine ilişkin bir gelişme de, 1876 tarihli “İdare-i Nevahi Nizamnamesi” (Bucakların Yönetimi) ile yaşanmıştır. Bu nizamname ile ikiyüz haneden büyük köylerin bir nahiye oluşturmasını öngörülmüştür (Tenikler, 2012, s. 395).

1877 yılında kabul edilen Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu'na göre, belediye organları; belediye başkanı ve belediye meclisinden oluşturulmuştur. İlgili şehir veya kasabanın nüfusuna göre, 4 yıl için 6-10 kişilik bir belediye meclisi seçilmekte, bu üyelerin yarısı iki yılda bir kura ile yenilenmekte, belediye başkanı ise bu üyeler arasından hükümet tarafından seçilip tayin edilmekteydi. Bunun yanı sıra meclisin tabip, baytar ve mühendis gibi danışman nitelikli üyeleri de bulunmaktaydı. Uygulamada taşrada bulunan belediyelerin meclis başkanları ise sürekli olarak yerel halktan seçilmiştir. İstanbul belediye başkanları ve 1877'den sonra Şehremaneti meclis üyeleri ise hep atama ile göreve getirilmişlerdir. Meclisin görevleri arasında, belediyeye ilişkin işleri tartışıp karara bağlamak, yıllık bütçeyi hazırlamak

ve mali kontrolü yapmak yer almıştır. Bunun yanı sıra belediye meclisi, belediye personelini tayin ve azletme yetkisine de sahip olmuştur. Uygulama sırasında belediye meclisi şehirle ilgili bazı konuları görüşürken, ilgili yerin ileri gelenleri de toplantılara davet edilebilmekteydi. Ayrıca, taşradaki belediyelerde, belediye meclisleri yılda 2 kez, ilgili yerin vilayet, liva ve kaza idare meclisleriyle birlikte toplanıp bütçeyi hazırlamak ve onaylamakla yükümlü kılınmışlardır. Aslına bakıldığında “Cem’iyyet-i Belediye” adı verilen bu karma toplantı, merkezin vesayetinin yerele yansımalarının bir başka boyutu olarak ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2005(b), s. 86-87).

1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu, Belediyeleri bir idari örgüt olarak oluşturmaktan çok onlara bir tüzel kişilik de kazandırmıştır. Kanunun, belediye meclisinin görevlerine ilişkin 3. maddesinde, belediyenin, belediye aleyhine açılan davalara taraf olabilmesine olanak vermesi ve belediyeye kendi mallarını idare etme görevi verilmesi, tüzel kişiliğin bir yansıması olarak görülebilir (Ortaylı, 2011, s. 187).

Belediye meclis üyesi olarak seçilebilmek için, öncelikle Türkçe bilmek, 25 yaşını geçmiş Osmanlı uyruklu olmak ve yıllık en az 50 kuruş emlak vergisi veriyor olmak gerekliydi. Belediye gelirleri konusunda ise, İstanbul’daki belediyeler dışında taşradaki belediyelerde büyük sıkıntılar söz konusuydu. Taşradaki belediyeler, merkezi hükümetin kağıt üzerinden kendilerine ayırdığı bütçenin bir çoğunu tahsil edemiyor ve başta koruyucu sağlık hizmetleri olmak üzere, itfaiye işleri, ulaşım, çarşı-pazar düzenlemesine yönelik faaliyetlerde hep aksaklıklar yaşanmaktaydı. Temizlik ve aydınlatma gereksinimleri sadece İstanbul, Selanik, Beyrut ve İzmir gibi büyük şehirlerde ancak kısmen yerine getirilebiliyordu. Örneğin, Beyoğlu bölgesinde havagazına ihtiyaç duyulurken, bu ihtiyaç Kasımpaşa semti için bir lüks teşkil etmekteydi. Belediyeye ilişkin tramvay, su ve elektrik işleri konusunda kısa zamanda yabancı şirketlere imtiyazlar verildi. Belediye seçimleri konusunda ise, İstanbul’da herhangi bir seçim yapılmazken, taşra belediyelerinde ise seçim sadece vali ve mutasarrıfların belediye meclisine üye atama işlemlerinden ibaret olmuştur (Ortaylı, 2005(b), s. 87).

Fakat 1880’lerden itibaren cılız bir şekilde de olsa yerel yönetimler olarak belediyeler hem İstanbul’da hem de taşrada hayatın bir parçası haline gelmeye başlamışlardır. Örneğin, belediye başkanları artık protokolde yer almaya başlıyor ve belediyelerin kente dair yaptıkları hizmetler hem halk arasında hem de yazılı basın organları tarafından olumlu-olumsuz eleştirilerle değerlendirilebiliyordu. Mali kaynak yetersizliklerinden ve halkın o zamana kadar belediye teşkilatlanmasına ihtiyaç duymamasından dolayı sıkıntı yaşayan belediye örgütleri küçük de olsa toplum üzerinden etkili olmaya başlamışlardır (Ortaylı, 2005(b), s. 88). Osmanlı’nın Tanzimat reformlarıyla ortaya çıkarmış olduğu yerel yönetimler modeli, şimdi

Avrupa Birliği'nde yer alan “yukarıdan aşağıya” (top-down) modeline uyumlu olup, merkezi hükümetin güçlenmesini sağlamıştır (Çevik, 2001, s. 217). Her ne kadar merkezi vesayetın etkisi, hem mali konularda hem de bazı konulara ilişkin karar alma süreçlerinde etkili olsa da, zamanın şartları ve devletin rejimi düşünüldüğünde, yöneticiler bazında da olsa, Avrupa tipi bir belediyeçilik anlayışını yakalama azmi takdire değer bir gelişmedir.

### 3.1.5. II. Meşrutiyet Döneminde (1908-1923) Osmanlı Yerel Yönetimleri

II. Meşrutiyet döneminde belediyelere yönelik yeni anlayış hakim olmamış ve yeni bir kanun çıkarılması gereği de duyulmamıştır. 26 Mart 1913 tarihinde İttihat ve Terakki'nin hakim olduğu hükümet tarafından bir “kanun-ı muvakkat” çıkarılmış ve bununla birlikte merkeziyetçi yönetim anlayışı iyiden iyiye yerel yönetimlere entegre edilmeye çalışılmıştır. Bu kanun-ı muvakkat ile birlikte valiler, meclis-i idareler, nizamiye, şer'i mahkemeler ve memurlardan (maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü gibi) oluşan yapı devam ettirilmiştir. Bu dönemde her ne kadar İstanbul'da ilke belediye seçimlerinin yapılması öngörülmüşse de, bu projeden vazgeçilmiştir. Merkeziyetçi anlayışın ağırlığı ve 1910'da kabul edilen “Dersaadet Belediye Kanunu” ile İstanbul Belediyesi'nin 9 şubeye ayrılarak her bir şubenin başına da maaşlı bir müdür tayin edilmesi, bu dönemde yerel yönetimlere karşı takınılan tutumu özetlemektedir (Ortaylı, 2005(b), s. 89).

II. Meşrutiyet döneminde ayrıca il özel idarelerine ilişkin de önemli bir gelişme yaşanmıştır. II. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte 1876 Anayasası yeniden yürürlük kazanmış ve I. Meşrutiyet döneminde yasalaşamayıp tasarı halinde kalan “Teşkil-i Vilayet Kanunu”, 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat” adıyla yasalaşmıştır. Bu kanunla birlikte İl Özel İdareleri'ne bayındırlık, sağlık, eğitim, ticaret ve sanayi, tarım ve veteriner işleri yanında il sınırları içerisinde geniş görev ve yetkiler verilmiştir. 1913 yılındaki bu kanunla bütçeleri ve tüzel kişilikleri açısından birer yerel yönetim birimi olarak oluşturulan İl Özel İdareleri, 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 12., 13. ve 14. maddelerindeki, seçimle iş başına gelecek organlarına ilişkin esaslar doğrultusunda örgüt yapısı açısından da düzenlenmişlerdir. II. Meşrutiyet döneminde köy yönetimlerine yönelik gelişme olarak adlandırılabilir yeni gelişmeler yaşanmamıştır. Bu döneme ilişkin olarak, Birinci Dünya Savaşı nedeniyle yürürlüğe giremeyen 1908 tarihli “İdare-i Kurra” (Köylerin Yönetimi) köy yönetimini ayrı bir yasa temelinde düzenlemeyi amaçlamıştır. 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” ise 1864 ve 1870 tarihli nizamnameleri yürürlükten kaldırdığı için Cumhuriyet'in ilk yıllarına değin köy yönetimleri kendilerine mahsus bir yasadan mahrum kalmışlardır (Tenikler, 2012, s. 395).

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra 31 Aralık 1922 tarihinde şehremini Topuzlu Cemil Paşa döneminde “Teşkilat-ı Belediye Kanun-ı Muvakkat” çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte İttihat ve Terakki dönemindeki merkeziyetçi anlayış devam ettirilmiş, belediyelerin arasındaki ikili yapı ortadan kaldırılamamış ve bazı belediye görevleri yine merkezi yönetim tarafından gerçekleştirildiğinden kent bazında belediye hizmetlerinde bir bütünlük sağlanamamıştır. Aynı dönemde, TBMM Hükümeti'nin kabul etmiş olduğu ve 1876 yılında kabul edilen Kanun-i Esasi ile birlikte yürürlükte olan 1921 Anayasası, 11. ve 14. maddeleri bağlamında yerel yönetimlere il düzeyinde büyük özerklikler tanımıştı. Fakat dönemin şartları gereği yapılan bu olumlu değişiklikler Ankara ve çevresinde de uygulanamadı ve Ankara'ya da İstanbul'dakine benzer bir Şehremaneti kuruldu. 16 Şubat 1924 tarih ve 417 sayılı kanun gereğince seçecek ve seçilecek kimselerde emlak sahibi olma veya vergisi verme şartı aranmıyordu. Ayrıca bu dönemde genç Cumhuriyet Osmanlı İmparatorluğu'ndan 389 adet belediye örgütü devralmıştı (Ortaylı, 2005(b), s. 89-90).

### **3.2. Cumhuriyet Dönemi Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Reform Çalışmaları**

Cumhuriyet ilanından itibaren gerçekleştirilen yerel yönetim reform çalışmaları üç alt başlık altında incelenecektir. Bunlar 1923-1960, 1960-1980 ve 1980-1983 dönemlerini ele alan başlıklardır. Başlıkların bu şekilde ayrıma tabi tutulmasındaki amaç Cumhuriyet'in ilanından sonra, 1961 Anayasası'na kadar olan dönemin ve sonrasında da 1982 Anayasası'na kadar olan dönemin ele alınmak istenmesidir. Çünkü, T.C. Anayasalarında yerel yönetimlerin tanımlanma biçimi ve yerel yönetimlere idari ve mali özerklik anlamında çizilen çerçeve ilgili dönemlerde yerel yönetimlere yönelik olan tutumu ve yasama faaliyetlerini derinden etkilemiştir.

#### **3.2.1. 1923 – 1960 Dönemi**

Cumhuriyet döneminin yerel yönetim anlayışı genel olarak, merkezi yönetime bağlı ve merkezi yönetimin birtakım sorumluluklarını üstünden alan fakat aynı zamanda merkezi yönetimin sıkı kontrolü altında olan bir anlayıştır (Dursun, 2005, s. 103).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında belediyeler üzerine yeni bir kanun çıkarılmamış ve 1930 yılına değin Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları'na ek düzenlemelerle belediye yönetimi devam ettirilmiştir. Sadece Ankara'nın başkent olmasından dolayı, 1924 yılında “Ankara Şehremaneti Kanunu” çıkarılmış ve bu kanunla birlikte Ankara'da da İstanbul'dakine benzer bir şehremaneti teşkilatı kurulmuştur. Bu kanuna göre Ankara Şehreminisi hükümetçe atanacak ve 24 üyeden oluşan bir “Cemiyet-i Umumiye-i Belediye” adındaki meclis de belediye bünyesinde oluşturulacaktır (Al, 2005, s. 106-107). Aynı zamanda Ankara



Şehremaneti'nde de idari ve mali özerklik söz konusu değildi ve merkezi hükümetin etkisi büyüktü (Dursun, 2005, s. 100).

18 Mart 1924 tarihinde çıkarılan 442 sayılı “Köy Kanunu” ile nüfusu 2000’e kadar olan yerleşim birimleri köy olarak tanımlanmış ve nüfusu 2000’i geçen yerlerde ise belediye kurulacağı belirtilmiştir. 2 Mart 1926 tarihinde Vilayet Belediye Kanunu’na ek olarak çıkartılan ve 744 sayılı Kanunla da belediye sınırlarının nerelerden geçeceği kararlaştırılmıştır (Al, 2005, s. 106). Köy yönetimlerine ilişkin olarak, 1925’de aşar vergisi kaldırılmıştır ve köylerin eğitim, sağlık, tarım ve bayındırlık hizmetlerine ilişkin bu dönemde çeşitli mevzuatlar çıkarılmıştır. 1964 yılı itibariyle Ankara’dan köylere hizmet götüren dairelerin sayısının 30’u geçtiği ifade edilerek, merkezi yönetimin kırsal kalkınma konusuna verdiği öneme dikkat çekilmektedir (Yavuz, 1964, s. 13).

3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun yayımlanması ile birlikte, 53 yıl boyunca yürürlükte kalmış olan “Vilayet” ve “Dersaadet Belediye Kanunları” ile ek düzenlemeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 1580 sayılı kanun “Ankara Şehremaneti Kanunu”nu da 1 Eylül 1930 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırmıştır. 1580 sayılı kanunla birlikte, belediyelerin ve seçmenlerin demokratik haklarının iyileştirilmesi yolunda da önemli adımlar atılmıştır. Bu kanunla birlikte, o zaman kadar tüzel kişiliğe sahip olmayan belediyeler tüzel kişilik kazanmışlardır. Ayrıca belediye seçimlerinde tek dereceli seçim sistemi benimsenmiş ve 18 yaşından büyük tüm belde sakinlerinin seçimlere katılabilmesi sağlanmıştır (Al, 2005, s. 108). Belediye Kanunu’nda belediyelere ilişkin görevlerin liste halinde ve detaylı sıralanması aslında merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki çok sıkı kontrolüne işaret etmektedir. Yerelde, birtakım görev alanlarının tamamen belediyelere devredilmemesi ve yapabilecekleri her görevin tek tek merkezi yönetim tarafından belirlenmesi aynı zamanda yerindenlik ilkesi ile de örtüşmeyen bir durum ortaya çıkarmaktadır.

1580 sayılı kanun, 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu’ndan kısa bir süre sonra yasalaşmış ve yerel yönetimlerin nüfus ölçütüne göre oluşturulmaları yöntemi bu yasada da temel argüman olarak belirlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu nüfusu 2000’i geçen yerleşim birimlerine belediye statüsü verilmesini öngörmüştür. Köy Kanunu ve Belediye Yasası ile birlikte, 2000 nüfus ölçütü bu her iki yerinden yönetim birimini birbirinden ayıran tek kıstas olarak 1960 yılına dek varlığını sürdürmüştür. Nüfus artış hızının çok düşük olduğu bu yıllarda sayıları 10’u geçmeyen yeni belediyenin kurulduğu tespit edilmiştir. 1959 yılında ise belediye kurulumu için 2000 nüfus şartının sağlanmasının mutlak gerekli ama yeterli olmadığı ifade edilerek, bu şartın yanı sıra belediye kurulumunun sosyo-ekonomik açıdan faydalı ve yerel nitelikteki gelirlerin belediye hizmetlerini karşılayacak düzeyde olması şartı

da getirilmiştir (Güler, 2009: 290). Getirilen bu şartla birlikte, 1960'lı yıllardan itibaren, ilgili yerleşim birimindeki sanayi ve ticaret hayatının, üretimin ve yerel hizmetlerin yerel gelirler ile karşılanıp karşılanamayacağına yönelik tespitlerde bulunulmak istenmiştir.

1580 sayılı kanun bunların yanı sıra, kentsel ölçekte hizmet bütünlüğünün sağlanabilmesi adına, mahalli müşterek nitelikteki görevlerin çok büyük bir bölümünü belediyelere yüklemiştir. Belediyelerin görevleri kanunda çok detaylı olarak ve liste şeklinde kanunun 15. maddesinde sıralanarak sayılmıştır. Ayrıca kanunda, belediyelerin görevleri, gelirlerine bağlı olarak, mecburi ve isteğe bağlı olmak şeklinde ayrıma tabi tutulmuştur (Al, 2005, s. 108-109).

1580 sayılı kanun belediyeler üzerindeki merkezi yönetimin vesayet denetimi yetkisini de açık bir şekilde düzenlemiştir. Bu denetim sadece belediyenin yönetiminin kararları üzerinde değil aynı zamanda belediyenin karar organları üzerinde de sağlanmıştır. Öyle ki, il merkezi olan kentlerde belediye başkanlarının seçimi, İçişleri Bakanının önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleştirilmiştir. Diğer belediyeler de ise belediye başkanının seçimi için valinin onayı yeterli bulunmuştur (Al, 2005, s. 109).

1580 sayılı kanun İstanbul için özel bir yönetim biçimi de getirmiştir (Madde 149-153). Bu yasa ile birlikte İstanbul'da İstanbul Belediyesi ile İstanbul İl Özel İdaresi birleştirilmiştir. Bu ortak yapının başına da aynı zamanda İstanbul Belediye Başkanı olarak bulunan İstanbul Valisi getirilmiştir. İstanbul Valisi de, merkezi hükümet tarafından atanmaktadır. Ayrıca bunun yanı sıra, İstanbul Ortak Yönetiminin halkoyu ile seçilen bir meclisi ve atanmış hem de seçilmiş üyelerden oluşan bir encümeni bulunmaktaydı. Bu yapı 1956 yılına kadar varlığını devam ettirmiştir. Bu tarihten itibaren ise, yeniden bir yanda belediyeler diğer yanda da il özel idareleri varlığını devam ettirmeye ve yine halk tarafından seçilen ayrı ayrı meclislere sahip olmaya başlamışlardır (Keleş, 1985, s. 73). Kanunun getirdiği benzer bir yapı da Ankara'da göze çarpmaktadır. Ankara'da belediye il yönetiminden ayrılmıştır fakat belediye başkanının seçimi ise İçişleri Bakanlığı'na bırakılmıştır (Al, 2005, s. 109).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ise belediye organlarının oluşumuna yönelik olarak bazı yasal değişiklikler gündeme gelmiştir. İlk olarak 29 Nisan 1946 tarihli 4878 sayılı Kanunla birlikte belediye meclislerinin seçim usullerinde değişikliğe gidilmiştir. 1580 sayılı Kanununda ilk yer aldığı şekli ile belediye meclisi seçimlerinin kaç gün süreceği önceden ilan edilmekteydi ve bu süre yaklaşık olarak bir hafta oluyordu. 4878 sayılı Kanun ile seçimlerin bir günde tamamlanması öngörülmüştür. 4 Şubat 1948 tarihinde kabul edilen 5168 sayılı kanun ile Ankara belediye başkanının, belediye meclisi tarafından seçilmesine ilişkin değişiklik yürürlüğe girmiştir. Bunun yanı sıra, 1580 sayılı kanunda seçime ilişkin yer alan tüm hükümler 7 Temmuz 1950 tarih ve 5669 sayılı kanunla değişikliğe tabi tutulmuştur. Bu

değişiklik belediye başkanları atama ile göreve geldikleri için demokratik anlamda çok bir gelişme sağlanmasına sebep olamamıştır. 10 Nisan 1954 tarih ve 6349 sayılı kanun ile de, İstanbul Belediyesi'nin il yönetiminden ayrılması kabul edilmiştir. Bu yasaların kabulü ile birlikte İstanbul ve Ankara belediyelerinin yasalar önündeki konumunun eşitlenmeye çalışıldığı görülmektedir. Fakat bu dönemde de süregelen merkeziyetçi anlayış nedeniyle, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki sıkı kontrolü devam etmiştir. Buna bir örnek olarak; Ankara ve İstanbul'da valilerin, meclis tarafından belediye başkan yardımcısı olarak seçildiği görülmektedir. Böylelikle merkezi yönetimin taşra uzantısı olan bir kamu kurumunun başındaki atanmış kişinin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin halen devam ettirildiği görülmektedir (Al, 2005, s. 119).

### 3.2.2. 1960 – 1980 Dönemi

1960 yılından sonraki dönemde, yerel yönetimlere ilişkin yeni kanunlar çıkarılmasından ziyade, varolan kanunların ruhen yeni kabul edilen 1961 Anayasa'sına benzetilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu dönemde askeri müdahalenin etkisiyle de olsa gerek, ilk düzenleme 1960 yılında, belediye başkanlarının görevlerinden azledilmesiyle gerçekleşmiştir. 10 Haziran 1960 günü Resmi Gazete'de yayınlanan 5/211 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yeni seçimlere değin var olan belediye başkanlarının görevlerine son verilerek atama yoluyla yeni belediye başkanlarının göreve getirilmesi kararlaştırılmıştır. İstanbul ve İzmir illeri dışında il merkezlerinde valiler, ilçe merkezlerinde ise kaymakamlar belediye başkanlığı görevine getirilmişlerdir. Daha sonrasında gerçekleşen bir uygulama ile de belediye meclisleri de feshedilmiştir (Al, 2005, s. 122).

1961 Anayasası'nın 116. maddesi, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerektiğine hüküm vermiştir. Bu Anayasa döneminde, Anayasa gereğince, belediye meclis üyeleri seçimle işbaşına gelmişlerdir. Bu dönem boyunca her ne kadar, belediye başkanları belediyenin yürütme organı olsalar da yasal olarak, merkezi yönetimin kendilerini atama yetkisi bulunmaktaydı. Fakat dönemin hükümeti bunu pek tercih etmeyerek sadece 1960 ve 1964 yılları arasında üç yıllığına İstanbul Belediye Başkanını atama yoluna gitmiştir. Kural normalde belediye başkanının seçimle iş başına gelmesidir (Keleş, 1985, s. 74).

Belediye başkanlarının göreve gelmelerine ilişkin, vali ya da Cumhurbaşkanı'nın onayının gerekliliği kuralı 27 Temmuz 1963 tarihinde yayımlanan 307 sayılı kanun ile daha demokratik bir forma kavuşturulmuştur. Bu yasa ile birlikte meclis tarafından seçilen belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu uygulama ile birlikte başkan meclise karşı güçlendirilmiş fakat bunun yanı sıra gensoru sistemi getirilerek meclisin denetim gücü de artırılmıştır. Ayrıca belediye başkanlarının meclis tarafından seçiminden

sonra atanması için gerekli olan vali veya Cumhurbaşkanı onayı da bu yasa ile birlikte kaldırılmıştır. Ayrıca belediyeler üzerindeki denetimin azaltılması amacıyla, 1967 yılında çıkarılan 832 sayılı kanunla belediyeler üzerindeki Sayıştay denetimi kaldırılmış ve daha sonrasındaki bir uygulama ile birlikte de belediyelerin iktisadi kuruluşları da bu Sayıştay denetiminden muaf tutulmuşlardır (Al, 2005, s. 122). Bu döneme ilişkin gelişmeler değerlendirildiğinde, Türkiye’deki belediyelerin her zaman vesayete tabi olan “yerel yönetim” olarak düşünüldükleri, asla bir yerel hükümet olmadıkları görülecektir (Çevik, 2001, 219).

1961 Anayasası, hükümleri gereği, aynı anda birden çok yerel yönetim birimini kapsayan büyükşehir belediyeleri kurulabilmesi için uygun değildi. Bu nedenle bu dönem içerisinde bazı belediyeler bir araya gelerek, tek tek kimi görevleri yerine getirebilmek adına kendi aralarından birlikler kurmuşlardır. Elbette ki, bu birlikler günümüz anlamındaki büyükşehir belediyeleri gibi etkin olamamışlardır. Çünkü büyükşehir belediyeleri belirli bir coğrafi alanda sorumlu olduğu bütün mahalli müşterek nitelikteki görevleri yerine getirirken bu birlikler, çok kısıtlı bir alanda ortaklı yapmak zorunda kalmışlardır. Dönem içerisinde 1963 yılından itibaren DPT tarafından yayımlanmaya başlayan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ve yönetim sistemini yeniden yapılandırmaya ilişkin belgelerde vurgulandığı üzere, büyükşehirlerdeki yönetim yapılarının etkinliğinin artırılması amacıyla bazı yasa tasarıları hazırlanmış olsa da, bunlar yasalaşma olanağı bulamamışlardır. Bunun yanı sıra 1960’lı yılların başından itibaren Bakanlar Kurulu, İstanbul, Ankara, İzmir gibi kentlerdeki alanların nazım planlarının yapılabilmesi için doğrudan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na bağlı olan “Metropolitan Planlama Büroları” kurmuştur. 1980 yılının hemen öncesinde bu büroların sayısı 10’a yaklaşmıştır. Zamanında, büyükşehirlerdeki alanların plansız bir şekilde yapılaşmasının önüne geçilebilmesi için bu gibi geniş yetkilerle donatılan örgütlerin yokluğu, kimi zaman büyük belediyelerin İmar Yasası’nın 47. maddesine dayanarak, kendi sınırları dışındaki alanların da denetimini sağlama yoluna başvurmalarına neden olmuştur (Keleş, 1985, s. 74).

1972 yılında İmar Yasası’nda yapılan bir değişiklikle, belediye sınırları dışındaki yapıları ve kıyılardaki gelişmeleri denetleme yetkisi verilmiştir. Yine 1972 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararıyla, büyükşehirlerdeki imarla ilgili çalışmalarda eşgüdümün sağlanabilmesi amacıyla Bakanlıklararası İmar ve Koordinasyon Kurulu kurulmasına karar verilmiştir. Bakanlıklararası Koordinasyon Kurulu’nun hepsi de ilgili bakanlardan oluşan 8 üyesi vardı ve başkanlığını da Bayındırlık ve İskan Bakanı yapmaktaydı. Bu kurulun amacı, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehirlerde tarihi ve doğal dokuyu korumak, yerleşim ve ulaşım konuları ile yatırım ve uygulama konularındaki kararlar arasında koordinasyonu sağlamak ve

büyükşehir yönetimlerinin oluşturulması için hazırlık yapmaktı. Tüm bu çabalar, büyükşehir belediye yönetimlerinin olmadığı bir dönemde, büyükşehirlerde düzenli bir kentleşmenin sağlanabilmesi için harcanan ortak çabalar olarak değerlendirilebilirler (Keleş, 1985, s. 75).

1960 yılından sonra belediye sayılarında da gözle görülür bir artış yaşanmıştır. 1960 yılında 995 olan belediye sayısı, 1970 yılında 1303'e, 1980 yılında ise 1727'ye yükselmiştir. Böylelikle 20 yıllık bir dönemde 732 belediye daha kurulmuştur (Al, 2005, s. 123). 20. y.y.'ın ortasındaki 20 yıllık bir dönemde oransal olarak yaklaşık %70'lik bir belediye sayısı artışı demokrasinin gelişmesi ve yerel katılımın sağlanabilmesi açısından sevindirici bir gelişmedir.

1978 yılında ise, salt yerel yönetimlerin sorunlarıyla yakından ilgilenmek ve gelişmelerine yardımcı olabilmek amacıyla "Yerel Yönetimler Bakanlığı" kurulmuştur. Fakat dönemin yoğun politik tartışmaları içerisinde bu bakanlık gerekli yetki ve sorumluluğu elde edememiştir. Ayrıca 1970'li yıllarda belediyelere ilişkin bir diğer genel sorun da, belediyelerinin birçoğunun mali darboğazda olması sebebiyle görevlerini tam anlamıyla yerine getirememeleridir. Dönem içerisindeki siyasi sürtüşmelerden ve problemlerden dolayı belediyeler, toplamaları gereken verginin büyük bir kısmını toplayamamış ve İstanbul Belediyesi örneğinde olduğu gibi personel maaşları dahi ödenemez duruma gelinmiştir (Al, 2005, s. 123).

### 3.2.3. 1980 – 2000 Dönemi

1980 yılında Türkiye'de askeri müdahalenin gerçekleşmesinden dolayı aynı 1960 askeri müdahalesi döneminde olduğu gibi, belediye başkanlarının çoğu görevinden alınmış ve belediye meclislerinin birçoğu da feshedilmiştir (Al, 2005, s. 124).

Fakat, 1980 ve 1983 yılları arasındaki dönem ülkede yaşanan askeri bir müdahalenin ardından demokrasiye yeniden dönüş safhasında büyükşehir belediyelerinin kurulumuna ilişkin önemli gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde, yerel yönetimlere ilişkin ilk icraat Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 No'lu kararıyla, küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak yakınlarında bulunan diğer büyük belediyelerle birleştirilmesi işlemi olmuştur. İlgili kararda konuyla ilgili şu ifadeler yer verilmektedir: "*Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon, ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin, Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde (Koordinasyonu altında) ve onların emrecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır*". Bu kararın uygulanmasıyla birlikte belediye sayısı 1980 yılında 1700 iken 1981 yılında 1580'e

düşmüştür. Bunun yanı sıra 150'ye yakın köyün de tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin çoğu da büyükşehirlerin yakınında bulunan belediyeler olmuşlardır (Keleş, 1985, s. 75).

Bunun yanı sıra 1981 yılında 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” (R.G. 08.12.1981 – 17538) çıkarılarak, büyükşehirlerdeki yönetim yapısında yeniden düzenlemeye gidilmiştir. Bu yasanın 1. maddesinde yasanın amacı şu şekilde özetlenmektedir: “Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak”. Kanunun uygulanmasındaki asıl amaçsa ise küçük belediyelerin büyükler ile birleştirilerek, daha etkin ve verimli bir kamu hizmetinin sunulmasını sağlamaktır. Bu yeni düzenleme Türkiye’de sadece 8 kenti kapsamıştır. Çünkü yasa özü gereği nüfusu 300.000 ve üzerinde olan kentleri ve onların yakınında bulunan yerel yönetimleri ilgilendiriyordu. Yasayla ilgili olan kentler ise, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir’di. Bunun yanı sıra bu büyükşehirlerle bağlanacak olan küçük belediyelerin bağlanma ölçütleri ise üç şekilde sıralanmıştı: 1) Bağlanacak olan belediyenin büyükşehir olan uzaklığı, 2) Merkezdeki belediye hizmetlerinin, bağlanacak olan belediyeye getirilebilme kolaylığı ve 3) Küçük belediyeleri, büyük belediyeler ile fiziki anlamda birleştirebilme olanağı. Birleştirmeye ilişkin esaslar hususunda da, tüzel kişiliği kaldırılarak büyükşehirle bağlanan belediyeye “belediye şubesi” ya da “mahalle” olması ilkesi getirilmiştir. Birleştirmeye konu olan köyler ise doğrudan “mahalle” statüsü kazanmışlardır. Fakat bunun yanı sıra, yerleşme biçimlerine, nüfuslarına ve uzaklıklarına bağlı olarak, birkaç köyün mümkün olduğu takdirde, büyükşehirle “belediye şubesi” statüsünde birleşerek katılabilmeleri yolu da açık tutulmuştur. Birleştirme işlemi ile ilgili olarak öneriler, belediyelerin yetkili organları ve sıkıyönetim yetkililerine danışılarak, valiler tarafından İçişleri Bakanlığı’na yapılmıştır. Valiler, bağlanacak olan belediyelerin statüsünün belediye şubesi mi yoksa mahalle mi olacağı konusundaki kararını ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın görüşüne dayanarak vermişlerdir. Bu konudaki son yetki ise Bakanlar Kurulu’na bırakılmıştır. 1981 – 1983 yılları arasında bu yasanın uygulanması ile birlikte 31 belediye ve 23 köy tüzel kişiliklerini yitirmiş ve seçimle işbaşına gelen organlarının varlığı son bulmuştur (Keleş, 1985, s. 76).

1980 sonrası ilk yıllarda yönetim örgütünü yeniden yapılandırmaya yönelik olarak çalışmalar yavaşlamış olsa da, 08.06.1985 tarihinde Ankara İl Genel Meclisi, 22.08.1985 tarihinde Bursa İl Genel Meclisi ve 27.09.1985 tarihinde de İstanbul İl Genel Meclisi

tarafından, İl Özel İdarelerine ilişkin yapılan sempozyum ve toplantılar sonucu çeşitli tasarılar üretilmiştir. Hazırlanan bu tasarıların etkisiyle de, İçişleri ve Başbakanlık müsteşarlıklarınca “Hükümet Tasarısı” hazırlanmıştır (Es, 2005, s. 152).

Yapılan bu değişiklikler, günümüzde değerlendirildiğinde her ne kadar anti- demokratik ve yerellik ilkesine aykırı uygulamalar olarak gözükseler de, ilgili dönemde yayınlanan Anayasa Düzeni Hakkında Yasa’da MGK’nın çıkarmış olduğu yasalar ve kararların, 1961 Anayasası ve yürürlükteki diğer yasalar ile çeliştiği durumlarda, Anayasa ve yasa değişikliği yerine geçeceğine dair özel bir hüküm bulunmaktaydı. Ayrıca bunun yanı sıra dönemin kendine has güvenlik kaygıları da göz önüne alındığında, yapılan düzenlemeler bir nebze de olsa, kendi içinde meşruiyetini sağlamak durumundaydı (Keleş, 1985, s. 76).

1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” (R.G. 18.01.1984 – 18285) ile öncelikle merkezindeki belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan illerde birer anakent belediyesi ve ilçelerde de ilçe belediye meclisi kurulması öngörülmüştür. Ardından çıkarılan 195 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile de konuyla ilgili birtakım düzenlemeler daha hayata geçirilmiştir (Canpolat, 2010: 92). Bu dönemin sonunda yerel yönetimlere ilişkin yapılan en büyük değişiklik ise, 9 Temmuz 1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (R.G. 09.07.1984 – 18453)’dur. Bu kanunla birlikte ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere üç büyük ilde büyükşehir belediyesi kurularak, 1580 sayılı yasanın yanı sıra ayrı bir yasa ile belediye örgütlenmesinde ikili bir yapıya gidilmiştir. Sonrasında 1986 yılında 3306 sayılı “Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun” (R.G. 19.06.1986 – 19139) ile Adana, 1987 yılında 3391 sayılı “Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun” (R.G. 27.06.1987 – 19500) ile Bursa, 3398 sayılı “Gaziantep İli Merkezinde Şehitkamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun” (R.G. 27.06.1987 – 19500) ile Gaziantep ve 3399 sayılı “Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun” (R.G. 27.06.1987 – 19500) ile Konya, 1988 yılında ise 3508 sayılı “Kayseri İli Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun” (R.G. 14.12.1988 – 20019) ile Kayseri belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülerek, büyükşehir belediyesi sayısı 8’e yükseltilmiştir (Adıgüzel, 2012: 158; Zengin, 2014: 104). Bunun yanı sıra il özel idareleri ile ilgili olarak da 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” (R.G. 26.05.1987 – 19471) ile de 1913 tarihli geçici yasa yürürlükten kaldırılmıştır.

Anayasa'nın 127. maddesindeki “ Büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” ilkesine dayanılarak, 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı yasa, aynı zamanda dönemin şartlarına göre büyükşehir belediyesi kurulabilmesinin esaslarını da belirlemiştir. Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için herhangi bir nüfus ölçütü öngörmeyen yasa, bunun yanında büyükşehir belediyesi kurulacak olan ilde, belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunmasını ya da merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulmasını öngörmüştür. Daha sonrasında 1993 yılında bu sefer yasa ile büyükşehir belediyesi kurulması usulünden vazgeçilerek bu konuda “Kanun Hükmünde Kararname” (KHK) çıkarılması uygun görülmüştür. 1993 yılında yayımlanan 504 sayılı “Yedi İlde Büyükşehir Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (R.G. 09.09.1993 – 21693)'ye göre; Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum illerinde de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Böylelikle büyükşehir belediye sayısı 15'e ulaşmıştır. Bu illerde, merkez belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunması koşulundan vazgeçilmiş ve “alt kademe belediyesi” olarak anılan bir yapı ortaya çıkarılmıştır. Bu nedenle, bu illerde merkez belediye sınırları içinde yeni ilçeler kurulmayıp, alt kademe belediyeleri oluşturulmuştur. Böylelikle, 1993 yılına kadarki ilk 8 büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe belediyeleri, 1993 yılında KHK ile kurulan 7 büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde de alt/ilk kademe belediyeleri kurulmuştur (Adıgüzel, 2012: 159). 1999'da yaşanan “İzmit Depremi”nden sonra bölgedeki illerde yaşanan hasarın daha kolay telafi edilebilmesi amacıyla 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı “Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (R.G. 06.03.2000 – 23985) ile Sakarya ilinde Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. Bu son büyükşehir belediyesi örneğinde ise hem merkez ilçeler bulunmakta hem de alt kademe belediyeleri bulunmaktadır. Dolayısıyla 16. büyükşehir belediyesi örneğinde karma bir sistem benimsenmiştir (İzci ve Turan, 2013: 123). Bu bağlamda 1986-1988 yılları arasında kurulan büyükşehir belediyelerinde ilçeler kurulması yoluyla bu işlem gerçekleştirilirken, 1993 yılı ile başlayan süreçte merkez ilçenin bölünmesi uygulamasına son verilmiş ve il belediyeleri bölünerek yeni ilçeler değil de alt kademe belediyeleri oluşturulmuştur. Bunun başlıca sebebi de, 1993'ten itibaren kurulan büyükşehir belediyelerinin giderek azalan nüfuslarıdır. Bu anlamda merkezi idare yeni ilçeler kurulması yoluyla ortaya çıkabilecek olan fazla maliyetten kaçınmış olmaktadır (Arıkboğa, 2013: 57-58).



### 3.3. 20.yy.'da Türkiye'de Yönetmel Reforma İlişkin Yapılan Ön Çalışmalar ve Hazırlanan Raporlar

Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan kısa bir süre sonra tüm dünyada baş gösteren 1929 “Ekonomik Bunalımı” devletlerin çeşitli alanlarda yatırımlara gitmesine neden olmuştur. Kapitalizmin ve piyasa ekonomisinin sekteye uğradığı bu yıllarda, devlet destekli kalkınma modelleri popüler olmuştur ve gündelik ihtiyaçları karşılamada ve altyapı yatırımlarını yapmada yoğun destek katkısına ihtiyaç duyulmuştur. Bu sebeple, Türkiye’de özellikle 1946 yılından sonra kamu yönetiminde reform çalışmaları hızlanmıştır. Bu çalışmaların gündeme gelmesi Türkiye’de kalkınma planlarının hazırlanmaya başladığı döneme rastlar. Özellikle İkinci Dünya Savaşı’nın ardından sadece savaşa bizzat katılan ülkeler değil, savaştan etkilenen ülkelerde yoğun bir kalkınma hareketi içerisine girmişlerdir (Toprak, 2005, s. 108). Türkiye’de idarenin yeniden yapılandırılmasına yönelik girişim, Başbakanlığın isteği üzerine 1948 yılında hazırlanan “Neumark Raporu”dur. Ardından Milletlerarası İmar ve kalkınma bankası ile Türk Hükümeti’nin ortaklaşa hazırladığı “Barker Raporu” ve 13 Ağustos 1951 tarihinde James W. Martin ile Frank Cush tarafından Maliye Bakanlığı’na sunulan “Martin ve Cush Raporu”dur (Saran, 2004, s. 146). Fakat bu konudaki yerli ve en esaslı gelişme 1952 yılında TODAİE’nin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Kurum, 1960 yılına kadar yöneticilerin yetiştirilmesi, araştırma, organizasyon ve çeşitli çalışmalarla kamu yönetimi alanına katkıda bulunmuştur (Toprak, 2005, s. 108).

1960 yılından 1991 yılına kadar ise Türkiye’de kamu yönetimi alanının düzenlenmesi ve performansının artırılması amacıyla yönelik olarak birçok çalışma gündeme gelmiştir. Bu çalışmalar planlı kalkınma döneminde kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yer almış çalışmalardır. Bunları kısaca özetleyecek olursak:

- “1961 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Milli Birlik Komitesi’nin isteği üzerine TODAİE tarafından hazırlanan “İdari Reform ve Re-organizasyon Hakkında Ön Rapor”

- Memuriyet rejiminin incelendiği ve personel idaresinde yapılacak reformun prensipleri ve amaçlarının incelendiği MOOK Raporu,

- Devlet hizmetlerinde memur seçimi, yeterlik ilkesi ve sınav şekli hakkında hazırlanan J. F. FISHER Raporu,

- Bir yabancı gözüyle yirminci yüzyıl ortasında Türk kamu yöneticisi adı altında Türk kamu yöneticilerini inceleyen PODOL Raporu,

- *Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında merkezi hükümet görevlilerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışı kamu hizmetlerinden en verimli biçimde gerçekleşmesine imkan sağlayıp sağlamadığına inceleyen 1963 tarihli MEHTAP Raporu,*

- *Personel rejimini inceleyen 1962 tarihli “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor”,*

- *1966 tarihli İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışmaları,*

- *Daha önceden hazırlanmış raporları inceleyen ve değerlendiren “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”,*

- *1982 tarihli “Kamu Personel Rejimi Komisyonu Çalışmaları”,*

- *1991 yılında hazırlanan ve daha önceki tüm çalışmaları değerlendiren KAYA Projesi”*  
(Toprak, 2005, s. 108-109).

Bu raporlardan en önemli olanları ise MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatını Araştırma Projesi), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler ve KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Raporudur.

MEHTAP Raporu, 24 Nisan 1963 yılında tamamlanmıştır. Rapor, Türkiye’deki merkezi hükümet teşkilatına ilişkin olarak bakanlık, daire ve çeşitli müesseseleri incelemiş ve merkezi hükümet teşkilatına ait görevlerin bu birimler arasındaki dağılımlarını incelemiştir. Sonuç olarak da, bu hizmetlerin hangi yolla en hızlı, etkin ve verimli olarak üretilebileceğine ilişkin görüş ve önerilerde bulunmuştur. Çalışmada TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri kapsam dışında bırakılmıştır. Sonuç olarak rapor her birimin kendine has bir görevi olduğunu belirtmiş ve bu görevleri koordine etmek üzere de her birimde “İdareyi Geliştirme Komitesi” adı altında bir birimin oluşturulması önerilmiştir. Ayrıca bakanlık ve diğer kamu kuruluşlarına da kendi bünyelerinde “Organizasyon ve Metod” birimleri kurulması önerilmiştir. İdarenin geliştirilmesi konusunda da son olarak Başbakanlığa bağlı ve sınırlı genişlikte bir merkezi birimin kurulması gerektiği ve bu birimin de genel idare kurumları ile birlikte mahalli idareleri ve iktisadi devlet teşebbüslerini de içine alması gerektiği belirtilmiştir. Bu merkezi birimin görevleri de özetle; “İdareyi geliştirme politikasının ve hedeflerinin tespitine yardımcı olmak, geliştirme faaliyetlerinin genel planlamasını yapmak ve koordinasyonunu temin etmek, uygulamaları izleyerek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak” olarak sıralanabilir (Toprak, 2005, s. 142). 1963 tarihli MEHTAP Raporu yerel yönetimlerin, ayrı bir inceleme konusu yapılması gerekliliği üzerinde durmuş ve bunun ardından 1966 yılında “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi” adı altında bir araştırma yapılmıştır. 1972 yılından ise,

yerel yönetimlerle ilgili olarak bir dizi kanun tasarısı hazırlanmış, fakat bunlardan hiçbirisi yasalaşamamıştır (Bilgiç ve Gül, 2009, 613).

12 Mart 1971'den sonra bir danışma kurulu kurularak hazırlanmış olan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi - İlkeler ve Öneriler” adlı rapor yeni bir araştırma yapmadan önceki araştırmalara dayanarak, merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve v.b. konularında bir rapor yayımlamıştır. Rapor, 1970 yılında kadar yapılan idareyi geliştirme çalışmalarının başarısızlığını reform çalışmalarında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının mali yetersizliklerine, personel eksikliğine ve koordinasyonsuz yönetime bağlamıştır. Bu sorunu giderebilmek için reform çalışmalarına katılacak kamu kurum ve kuruluşlarının arasındaki koordinasyonu sağlayacak Başbakanlığa bağlı merkezi bir birim kurulmasını önermiştir. Rapora göre, birimin görevleri arasında da; idareyi geliştirme politika ve hedeflerinin tespiti, çalışmaların planlanması, uygulanması ve denetlenmesi ve ortaya çıkabilecek sorunlara karşın gerekli önlemlerin alınması olmalıdır (Toprak, 2005, s. 144). 1980 yılında Ulusu Hükümeti tarafından başlatılan ve 1983 yılında iktidara gelen Özal Hükümeti tarafından da devam ettirilen “Mevzuatın Düzenlenmesi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması” yönündeki çalışma da, kamusal hizmet üretiminin daha hızlı, etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını amaçlayan çalışmalardan birisidir (Saran, 2004, s. 149-150).

KAYA Raporu ise TODAİE tarafından 1991 yılında hazırlanmıştır. Raporun amacı özetle şöyledir: “ Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir”. KAYA Raporu araştırma kapsamına genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunlara ait taşra ve yurtdışı teşkilatı, mahalli idareleri ve kamu kurum ve kuruluşlarını almıştır (Toprak, 2005, s. 145). Bu açıdan bakıldığında KAYA Raporu zamanına dek yapılan en kapsamlı kamu yönetimi geliştirme ve düzenleme araştırmasıdır denilebilir (Coşkun ve Nohutçu, 2005, s. 22).

1991 yılına dek yapılan bu araştırmalarda da görülmektedir ki, kamu yönetimini geliştirmek, etkili ve verimli hizmetler üretebilmek amacıyla yapılan tüm bu düzenlemeler genellikle merkezi idarenin taşra uzantıları ve yerel yönetimler üzerindeki etkisini güçlendiren öneriler içeren çalışmalardır. Sadece en son hazırlanan KAYA Raporu, 1980'li yıllarda ortaya çıkan küreselleşme hareketleri ve etkili olmaya başlayan neo-liberal politikalar kapsamında,

devletin sorumluluklarının azaltılması ve var olanların da merkezi ve yerel idareler arasında dengeli bir şekilde paylaşılmasını hedef almıştır.

Oysa ki, bu raporlarda yerel yönetimler yeteri kadar dikkate alınmış olsalardı, uzun yıllardan bu yana yürürlükte olan yerel yönetimlere ilişkin kanunların değiştirilmesinin 2000’li yıllara kadar sarkmayacağı öngörülmektedir. Çünkü bu kanunların oldukça eski olduğu ve eski olmayanların da günümüz anlamında yerinden yönetim birimlerinin ihtiyaçlarını karşılayamayacak hale geldiği ifade edilmektedir. Örneğin 1580 Sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında, 442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında yürürlüğe girmiştir. 1987 yılında yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu ise, 1913 yılında çıkarılan “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat*”ın izlerini taşımaktadır. Ancak 1982 yılında kabul edilen yeni Anayasa ile birlikte yerel düzeyde yeni örgütlenmelerin yolu açılmıştır. Bu amaçla 1984 yılında çıkarılan 3030 Sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu”yla, artan göç ve büyüyen ekonomik potansiyeliyle metropolleşen kentlerin hizmet sunumuna ilişkin yeniden düzenleme amaçlanmıştır. Fakat bu kanunun yürürlüğe girmesinin ve uygulanmasının ardından ortaya çıkan yetki karmaşası da yeni bazı düzenlemelere ihtiyaç duymuştur. Son olarak 1992 yılında TBMM tarafından kabul edilen “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” da konulan çekinceler nedeniyle yerel yönetimlerin merkezi yönetimin güdümünden çıkmasına yeterli olamamıştır (Esen, 2007, s. 373-374). Bir başka görüşe göre de, yerel yönetimlerin, 20.yy. Türkiye’sinde yarım asırdan fazla bir süre boyunca genel anlamda yeniden yapılandırılmamasının, yukarıda adı geçen ve yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik hazırlanan raporların hayata geçirilememesinin, yerel yönetimlerin yeniden şekillendirmeye çok da müsait olmayan bir yapıda olmalarından kaynaklandığı ifade edilmiştir (Aydın, 2010)<sup>39</sup>.

### 3.4. Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Türk Yerel Yönetimleri

Belirli bir alanda yaşayan irili ufaklı insan topluluklarının yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak, belirli bir hukuk düzeni içinde oluşturulan yerel yönetimler, anayasal nitelikteki kamu kuruluşları olarak 1876’dan bu yana Anayasalarda yer almaktadırlar. 1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-i Esasi’de yerel yönetimlere ilişkin bazı temel ilkeler zaman içerisinde değişikliğe uğramalarına rağmen öz olarak uygulamada kalmışlardır. Örneğin Kanun-i Esasi’nin 112. maddesine göre, İstanbul ve taşrada belediyeye ilişkin iş ve işlemlerin seçimle işbaşına gelecek belediye meclisleri tarafından yürütüleceği

<sup>39</sup> <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1167>, E.T.: 28.08.2012.

ilkesi yer almıştır. Yine aynı Anayasa'nın 108. maddesine göre ise de, illerin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesine göre düzenleneceği hükmü yer almaktadır<sup>40</sup>.

Kurtuluş Savaşı'nın devam etmekte olduğu yıllarda meclis hükümeti tarafından hazırlanan 1921 Anayasası'nda belediye kavramı yer almazken, “yerinden yönetim” ilkesi yer almıştır. Bu anlamda günümüz çağdaş normlarına yakın bir düzeyde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, mahalli nitelikteki işlerde vilayetlerin tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olacağı hususu ile yerel yönetimlere ilişkin meclislerin yerel halk tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. 1921 Anayasası savaş dönemi Anayasası olduğundan, yurt çapında bu nedenle olağanüstü durumlarla karşılaşıldığından ve bu nedenle meclisin ve hükümetinin tüm ilgisini ve enerjisini savaş koşullarına yönelttiğinden, adı geçen yerel yönetimlere ilişkin hükümlerin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi mümkün olamamıştır (Kentleşme Şurası Komisyonu Raporu, 2009, s. 26-28).

Cumhuriyetin ilanından sonra Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Anayasası olarak kabul edilen 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlere fazla yer verilmemiştir. Anayasanın 85. maddesinde belediye ve il özel idaresi kavramı vergi ile ilgili bir konuda anılmış, fakat ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmemiştir. 1924 Anayasası 89. maddesinde ise Türkiye'nin coğrafi durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara ve bucakların da kasaba ve köylere bölünmüş olduğu ifade edilmiştir. Ardından 90. maddede şehir kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi oldukları belirtilmiştir ve bu tanım itibarıyla de köy yönetimleri ilk kez tüzel kişilik sahibi bir yönetim organı olarak tanımlanmışlardır.

1961 Anayasası'nda idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükmü yer almaktadır. Daha önceki Anayasalardan farklı olarak “hizmet yerinden yönetim ilkesi”ne de yer verilmiş ve böylelikle “adem-i merkeziyet” ilkesi Anayasal bir nitelik de kazanmıştır. 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde yerel yönetimler; *“mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişiler”* olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, mahalli idarelerin bir araya gelerek birlik kurmalarına ilişkin düzenlemelerin, merkezi yönetim ile ilişkilerinin kanunla düzenleneceği; mahalli idarelerin seçilmiş organlarının oraganlık sıfatını kazanmalarına ve kaybetmelerine yönelik olarak gerçekleştirilecek olan denetimin yargı organları tarafından yapılacağı ve bu yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarına paralel olarak yeterli gelir kaynaklarının sağlanacağına ilişkin hükümler de Anayasada yer almıştır.

<sup>40</sup> [http://tr.wikisource.org/wiki/Kanun-u\\_Esasi](http://tr.wikisource.org/wiki/Kanun-u_Esasi), (E.T.: 13.08.2014).

1961 Anayasası'nda yerel yönetimlere ilişkin yaşanan bu değişimlerin ardından, belediye başkanının seçimine ilişkin bir başka gelişme de 1963 yılında yaşanmıştır. 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı kanunla, belediye başkanlarının belediye meclisi içinden seçilmesi uygulamasına son verilmiş ve belediye başkanının yerel halka tarafından doğrudan seçilmesi hükmü kabul edilmiştir. Ayrıca bu yeni kanunla birlikte belediye başkanının seçiminin vali ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması uygulamasına da son verilmiştir. Yine bu Anayasa döneminde yerel yönetimlere ilişkin bir başka gelişme de, 1973 yılından itibaren demokratikleşme ve yerel katılım projelerinin düşünsel olarak ortaya çıkmaya başlamasıyla birlikte “demokratik yerel yönetim hareketi”nin doğmasıdır (Kentleşme Şurası Komisyonu Raporu, 2009, s. 26-28).

1961 Anayasası'nın yerel yönetimler konusunda getirmiş olduğu önemli bir gelişme de Anayasa'nın 112. maddesinde göze çarpmaktadır. Bu maddeye göre; “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” ilkesi ile Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapısı net bir şekilde ifade edilmiştir. Ayrıca, maddenin devamında “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” şeklinde ifade edilerek üniter yapının varlığı teminat altına alınmıştır. 1961 Anayasası bu anlamda yerel yönetimleri açıklamış ve tüzel kişilikleri bulunduğunu açıkça belirtmiştir. Bu tarife göre yerel yönetimler; “il, belediye (ve) köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir” şeklinde tanımlanmışlardır.

1982 Anayasası'nın 123. maddesi 2. fıkrasına göre “*idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” ilkesi yer almış ve bu bağlamda 1961 Anayasası'na paralel bir anlayış benimsenmiştir. Yine 1982 Anayasasının 126. maddesi 2. fıkrasına göre de, yetki genişliği esası kabul edilerek, “*illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır*” ibaresi yer almıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ise yerel yönetimlere ilişkin çok ayrıntılı bir düzenlemeye gitmiştir. Fakat bu düzenleme içeriği itibariyle, yerel yönetimlere daha çok hareket alanı ve yetki tanımaktan çok, yerel yönetimler nasıl daha fazla kontrol altına alınabilir? mantığı ile düzenlenmiş bir maddedir (Kentleşme Şurası Komisyonu Raporu, 2009, s. 26-28).

1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre, ülkemizdeki yerel yönetimlerin temel nitelikleri şunlardır:

- “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan tüzel kişilerdir.*
- *Karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçimle belirlenir.*

- *Kuruluş, görev ve yetkilerinin belirlenmesi yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla gerçekleştirilir.*
- *Kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.*
- *Yerel yönetim seçimleri Anayasa'nın 67. maddesindeki "seçme, seçilme, ve siyasi faaliyette bulunma hakları" başlığında belirlenen çerçevede 5 yılda bir yapılır. Bunun istisnası olarak milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idare organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel ve ara seçimler, milletvekili genel ve ara seçimleriyle birlikte yapılır.*
- *Seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile gerçekleştirilir.*
- *Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir.*
- *Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplumsal yararın korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunla belirlenecek esaslar çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*
- *Yerel yönetim kuruluşları Bakanlar Kurulu izniyle kendi aralarından birlik kurabilirler.*
- *Yerel yönetimlerin, görevleri, yetkileri, mali yapıları, kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı ilişkileri kanunla düzenlenecektir.*
- *Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacaktır" (Kentleşme Şurası Komisyonu Raporu, 2009, s. 27).*

Yukarıda sıralanan maddelerde de görüldüğü üzere, yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasına, işleyişine ve geliştirilmesine yönelik olarak Anayasa kuvvetli bir vesayet denetimini öngörmüştür. Bu tutum, yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerin Anayasal garantisi olarak görülebilecekken, aynı zamanda yerel yönetimlerin, merkezin sıkı ve katı kontrolüne dayandığı izlenimini de verebilecektir.

### **3.5. AB'ye Üyelik Sürecinde Kalkınma Planları Bağlamında Türk Yerel Yönetim Sisteminin Dönüşümü**

Türkiye'de 1963 yılında T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde oluşturulan beş yıllık kalkınma planları "Planlı Dönem"i başlatmıştır. Yönetimsel, siyasal ve ekonomik değişkenlerin dikkate alınarak, orta vadede tutarlı kamu politikalarının ve buna yönelik hedeflerin belirlendiği beş yıllık kalkınma planları hazırlandığı dönemler boyunca,

yasama ve yürütme erkinin ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili politika alanlarındaki yol haritası olmuştur. AB etkisi bağlamında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının yorumlanmasında kalkınma planları çok büyük önem arz etmektedir. Çünkü kalkınma planları, diğer politika alanlarında olduğu gibi yerel yönetimler alanında da, bölgesel farklılıklara, kırsal alan yönetimine ve yerel yönetimlerdeki idari uygulama kapasitesi konularına dikkat çekmektedirler. Ayrıca Dokuzuncu Kalkınma Planı ile birlikte “beş yıllık” kalkınma planı yöntemi terk edilmiş ve ilk kez, AB bütçe dönemi ile paralellik göstermesi gereksiniminden dolayı Dokuzuncu Kalkınma Planı yedi yıllık hazırlanmıştır. Dolayısıyla AB’ye üyelik sürecinde yerel yönetimler dışında, orta vadeli kamu politikalarının hazırlanmasına yönelik yapılan çalışmalar da, bir dış faktör olan AB’nin politikalarından etkilenmiştir. Bu nedenle, özellikle Türkiye’nin 1999 yılında aday ülke ilan edilmesinden sonra her alandaki kamu politikasına açıkça yasnsıyan AB etkisinin, kalkınma planları bağlamında yerel yönetim reformlarına olan etkisinin incelenmesi büyük önem arz etmektedir.

### **3.5.1. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Sekizinci Kalkınma Planının dokuzuncu bölümünde “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” başlığı altındaki 1854. Maddesinde “Yerinden yönetim ilkesi dikkate alınarak, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılabilmesi amacıyla yasal düzenleme yapılacaktır” ibaresi vurgulanmıştır. AB’ye adaylık sürecinin başladığı 1999 yılından sonra en kısa süre içerisinde AB’nin kamu yönetimine ilişkin olarak kabul etmiş olduğu temel düsturlardan birisi olan yerelleşme ve yerindenlik olgusunun, adaylık sürecinin başlamasından sonraki bir yıl içinde hazırlanan kalkınma planında yer aldığı görülmektedir. Bu, olgu Türk kamu yönetimi sisteminin modernleştirilmesi ve kamu yönetimi sistemi içerisinde merkez, taşra ve yerel arasındaki görev dağılımı ve yetki bölüşümünün hangi esaslara göre yapılacağını göstermesi ve AB etkisini yansıtmaması bakımından önemli bir gelişmedir (DPT, 2000(a), s. 193).

Yukarıda belirtildiği gibi gerçekleştirilmesi istenen yerel yönetim reformuna ek olarak “Mahalli İdareler” başlığı altındaki 1903. maddede de, “İdarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet ve kaynak dengesi yeterince kurulamamış ve koordinasyon eksikliği giderilememiştir. Mahalli idareler, görev, yetki, sorumluluk ve kaynak açısından güçlendirilememiştir” şeklinde yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmede yaşanan eşgüdüm eksikliğine ve mali yetersizliğe vurgu yapılmaktadır. Planın bu maddesi, yerel yönetimlere ilişkin gerçekleştirilmesi istenen



reform çalışmalarının sadece AB etkisi ile gerçekleşmediğini, aynı zamanda yönetim sisteminde ortaya çıkan teknik ve mali yetersizliklerden ötürü bunun iç politikada ortaya çıkan bir gereksinim olduğunu vurgulaması açısından da önemlidir. Planın 1908. maddesi ise “Hızlı Kentleşme ve aşırı merkezileşmiş bir idari yapının yol açtığı sorunlar, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır” diyerek, yerel yönetim reformlarına yol açan iç dinamiklerin en önemli ikisini “hızlı kentleşme” ve “aşırı merkezileşmiş idari yapı” olarak vurgulamıştır. Dolayısıyla, bu noktada mevcut kamu yönetimi sisteminin yetersiz kalma sebebinin ve bu eksiklikten ortaya çıkan yeni ihtiyaçların yerel yönetimlerin geliştirilmesi sayesinde çözüme kavuşturulacağı düşünülmektedir (DPT, 2000(a), s. 197-198).

Sekizinci Kalkınma Planının yerel yönetimlere ilişkin sunmuş olduğu diğer sorun alanları ve çözüm önerileri şu şekilde sıralanabilir:

1911. “*Hizmet üretiminin etkinliğinin artırılması ve kaynakların akılcı kullanımı amacıyla kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması esastır*”.

1912. “*Merkezi iare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak; bu idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir*.”

1913. “*Merkezi idare, yerel hizmetlerle ilgili politika ve standartları belirleyecek ve etkin bir denetleme sağlayacaktır*”.

1916. “*Mahalli idareler, kanunlarla kendilerine verilen görevleri öncelikle yerine getirerek, kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği yerel nitelikli kamu görevlerinin yerine getirilmesinde yetkili kılınacaktır*”.

1918. “*İl Özel İdaresi, ilin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleriyle bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini amaçlayan bir yapıya kavuşturulacak ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen İlçe Yerel Yönetimi Modeli oluşturulacaktır*”.

1919. “*Kaynak israfına yol açarak verimliliği olumsuz etkileyen küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan mahalli idare sistemi ıslah edilecektir*”.

1920. “*İl, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak belirlenecektir*”.

1921. “Tek tip belediye modelinden vazgeçilerek belde, ilçe, il ve turistik yöre belediyeleri için birbirinden farklı kuruluş, gelir, görev ve çalışma esasları oluşturulacaktır”.

1922. “Kaynak ve görev paylaşımı yönünden Büyükşehir Belediyesi modeli yeniden değerlendirilecektir”.

1923. “Mahalle muhtarlıklarının, gelişen yerleşim düzeni içinde işlevi artırılacak, dönüşümlü olarak belediye meclislerine üye olmaları sağlanacaktır”.

1924. “Mahalli idare birlikleri, idari ve mali yapıları güçlendirilerek verimli hizmet üretme özelliğine kavuşturulacaktır”.

1941. “Mahalli idarelerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması için gerekli yasal düzenlemeler yapılacaktır” (DPT, 2000(a), s. 198-200).

Ayrıca 2004-2006 yılları arasındaki gelişmeleri özetleyen Ulusal Programın bir eki niteliğinde olan Ön Ulusal Kalkınma Planı’nda ise yerel yönetimlerin idari kapasitesinin geliştirilmesine yönelik olarak, bölgesel düzeyde etkili kurumsal yapılanma sağlanacağı ve sivil toplum kuruluşları, hizmet birlikleri gibi yerel aktörlerin de katılımıyla yerel yönetimlerin proje uygulama kapasitesinin AB normlarında geliştirilerek, öncelikle iş ve geçim kaynağı sağlayacak küçük ölçekli projelere destek verileceği vurgulanmıştır (Kösecik, 2007, s. 718-719).

### 3.5.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı

Dokuzuncu Kalkınma Planı, Giriş bölümünün birinci paragrafında yer alan “İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini, tamamlamış bir Türkiye” vizyonu vurgusu ile hem yerel yönetimler alanında hem de değişim ve dönüşüme ihtiyaç duyulan diğer alanlarda AB’nin öngördüğü başat ölçütlerin, nihai başarı hedefine ulaşmak için temel araç olarak kullanılacağını ifade etmektedir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006, s. 1).

Planın “Temel İlkeler” başlığı altında da, “Rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplum gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev görecektir” (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006, s. 3) ilkesiyle yönetim argümanına paralel bir tutum geliştirilmiştir. Kamu yönetiminin etkinliğinin ve verimliliğinin, katılımcılığın artırıldığı ve bu bağlamda ikincil (özel sektör) ve üçüncül (sivil toplum kuruluşları) örgütlerin de kamu kurumları ile etkileşime açık olduğu bir yönetsel düzlemde kalkınmanın sağlanacağı vurgulanmaktadır.

Yine planın “Vizyon” ununu açıklayan “Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenleri” adındaki şekilde, “Bölgesel Gelişmenin Sağlanması” başlığı altında, “*bölgesel gelişme politikasının merkezi düzeyde etkinleştirilmesi, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin sağlanması, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması, kırsal kesimde kalkınmanın sağlanması*” ilkeleri altında yerele dönük politika hedeflerinin bir özeti çıkarılmıştır. Bu başlıklardan da anlaşılacağı üzere, yerel yönetimlerin ve yereldeki diğer örgütlerin (sivil toplum kuruluşları gibi) ön plana çıkarıldığı, kurumsal kapasitelerinin artırılmaya çalışıldığı ve kırsalın kalkınmasına da özel bir önem atfedildiği görülmektedir. Planın 46 ve 51. Sayfaları arasında bu sayılan başlıklardaki konulara yönelik olarak geçen plan döneminde yaşanan gelişmelere vurgu yapılmıştır. Örneğin 2004 yılında Büyükşehir Belediye Kanunu’nun çıkması, 2005 yılında Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarının yürürlüğe girmesi, 2006 yılında da Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un yürürlüğe girmesi, yerel yönetimler alanındaki önemli gelişmeler olarak gösterilmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesine paralel olarak, 26 adet NUTS II bölgesinde oluşturulan kalkınma ajanslarına yer verilmiştir. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün ve taşra teşkilatlarının kaldırılmasını takiben 2005 ve 2006 yıllarında il özel idarelerine ve mahalli idare birliklerine doğrudan kaynak tahsisi yoluyla gerçekleştirilen Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi’ne (KÖYDES) yer verilmiştir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006, s. 46-49).

Planın 91. ve 95. sayfaları arasında da, bir önceki paragrafta “Bölgesel Gelişmenin Sağlanması” başlığı altında sayılan konu başlıklarına ilişkin olarak gelecekte yapılması planlanan düzenlemeler ve esas alınacak temel ilkeler şu şekilde sıralanmıştır:

-“*Planlama hiyerarşisinin ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerindeki planlama araçları ve standartları belirlenecek, planların birbiriyle uyumu sağlanacaktır. Fiziksel planlar da dahil olmak üzere, yerindenlik ilkesi esas alınarak, planların yönetimi ve denetimi için bütüncül bir sistem oluşturulacaktır*”.

-“*Yerel ve merkezi kuruluşlar arasında bölgesel gelişme ve yerel kalkınmayla ilgili görev, yetki ve sorumluluklar tanımlanacak, etkin bir eşgüdüm ve denetim mekanizması oluşturulacaktır*”.

-“*Kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ve STK’lar arasındaki işbirliği ve ortaklıklar desteklenecek, işbirliği ağlarının oluşturulması yoluyla bilgi alışverişi özendirilecektir*”.

-“*Başta yerel yönetimler olmak üzere yerel kuruluşların yeterli sayı ve nitelikte teknik personele ve donanımına sahip olmaları desteklenecek, kalkınmada rolü olan kurumların ve*

*aktörlerin proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konularında kapasiteleri artırılacak, kaynak kullanımında etkinlik sağlanacaktır”.*

*-“Başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasiteleri güçlendirilecektir”.*

*-“Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır. Ancak, yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce yerel yönetimleri yönetsel ve mali açıdan güçlendirecek önlemler alınacaktır”.*

*-“Belediyelerin kurulması objektif ölçütlere bağlanacaktır. Sadece bu ölçütlere uyan yerleşim yerleri belediye olarak kabul edilecektir”.*

*-“Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirlenecek; standartlara uygunluk denetimi merkezi idare tarafından yapılacaktır” (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006, s. 91-95).*

### **3.5.3. Onuncu Kalkınma Planı**

2014-2018 yılları arasındaki düzenlemeleri kapsayan ve geçmişe yönelik değerlendirmelerde bulunan 10. Kalkınma Planı'nın “Plan Öncesi Dönemde Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler” başlığı altındaki 111. ve 112. maddelerinde “*Kamu idarelerinde politika geliştirme, programlama, bütçeleme kapasitesini güçlendirmeye ve hesap verilebilirlik ile mali saydamlığı sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsenen stratejik yönetime geçiş süreci yaygınlaştırılmıştır. Ayrıca, hesap verebilirliği güçlendirmek amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş, Sayıştayın denetim alanı tüm kamu kaynaklarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir*” (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 26) ifadesi yer almaktadır. 111. maddede yer alan bu ifadeyle, yerel yönetimlerin idari kapasitesini artırmaya yönelik yapılan çalışmalara değinilmiş ve özellikle de “hesap verebilirlik” ve “mali saydamlık” ifadelerine vurgu yapılarak daha öncesinde yerel yönetimlerin karıştığı yolsuzluk dosyalarının bir daha tekrarlanmamasına yönelik oluşan hassasiyet belirtilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu ve Sayıştayın denetim alanının genişletilmesine yönelik ifadelerse, bir bakıma “katalizör devlet” anlayışının, Türk kamu yönetiminin felsefesinde de hayat bulmasının başlıca işaretlerinden biridir.

112. maddede yer alan “*Yerel düzeyde ise kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, mahalli hizmetlerin sunumunda daha etkili bir koordinasyon sağlanması ve ölçek ekonomisinden faydalanılması amacıyla nüfusu 750 binin üzerinde bulunan iller, il sınırları esas alınarak*

*büyükşehir belediyesine dönüştürülmektedir. Bu düzenlemeyle büyükşehir belediye sayısının 30'a ulaşması, Türkiye yüzölçümünün yüzde 51'inin, nüfusun ise yüzde 77'sinin büyükşehir belediyesi kapsamına girmesi beklenmektedir*" (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 26) ifadesi yerel yönetimlerin ve kentleşmenin gelişimi açısından birçok eleştiriyi doğurabilecek bir ifadedir. Çünkü öncelikle, bu maddede bir belediyenin büyükşehir belediyesine dönüşebilmesi için gerekli ölçeklerden birisi olan 750 binlik nüfus ölçeği, Aralık 2012'de kabul edilen 6360 sayılı yasada, 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı yasadan daha farklı bir biçimde değerlendirilmektedir. Çünkü 5216 sayılı yasanın 4. maddesine göre, 750 binlik nüfus şartı, "belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu" şeklinde aranmaktadır. Oysa 6360 sayılı kanunda büyükşehir belediyesi olabilmek için sağlanması gereken 750 binlik nüfus ölçütü, yasanın 5. maddesinde, 5216 sayılı yasanın 4. maddesi değiştirilerek, "Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" şeklinde düzenlenmiştir. 6360 sayılı yasanın getirmiş olduğu bu değişiklik ile mevcut 30 büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiş ve bundan sonra yeni bir büyükşehir belediyesi daha kurulacak olursa, 750.000'lik nüfus kriterinin il mülki sınırları içerisinde aranacağı belirtilmiştir. Böylelikle il sınırları dahilindeki kırsal alanlarda büyükşehir belediyesi sınırları içerine dahil edilmiştir. Onuncu Kalkınma Planının 26. sayfasında yer alan 112. maddede ise, yukarıda ifade edildiği şekliyle Türkiye yüzölçümünün %51'inin ve nüfusunun ise %77'sinin büyükşehir belediye sınırları kapsamına gireceği vurgulanmıştır. Belediyeciliğin temelde bir kentsel kamu hizmeti sunumu olduğu düşünülürse, yasanın tamamıyla uygulanmaya başladığı tarih olan 30 Mart 2014'ten itibaren Türkiye nüfusunun %77'sinin kentsel alanlarda yaşamaya başladığı ve yüzölçümünün de %51'inin kentsel alana dönüştüğü şeklinde, gerçekte olan durumla çatışacak biçimde yanlış yorumların yapılabilmesine olanak verecektir. Bu nedenle, planın bu maddesindeki öngörünün bir anda gerçekleşecek bir durum olmadığı, uzun vadede gerçekleşebilecek bir dönüşüm olduğu unutulmamalıdır.

Onuncu Kalkınma Planının "Yaşanabilir Mekanlar, Sürdürülebilir Çevre" başlığı altındaki 898. Maddesinde yerel yönetimlere ve faaliyet alanlarına yönelik oluşturulan kamu politikalarına ilişkin olarak "Şehir ve mekan kalitesinin birincil sorumluları olan mahalli idarelerin yönetim ilkesi etrafında yeniden yapılandırılması, mali ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi ve yerindenlik ilkesi gereğince geliştirilmesi önemini korumaktadır. Bu kapsamda, sayısı 16'dan 30'a çıkan ve kırsal alanlar da dahil bütün il sınırlarını kapsayacak şekilde hizmet sunma yükümlülüğü verilen büyükşehirlerin planlama, örgütlenme ve hizmet sunum modelinin geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, kamu

kuruluşları, üniversiteler, kalkınma ajansları, meslek örgütleri, odalar, STK'lar, ve özel sektör örgütlerinin hizmet kapasitelerinin geliştirilmesi ve kendi aralarındaki ağ yapılarının güçlendirilmesi de yerel kurumsal kapasitenin önemli unsurlarını oluşturmaktadır” denilmektedir. Bu maddede görüldüğü üzere, yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin artırılması ve kamusal hizmet sunumundaki politika yapım süreçlerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak, AB'nin hem kendi iç yönetim düzenine hem de Türkiye ile olan ilişkilerini düzenlemek adına yayımladığı belgelerde önemle üzerinde durduğu “yönetişim” ve “yerindenlik” ilkelerine özellikle vurgu yapılmıştır. Bu noktada, Türkiye'nin Onuncu Kalkınma Planı'nda bu maddeyi adı geçen kriterlere dayandırarak açıklaması, AB'nin Türkiye'ye önermiş olduğu yönetim felsefesinin gelecekte de sürdürüleceğinin bir işareti olarak yorumlanabilir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 135).

Yine “Yaşanılabilir Mekanlar, Sürdürülebilir Çevre” başlığı altındaki 899. maddede ise, *“Ülkemizde kırsal yerleşimlerde, nüfus azalmasının ve yaşlanmanın getirdiği riskler artmakta, şehirlere yakın ve uzak kırsal alanlar arasından belirgin bir farklılık görülmektedir. Bu nedenle kırsal alan politika ve uygulamalarının da zenginleştirilmesine, politika tasarımı ve uygulamada sadece köy ve bağlı birimleriyle sınırlı olmayan bir yaklaşımın geliştirilmesine ihtiyaç vardır”* denilmektedir. Burada, açıkça kırsaldaki kamusal hizmet sunumuna yönelik politikaların daha da çeşitlendirilmesi ve demografik yönden yaşanan olumsuzlukların (yaşlı nüfusun artışı ve iç göçe bağlı olarak kırsal nüfusun azalması) bu yeni politikalarla aşılmaya çalışıldığı görülmektedir. Kırsaldaki mevcut yönetsel yapının ötesinde, tüm ihtiyaçlara yanıt verebilecek yeni bir hizmet politikasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Aynı başlık altında bulunan 900. maddede de, *“Sürdürülebilir kalkınma anlayışının daha da ileriye taşınması için bu alandaki politikaların uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesinde ilgili kuruluşlar arasında işbirliği, koordinasyon ve veri paylaşımının geliştirilmesi ve özel sektör, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının rolünün artması önem kazanmaktadır”* (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 135-136) denilerek bir kez daha yönetişimin sürdürülebilir kalkınma için ne derece gerekli olduğu vurgulanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda çeşitlendirilecek olan yerel politikaların uygulanmasında, Türk kamu yönetiminin içindeki dikey hiyerarşide yer alan kurumların çeşitlendirilmesi kadar ikincil (özel sektör) ve üçüncül (sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları) örgütlere ait olan kurum ve kuruluşların da yatay örgütlenme bağlamında ele alınması ve kamusal hizmet sunumunda bu kurum ve kuruluşlardan da faydalanılması düşünülmektedir.

Onuncu Kalkınma Planının bu başlığında yer alan “Durum Analizi” alt başlığına ilişkin 902. maddede de, Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde, merkezi düzeyde, bölgesel gelişme politikalarının geliştirilmesine yönelik olarak çalışmaların yapıldığı bunun yanı sıra da, yerel düzeyde idari kurumsal kapasitenin geliştirilmesine ve kırsal kalkınmanın hızlandırılmasına yönelik adımlar atıldığı belirtilerek (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 136), Dokuzuncu Kalkınma Planının kapsamında olan 2007-2013 yılları arasındaki döneme ilişkin değerlendirmede bulunulmuştur.

Onuncu Kalkınma Planı, yerel yönetimlere ilişkin yasal düzeyde şimdiye değin yapılan çalışmaların ve gelecekte de yapılması düşünülen çalışmaların felsefesi ile birlikte ayrıntılarını çok dikkatli bir şekilde sıralamıştır. Planın “Mahalli İdareler” ve “Kırsal Kalkınma” başlıkları altında 989. ve 1027. maddeleri arasındaki değerlendirmeler ve öngörüler bu yaklaşımı doğrular niteliktedir. “Mahalli İdareler” başlığı altında “Durum Analizi” başlığı altında yer alan 989. ve 990. maddelerinde, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmaları sürecinde ölçek ekonomilerinden faydalanılarak kamusal hizmet sunumunun etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseltilmesi amacıyla belediye sayılarının düşürüldüğü vurgulanmaktadır. Ayrıca 2007 yılında belediye sınırları içerisinde toplam nüfus 58.6 milyon iken ve bu sayının toplam nüfusa oranı %83 iken, bu rakamın 2012 yılında sırasıyla 63.7 milyon ve % 84.3 oranında gerçekleştiği vurgulanmıştır. Bu döneme ilişkin yapılan bir başak çalışmada ise 2006 ve 2012 yıllarına ilişkin veriler sunulmuştur. Buna yıllar arasında; sırasıyla belediye sayısı 3225’ten 2950’ye, ilçe sayısı 850’den 918’e, köy sayısı 34406’dan 34340’a şeklinde değişiklik göstermiştir. (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 152). Görüldüğü üzere, yerel yönetim kuruluşları olarak tanımlanan belediye ve köy sayılarında gözle görülür bir düşüş yaşanmış, buna rağmen merkezi yönetimin taşra uzantısı olan ilçe örgütünde ise yapılan yasal düzenlemeler sonrasında bir artış görülmüştür. 991. maddede de, 2014 yılı mahalli idare seçimleri sonrasında toplam belediye sayısının 1395’e düşeceği öngörülmekte ve toplam nüfusun %90’ından fazlasının belediye sınırları içerisinde yaşıyor olacağı düşünülmektedir. Toplam belediye sayısına ilişkin verilen rakama göre belediyelerin çeşitlerine göre dağılımı da şu şekilde gerçekleşecektir: Büyükşehir Belediyesi 34, Büyükşehir İlçe Belediyesi 519, İl Belediyesi 51, İlçe Belediyesi 400 ve Belde Belediyesi 395. Fakat 6360 sayılı kanuna göre, bazı belediyelerin birleşme ya da katılma yoluyla nüfusunun 2000’nin üzerine çıkması durumunda tüzel kişilikleri korunacak ve belde belediyesi sayısında bir artış gözlenebilecektir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 152).

Planda ayrıca 994. maddede, KÖYDES, BELDES ve SUKAP gibi projeler kapsamında kırsal altyapı ve orta-küçük ölçekli belediyelerin altyapı yatırımları için desteklerin sunulduğu belirtilmiştir. 997. maddede ise, *“yerindenlik ilkesini zayıflatmamak gibi amaçlarla hizmet sunum yöntemlerinin yeni bir model çerçevesinde değerlendirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır”* denilerek planın daha önceki maddelerinde de vurgulandığı üzere, AB’nin yaratmış olduğu çok düzlemli yönetim modelinin vazgeçilmez unsurlarından biri olan “yerindenlik” (subsidiarite) ilkesinin hizmet sunumu konusunda oluşturulacak yeni modellere kaynaklık edeceği vurgulanmıştır. Planın mahalli idareler konusundaki “Amaç ve Hedefler” başlığı altındaki 998. ve 999. maddelerinde ise mahalli idarelerin etkin, hızlı ve nitelikli hizmet sunabilen, katılımcı, şeffaf, çevreye duyarlı, hizmete öncelikli ihtiyaç duyan kesimin gereksinimlerine öncelik tanıyan ve mali sürdürülebilirliğini sağlamış yerel yönetim yapılarının oluşturulması temel amaç, sunulan yerel nitelikli kamu hizmetleri sonrasında ise vatandaş memnuniyetini en üst noktaya çıkarmak ise temel hedef olarak ortaya konmuştur (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 153-154).

Mahalli idarelerin gelişimine yönelik uygulanacak olan kamu politikalarına ilişkin olarak ise planın “Politikalar” başlığı altındaki 1006. maddeye göre; köy yönetimlerinin güçlendirilerek, köy yönetimlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanacağı belirtilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 154). 12.03.2014 tarihinde Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Sayın Süleyman ELBAN ile yapılan görüşmede de, kendisinin, köy kanunu üzerine 2009 yılında yapılan tasarı taslağı çalışmasının geliştirilmiş şeklinin 2014 yılı içerisinde de hazırlanarak Başbakanlığa iletildiğini belirtmesi de, konulan bu politika hedefinin hayata geçirilmeye çalışıldığını göstermektedir (Elban ile mülakat, 2014).

Planın 1009. maddesinde, 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin sayısının 30’a çıkacağı ve bu değişiklikle birlikte, bu 30 ildeki büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin kırsal kalkınma konusunda kilit aktörler olacağı vurgulanarak (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 155), il dahilinde kırsal alanda da, kente dönük beledi hizmetlerin yaygınlaştırılacağına sinyalleri verilmektedir. 1019. maddede ise, kırsal kalkınma desteklerinin tarımda rekabet gücünü iyileştirecek şekilde kullanılacağını ve bu konuda AB destekleri ile ulusal destekler arasından hedef birliği yaratmanın, potansiyel yararlanıcılar ve coğrafi kapsam bakımından uyum ve tamamlayıcılık ilişkisi geliştireceği belirtilmektedir. 1021. maddeye göre, köylerdeki nüfus yoğunluğunun azalması ve bu yerlerde bulunan engelli ve yaşlı bireylerin sosyal hayata katılımını ve erişimini kolaylaştırmak adına yerel düzeyde hizmet sunum kapasitesinin güçlendirileceği ve yenilikçi modeller sunulacağı da vurgulanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 156-157).



Planın 1024, 1026, 1027 ve 1028. maddelerinde de, kırsal kalkınmaya verilen önem, bu alanda oluşturulacak yeni kamusal politikalar ve bu politikaların hangi ölçekte ve hangi kurumlar eliyle sunulacağı bakımından açıklamalar yapılmıştır. Buna göre; bir yerel kalkınma programı hazırlanması ve bu programın tasarımının da, yerel yönetim birimlerinin şehirlere yakınlık durumuna göre, orta ve uzak kırsal yörelerin şartları dikkate alınarak farklılaştırılacağı belirtilmiştir. Özellikle büyükşehir belediye bünyesindekiler başta olmak üzere, ilçe düzeyinden kırsal alana kamu hizmeti sunma kapasitesini güçlendirecek şekilde kurumsallaşmanın sağlanması gerektiği bir hedef olarak ortaya konmuştur. Bu doğrultuda da, öncelikle kırsal alan tanımının yeniden düzenleneceği ve temel nitelikteki ulusal verilerin kır-kent ve il bazında yayımlanmasının sağlanacağı vurgulanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 157). Yukarıda sayılan maddeler bağlamında kırsala yönelik hayata geçirilmek istenen kamu politikaları değerlendirildiğinde, özellikle büyükşehir belediyesi olan 30 ilde, kırsal alan dönüşümüne öncelikle önem verildiği ve bu illerin sınırları dahilinde kırsal ve kent arasındaki gelişmişlik farklılıklarının etkin, verimli ve daha kaliteli belediye hizmetleri sunumuyla gerçekleştirilmek istendiği görülmektedir. Bu illerde, hizmet sunumunun planlanması ve koordinasyonu aşamasında büyükşehir belediyelerinin yetkili olacağı anlaşılmakta ve büyükşehir ilçe belediyelerinin de mali teknik anlamda büyükşehir belediyelerinden gerekli desteği de alarak daha çok uygulama alanında faaliyet gösterecekleri anlaşılmaktadır.

Onuncu Kalkınma Planının yerel yönetimlerle ilgili son bölümü olan “Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı” başlığı altında ise yerel yönetimlere ilişkin sorun alanlarına değinilerek, bu sorunların çözümü için geliştirilecek politikalara, bu politikaların uygulama alanlarına, uygulayacak olan paydaşlara ve etkilenecek olan hedef kitleye ilişkin tespitlerde bulunulmuştur. Program bileşenleri “Mahalli İdarelerin Kurumsal Kapasitelerinin Geliştirilmesi” ve Yerelde kapasite, Yönetişim ve Katılımcılığın Geliştirilmesi” başlıkları altında ikiye ayrılmıştır. Bu başlıklar altında yerel yönetimlerdeki, teknik, mali, beşeri ve idari kapasite eksikliği sorunlarına yönelik olarak üretilen ve uygulanması önerilen çözüm önerileri sıralanmıştır. Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olursa bu iki başlık altında; öncelikle büyükşehir belediyeleri olmak üzere hizmet standartlarının belirlenerek bunlara uyumlu çalışılması, büyükşehir belediyelerinin artan görevlerinin yerine getirilmesine yardımcı olmak için değişik planlama, örgütlenme ve hizmet sunum modellerinin geliştirilmesi, kırsal kesime hizmet sunumuna yönelik olarak idari, teknik ve beşeri kapasitelerin geliştirilmesi, başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere yerel yönetimlerin mali yönetim kapasitelerinin ve öz gelirlerinin artırılması, yerel yönetimlerin teknolojik altyapılarının güçlendirilmesi, STK’lar, üniversiteler ve diğer meslek kuruluşlarının kurumsal yönetim ilkeleri dahilinde yerel

kalkınma süreçlerine katılımının arttırılması ve yerel yönetim mekanizmalarının daha etkin kılınması ve gerekli durumlarda yenilerinin tesisi olarak sıralanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 216-217).

### **3.6. AB ve Türk Yerel Yönetimleri**

AB'nin kamu yönetimi alanında özellikle de yerel yönetimlerle ilgili olarak, yerleşme, yönetim sistemi gibi ilkeler çerçevesinde, ulus-üstü bir yönetsel paradigma olarak "Avrupa Yönetsel Alanı"nın oluşturma çabası, üye ve aday ulus devletlerin yönetim yapılarına derinden etkileyen bir faktör olagelmıştır. Çünkü "Avrupa Yönetsel Alanı"nın ve "Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi'nin dayanmış olduğu temel prensip, tüm yönetsel kademelerin sahip olması gereken güç ve söz hakkı doğrultusunda yönetsel karar alma ve uygulama süreçlerine katılması prensibi üzerine kuruludur. Bu prensip gereği, yönetsel karar alma ve uygulama süreçlerinde, nihai merkez ulus devlet olmaktan çıkar ve ulus altı (bölge, belediye, köy yönetimleri gibi) ve ulus üstü (AB gibi) yönetsel kuruluşlar da, birtakım kamu hizmetlerinin sunulmasında özerklik derecesinde aktif rol üstlenirler. Ayrıca AB gibi yönetsel ve siyasal anlamda kuvvetli bir etkiye (koşulsallık ilkesi bağlamındaki teşvikler ve hedef kısıtlamaları) sahip olan ulus üstü yönetsel organların ulus altı birimlerle hem siyasi hem yönetsel hem de mali ilişkide bulunabilmesi çok düzlemli yönetim ilkesinin savunduğu dikey, yatay ve çapraz yönetsel ağların oluşmasını sağlar.

Bu noktada, ulus devletlerin farklılaşan ya da yetkileri anlamında azalan sorumlulukları, ulusal yönetsel düzeyde hem ulus altı hem de ulus üstü yönetsel örgütlere karşı farklı refleksler üretilmesine neden olabilir. Bu başlık altında da, yukarıda örneklendirilmeye çalışılan yönetsel etki-tepki süreçlerinin, Türkiye'de yerel yönetim reformlarının gerçekleştirilmesi sürecince ulusal siyasal ve yönetsel düzlemde hangi aktörleri ne şekilde etkilediği ve ortaya ne gibi sonuçlar çıktığı tartışılmaya çalışılacaktır.

#### **3.6.1. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Geçirdiği Değişimler**

AB üyelik sürecinde yerel yönetimler alanında yaşanan değişimler ise çok kısa sürede ve çok yoğun olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nde aday ülke ilan edilmesinden sonra AB Müktesebatına uyum süreci başlamıştır. Bu uyum kesinlikle AB'nin Türkiye'nin iç politikasına şekil vermesi gibi algılanmamalıdır. Çünkü söz konusu olan Türkiye'nin yapısal görünümünün ve işleyişinin, AB norm ve değerlerini uluslar arası ölçekte karşılamasıdır. Türkiye'nin 1999'da Helsinki Zirvesi'nde üyeliğe aday ülke ilan edilmesiyle birlikte ve 1998 yılından bu yana Türkiye hakkında Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı İlerleme Raporlarına ek olarak hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi, Türkiye'nin reformlar anlamında hızlı hareket etmesine neden olmuştur. Çünkü bu süreçte temel amaç bir

an önce kanunlar ve bunların uygulaması ile birlikte AB müktesebatına uyumun gerçekleştirip bir an önce tam üyelik müzakerelerine başlamak olmuştur.

Bu sebeple Türkiye’de AB üyeliği adaylığının açıklanmasından sonra yerel yönetimlere ilişkin ilk ciddi atılım DSP-ANAP-MHP hükümeti döneminde yapılmıştır. Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde oluşturulan “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu” 2001 yılında ayrıntılı bir rapor sunmuştur. Ardından Kasım 2002 seçimlerinden sonra işbaşına gelen 58. ve 59. AKP hükümetleri yerinden yönetimleri güçlendirmeye yönelik çalışmalarına, Katılım Ortaklığı Belgesi ve AB’ye uyum paketleri paralelinde kanun değişiklikleriyle başlamışlardır. İlk olarak 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ve ardından 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı “Belediye Kanunu” bu hızlı değişimin ilk göstergeleridir. Yerel yönetimler alanına ilişkin şimdiye kadar sadece 1924 yılında kabul edilen 442 Sayılı “Köy Kanunu”nda değişikliğe gidilmemiştir (Esen, 2005, s. 374).

Türkiye’de yerel yönetimler alanında yapılmak istenen reform çabaları aslında genel anlamda kamu yönetiminde yapılması istenen reformların bir parçasını oluşturmaktadır. Bu reform çabasının temel dayanaklarından birisi de, bazı hizmetlerin yerel yönetimlere yüklenerek ve bir kısmının da kamu-özel ortaklığı yolu ile özel kesime devredilmesiyle, devletin küçültülmesinin sağlanmasıdır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde yapılacak olan reform hareketlerinin dayanak noktalarını da, akçal ve örgütsel yapı, personel politikaları, yönetim-vatandaş ilişkisi ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler oluşturmaktadır (Mengi, 1997, s. 510-514).

Türkiye’de kamu yönetiminde nitelikli bir reform olgusunun ortaya çıkması 1980’li yıllardaki “yeni sağ” düşüncenin gelişimi ile birlikte olduğu söylenebilir. Reform anlamında özellikle de “Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki” kanun metni meclisten geçmiş ancak yasalaşamamıştır. İlk kez bu metinde, o güne kadar anayasalarda dahi uygulanmayan bir uygulamaya gidilmiş ve “idare” yerine “kamu yönetimi” sözcüğü kullanılarak bu alanda gerçekleştirilmek istenen reform uygulamalarına ayrı bir önem atfedildiği ve alana kamu yönetimi penceresinden bakıldığı vurgulanmak istenmiştir. (Canpolat ve Cangir, 2010, s. 36-37) KYTKT’nin birinci maddesinin içerisinde yer alan “kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinden” bahsedilerek bu alanda yerel yönetimlerin de işlev ve yükümlülüklerinin arttırılmak istendiği anlaşılmaktadır. (Canpolat ve Cangir, 2010, s. 38).

Yeni kamu politikası anlayışının Türkiye özelinde kurumsal anlamda şekillenmesinde ve hayat bulmasında, Türkiye'nin 1950'li yılların sonundan itibaren ilişkilerini sürdürdüğü Avrupa Birliği'nin bir dış aktör olarak yadsınamaz bir etkisi bulunmaktadır. Bu etki, Türkiye'nin AB ile olan ilişkisi başladığından bu yana imzaladığı veya taraf olduğu bazı anlaşmalara dayanmaktadır. Örneğin, Türkiye'nin 1988 yılında imzaladığı ve 1992 yılında bazı çekincelerle kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1993 yılındaki Maastricht Anlaşması ile yerinden yönetimlerin “subsidiarite” ilkesi bağlamında tanımlanması ve 1999 yılında Türkiye'nin AB için adaylık statüsünü kazanmasından sonra, Türkiye için yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgelerindeki ekonomik ve siyasi koşullar ile AB müktesebatına uyumu öngören Kopenhag Kriterlerinin (Emini, 2009, s. 39) hayata geçirilmek istenmesi topyekün olarak Türkiye’de, AB tarafından idari reformu tetikleyen etmenler olarak sıralanabilir.

Fakat AB'nin yönetsel reform konusunda yapmış olduğu bu etkiler, Türkiye'nin özellikle yerel ve bölgesel politikaları da kapsayan kamu politikası yapım süreçlerindeki bazı eksik tutumları nedeniyle sekteye uğrayabileceği vurgulanmaktadır. Konuyla ilgili olarak, Türkiye’de siyasi partilerle sosyal-toplumsal gruplar arasındaki zayıf organik bağın, sivil toplumun siyasa yapım süreçlerinden soyutlanmasına neden olduğu ileri sürülmektedir (Ertugal, 2010, s. 98). Bu yaklaşım, AB'nin yönetsel reform konusundaki politika transferinin, Türkiye'nin iç politikasına aktarılması sürecinde, çok düzlemli yönetim sisteminin uygulamasına dair soru işaretleri doğurmaktadır.

Avrupa Birliği, adaylık sürecinde olan her ülkeye yaptığı gibi Türkiye’ye de, Avrupa Birliği’ne entegrasyonun kolaylaştırılması ve eğer gerçekleşirse de üyeliğin kabulünden sonra da ülkeler arası derinleşmenin sağlanması için yerel yönetimlerin gelişimine vurgu yapmıştır. Fakat bilinmesi gerekir ki; Avrupa Komisyonu genişleme sürecinde aday ülkelere hiçbir zaman kalıplaşmış tek bir desantralizasyon modeli dayatmamaktadır. Ayrıca AB, aday ülkelerin idari yapılanmaları konusunda da herhangi bir şart koymamaktadır. Avrupa Komisyonu, bu anlamda sadece katılım öncesi yardım programlarının uygulanabilirliğini arttırmak adına yönetsel bir birliğin varlığına önem vermektedir (Eliçin, 2011, s. 105).

Türkiye’de, yerel yönetimler reformu alanında “bölgesel” nitelikteki tek dönüşüm ise NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics – İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması Sistemi) sistemi uygulaması ile yaşanmıştır. AB, bölgesel politikaların oluşturulması, istatistiki olarak sınıflandırılması ve ortak bir paydada uygulanmasının kolaylaştırılması amacıyla 1981 yılında AB İstatistik Bürosu (EUROSTAT) tarafından kullanılmaya başlanan bu sistemi, 1988 yılında AB mevzuatının bir parçası haline getirmiştir

(Çimen, 2013, s. 73). Bu bölgesel nitelikli sistem ile, AB içinde 01.01.2012 ila 31.12.2014 tarihleri arasında geçerli olan rakamlara göre NUTS-1 düzeyinde 97 bölge, NUTS-2 düzeyinde 270 bölge ve NUTS-3 düzeyinde 1294 bölge oluşturulmuştur. Hırvatistan'ın 01.07.2013 tarihinde gerçekleşen AB üyeliği ile birlikte, NUTS-1'e 1 bölge, NUTS-2'ye 2 bölge ve NUTS-3 düzeyine de 21 bölge daha eklenmiştir<sup>41</sup>.

2002 yılında Bakanlar Kurulu kararı<sup>42</sup> ile, Türkiye'de 12 NUTS-1 (Geniş İl Grubu), 26 NUTS-2 (İl Grubu) ve 81 adet de NUTS-3 (il) bölgesi oluşturulmuştur.

AB'nin, özellikle Türkiye'nin aday ülke statüsünün kabul edilmesinden sonra, yerel yönetim ve yerelleşme alanlarındaki reformlar konusunda belirgin bir talebinin olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği tarafından "Katılım Ortaklığı Belgeleri"nde ve "İlerleme Raporları"nda vurgulanan yerel yönetim reformları "subsidiarite" (yerellik) ve yerelleşme kavramları temelinde gerçekleştirilmesi arzu edilen süreçlerdir. Ayrıca, Avrupa Konseyi'nin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ilgili beklentileri de bu bağlamda AB'ye uyum sürecinin bir parçası olarak değerlendirilebilir. AB müktesebatı dikkate alındığında da, yerel yönetimlere ilişkin mevzuatın gerçekten önemli bir yer tuttuğu görülecektir. Neo-liberalizmin ve küreselleşmenin siyasi ve ekonomik etkileri sebebiyle 1990'lar da devletin küçültülmesi argümanları etrafında şekillenen yerel yönetim reformlarının hayata geçirilmesi sürecinde yukarıda sayılan etkenler kapsamında AB'nin etkisi yadsınamaz (Erbay ve Akgün, 2013, s. 163-164).

AB'nin artan bu etkisi sebebiyle, adaylık sürecinde ilk olarak 2003 yılında "Kamu'da Yönetişimin Güçlendirilmesi" adındaki Bakanlar Kurulu kararı ile yerel yönetimlerin mevcut durumu ile ilgili bazı değerlendirmelerde bulunulmuş ve yeni hedefler belirlenmiştir. Alınan karara göre, yerel yönetimler yetersiz ekonomik kaynaklar ile birlikte yoğun bir merkezi vesayet altında görevlerini gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Bu nedenle Türkiye'nin de çekinceleriyle birlikte imzalamış olduğu Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak, Türk yerel yönetimleri merkezi idare ile birlikte yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenleme kapsamında izlenmesi gereken yol olarak da, merkezi yönetimin görev ve işlevleri belirlenecek ve geriye kalan mahalli ve müşterek nitelikteki tüm görevler ise liste usulü görevlerin sayılması yerine, doğrudan yerel yönetimlerin görev alanına verilecektir. Böylelikle yerel yönetimler, çağın gerekliliklerinin getirmiş olduğu modern kavramların ışığında (yerelleşme, yerindenlik, etkin, şeffaf ve saydam yönetim vb.) yeniden düzenlenecektir. Bu düzenleme sonrasında da yerel yönetimler, merkezi idarenin önceden

<sup>41</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction) (E.T.: 21.04.2014)

<sup>42</sup> İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırmasının tanımına ilişkin 2002/4720 sayılı karar, 22 Eylül 2002 tarih ve 24884 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

belirlemiş olduğu kriterler ile ulusal ve bölgesel çaptaki makro planlara uygun bir şekilde, kendi kararlarını alan, kendi bütçesi ve personeli ile birlikte mahalli ve müşterek nitelikteki gereksinimleri karşılamaya yönelik çalışan çağdaş yerinden birimleri olarak yeniden yapılandırılacaklardır (Erbay ve Akgün, 2013, s. 164).

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin reform çalışmaları 2000’li yıllarla birlikte hızlanmıştır. İlk olarak 2003 yılında 5019 sayılı kanunla, nüfus büyüklüğüne göre belirli bir yarıçap temelinde, büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmek istenmiştir. Fakat ilgili kanun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderildiği ve hükümetçe de üzerinde ısrar edilmediğinden dolayı yasalaşamamıştır (Zengin, 2014, s. 95). Yine 2003 yılında kamu yönetiminin işleyişi ilgili olarak bir çerçeve kanun olarak hazırlanan ve temel amacı merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları topyekün yeniden düzenlemek olan “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” 3 Kasım 2003’de kamuoyuna açıklanmış ve 29 Aralık 2003’te de TBMM’ye sunulmuştur. TBMM Genel Kurulu’nda 18 Şubat 2004 günü başlayan görüşmeler 15 Temmuz 2004’e kadar sürmüştür. Tasarı, başta adı olmak üzere çeşitli maddeleri üzerinde ciddi tartışmalara konu olmuş fakat üzerinde yapılan bazı değişikliklerle birlikte yasalaşmıştır. Tasarının adı değişerek “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” adıyla 5227 sayılı yasa olarak kabul edilmiştir. Kanun, 3 Ağustos 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından 8’i geçici olmak üzere toplam 22 maddesi bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı’nın konuyla ilgili olarak iade gerekçeleri ise, esas olarak yapılan düzenlemelerin ülke ve ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim- yerel yönetim dengesini zedeleyeceği yönündedir. Cumhurbaşkanı gerekçesinde ayrıca yeni yasalar yapılırken, yasa maddelerinin Anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin temel ihtiyaçlarına uygun olması gerektiğini vurgulamıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Sayı: B.01.0.KKB.01-18/A-9-2004-890 (03.08.2004), Aktaran Okçu ve Kösecik, 2009, s. 90).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, kamu yönetimine yapı anlamında yeni bir soluk getirmek anlayışıyla yeni kamu işletmeciliğinde benimsenen prensipler üzerinden yeni bir model önerisi sunmuştur. Bu anlamda şeffaflık, hesap verilebilirlik, denetimin arttırılması, yerel yönetimlere yerellik (subsidiarity) ilkesine uygun olarak daha fazla yetki ve kaynak verilmesi, bunu gerçekleştirmek üzere idari etkinliğin ve kapasitenin arttırılması, katılımcı ve sonuç odaklı karar verme ve hizmet üretme süreçlerini teşvik etmek öncelikli amaçlar olarak sıralanmıştır. Tasarıya göre merkezi yönetim ve yerel yönetimler, kanunda öngörülen hizmetleri, hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan üniversitelere, kamu kurumu

niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve konuyla ilgili olan sivil toplum kuruluşlarına bırakabileceklerdir. Ayrıca tasarı mahalli idareler hal denetçisi adıyla bir Ombudsman (Kamu Denetçisi) kurumu da getirmekteydi. Bu kurumun kurulmak istenmesindeki amaç, her ilde, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmaktır. İl Genel Meclisi tarafından seçilecek olan kamu denetçisi, ilgili konuda menfaati ihlal edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine harekete geçecek ve gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek ilgili idareye ve talep sahibine kararını bildirecekti (Okçu ve Kösecik, v.d., 2009, s. 90-91).

Tasarıda yer alan madde gerekçelerinden birinde de, 1992 yılında onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dikkate alınarak, merkezi hükümet tarafından yürütülecek görev ve hizmetler dışındaki yerel nitelikli tüm kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredildiği ifade edilmektedir. Tasarının 9. maddesinin gerekçesi ise, yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasındaki ilişkinin niteliği açısından önem arz etmektedir: “Mahalli idareler, merkezi idarenin alternatifi veya onun yerine ikame edilecek kurumlar olarak düşünülemez. Ancak, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde ölçekten ve görülecek hizmetin niteliğinden kaynaklanan bir görev bölüşümü ve dağılımı söz konusudur”. Bu maddenin yerel yönetimlerin açısından özelliği şudur: Subsidiarite (yerellik) ilkesine bağlı olarak, yerel yönetimlerin mahalli müşterek nitelikteki görevleri liste usulüyle sayılmak yerine, merkezi yönetimden geriye kalan yerel nitelikli tüm görevlerin yerele yetki devri vasıtasıyla aktarılması öngörülmektedir. Ayrıca bunun yanı sıra, hizmet devrinin tek başına yeterli olmayabileceği, gerektiği takdirde ikincil (özel sektör) ve üçüncül (sivil toplum kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütleri) örgütlerden de yardım alınabileceği vurgulanmaktadır (Okçu ve Kösecik, v.d., 2009, s. 91).

Tasarı ayrıca, Sağlık, Tarım ve Köy İşleri, Sanayi ve Ticaret, Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarının taşra teşkilatlarının görevlerinin ve yetkilerinin, araç gereç, bina ve mallarının, alacak ve borçlarının, bütçe ödeneklerinin, kadroları ile birlikte personelinin il özel idarelerine devrini öngörmüştür. Bunun yanı sıra, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıkları ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüklerinin taşra taşra teşkilatlarının görev ve yetkilerinin belediye sınırları içerisinde belediyelere, belediye sınırları dışında da il özel idarelerine devrine karar vermiştir. Sonrasında, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün de görev, yetki, araç gereç, bina ve mallarının İstanbul'da İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne, İstanbul dışında ise İl Özel İdarelerine devrini uygun görmüştür. Bu değişiklik bağlamın Köy Hizmetleri Genel

Müdürlüğü'nün personeli de merkez teşkilatında Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na, İstanbul'da İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne, İstanbul dışındaki taşra teşkilatının bulunduğu illerde de İl Özel İdarelerine devrini öngörmüştür (Tasarının Geçici 1 ve 2. maddeleri).

Zamanın hükümeti, Cumhurbaşkanınca TBMM'ye geri gönderilen tasarımı revize edip yeniden düzenlemesine rağmen, tekrar TBMM Genel Kurulu'na geri getirmemiş, bunun yerine tasarıda yer alan düzenlemelere ilişkin yasaları tek tek çıkarma yolunu tercih etmiştir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin AB'ye adaylık sürecinde geçirdiği değişimler gerçekten kayda değer gelişmelerdir. Özellikle yerel yönetimler alanında 2004 yılında başlayan değişim süreci, Türkiye'de köy yönetimleri dışındaki bütün yerinden yönetim birimlerinin kanunlarının ve yapılarının değişmesine neden olmuştur.

AB'ye tam üyelik hedefinde “demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzeni kurma amacıyla uygulamaya konulan reform paketinde yerel yönetimlere ilişkin olarak, merkezi hükümetin görev ve yetkilerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yeniden düzenleneceği ve bunun dışında kalan tüm görev ve yetkilerin yerel yönetimlere bırakılacağı belirtilmiştir (Kösecik, 2007, s. 713).

Cumhurbaşkanı'nın reddi üzerine yasalaşamayan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın, tek tek kanunlar olarak hayata geçirilmesi ancak 2004 yılında çıkarılmaya başlanan yerel yönetim kanunlarıyla mümkün olabilmıştır. 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, yerel yönetimler bağlamında AB'ye uyum sürecinin başladığı ve iç politikada da yukarıda sözü geçen Bakanlar Kurulu kararının somut anlamda hayata geçirilmesi anlamına gelmektedir (Erbay ve Akgün, 2013, 164). İl özel idarelerine ilişkin 5391 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun da, 13 Temmuz 2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren bir başka yasal düzenlemedir (Kentleşme Şurası Komisyon Raporu, 2009, s. 30). Ayrıca kabul edilen bu kanunların yanı sıra, müzakere fasılları ve müktesebata uyum çerçevesinde 3194 sayılı İmar ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda değişiklikler yapan bazı düzenlemeler uygulamaya konulmuş ve bu gelişmeler Ocak 2013 tarihinde tamamlanan İlerleme Raporu'nda da yer almıştır (Erbay ve Akgün, 2013, 163-164). Bunların yanı sıra 2008 yılında çıkarılan 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ve 5747 sayılı “Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” da Türkiye'de yerel yönetimler sistemine reform derecesinde önemli değişiklikler getiren diğer yasal düzenlemelerdir (Okçu ve Kösecik, v.d., 2009, s. 91-92).



2004 yılında kabul edilen ve yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediyeleri içerisinde ilk başta büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesi (belde belediyesi) temelli bir yaklaşımla üçlü bir kademelenme izlemiştir. 2004 yılından önce 1993 ve 1999 yıllarında oluşturulan büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan alt kademe belediyelerinin adları “ilk kademe belediyeleri” olarak değiştirilmiştir (Zengin, 2014, s. 97).

5216 sayılı yasa, ayrıca “pergel düzenlemesi” olarak da ifade edilen bir uygulama ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarını, nüfuslarına oranla belirlemiştir. 5216 sayılı yasa geçici madde 2’ye göre; büyükşehir belediyelerinin sınırları, valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak koşuluyla nüfusu 1.000.000’a kadar olan yerlerde yarıçapı 20 km., nüfusu 1.000.000-2.000.000 arası olan yerlerde yarıçapı 30 km. ve nüfusu 2.000.000’den büyük olan yerlerde ise yarıçapı 50 km. olan dairenin sınırlarından ibaret olmaktadır. Bu yapının uygulanması ile beraber büyükşehir belediye sınırları içerisindeki alt kademe belediyeleri, nüfus artışı yalnızca %16 olmasına rağmen, %300’lük bir artış göstermiştir. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri az sayıda büyük ve çok sayıda küçük belediyeye sahip olan yapılara dönüşmüşlerdir (Arıkboğa, 2013, s. 60-61).

5747 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri dahilinde 43 yeni ilçe kurulmuş ve bir ilçenin de tüzel kişiliği kaldırılmıştır (RG: 26824). Yine bu kanunla büyükşehir belediyeleri içerisinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bir kısmı tek olarak, bir kısmı da birleşme yoluyla ilçe belediyelerine dönüştürülmüş, bir kısmı da diğer ilçe belediyelerine bağlanarak mahalle olmuş, bir tanesi de tüzel kişiliğini koruyarak köye dönüştürülmüş ve büyükşehir belediyesi sınırları dışına çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte 862 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılmış ve köye dönüştürülmesi öngörülmüştür. Fakat kanunla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi’nin verdiği iptal kararı (RG: 27076) ve daha sonra Danıştay’ın ve Yüksek Seçim Kurulu’nun vermiş olduğu kararlar doğrultusunda (RG: 27140, 27144), 862 belediyeden 837’sinin tüzel kişiliği devam ettirilmiştir. Bunun yanı sıra kanunun yürürlüğe girdiği 29 Mart 2009 Mahalli İdareler Seçimleri ile birlikte 16 büyükşehir belediyesi içerisinde yer alan 240 belde belediyesi de mahalleye dönüştürülerek kapatılmıştır (Can, 2009, s. 30; Zengin, 2014, s. 101). Bir başka deyişle, bu yeni düzenleme ile 16 büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde “sıfır belde” uygulamasına geçilmiştir. Bu nedenle belediye yönetimlerinde yerleşim esasından vazgeçilerek, ilçe temelli bütünleştirmelere gidilerek, alansal ölçekte yönetimlere yer verilmiştir (Arıkboğa, 2013, s. 62-63).

Yeni yerel yönetim yasalarının kabulüyle ilgili olarak, AB’nin ve “Avrupa Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi”nin etkisi ise 2005 yılında kabul edilen 5393 Sayılı Belediye Yasası’nda

şu şekilde özetlenmiştir: Tasarının genel çerçevesi devletin üniter yapısına, Anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği'nin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımı da tasarıda dikkate alınan diğer hususlardır (Köseçik, 2007, s. 714).

Bir başka görüşe göre de, Türkiye'de gerçekleştirilen siyasal ve yönetsel reformların, AB ile ilişkilerle bağlantısının Türkiye'nin Avrupalılaşması (EUization) ile sağlandığı iddia edilmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'nin reformlar yoluyla demokratikleşmesi, ülkenin AB ile entegrasyonu ile paralel ilerleyen bir olgu olarak görülmüştür. Avrupalılaşma kavramının açıklandığı bölümde de belirtildiği gibi, bu anlamda Avrupalılaşmaya, uygulandığı konu, kavram ve süreçlere bağlı olarak farklı anlamlar yüklenmiştir. Avrupalılaşmanın, bu bağlamda yönetsel ve siyasal reformlara etkisi açısından bir tanımı yapılacak olursa; "özellikle politikalar, siyasi prosedürler ve toplumsal öz-tanımların oluşturulması anlamında "Avrupalı" norm ve kriterlerin adı geçen süreç ve kavramlara her anlamda sirayet etmesidir" (Tocci, 2005, s. 74). Bir başka deyişle, Avrupalılaşmanın Türkiye'deki etkisi, toplumsal sosyolojik öğelerin Avrupalı tanımlarından çok, siyasi ve idari hayatın kurumlarının AB'ye uyum bağlamında yeniden inşası sürecinde kullanılan norm ve yapılarla kendisini göstermiştir.

Bunun yanı sıra kanunla başka herhangi bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmemiş mahalli müşterek nitelikteki tüm diğer görev ve hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesiyle paralellik göstermektedir. Ayrıca yerel meclis toplantılarının her ay bir hafta boyunca yapılması, belediyelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki ilkelerle paralellik göstermektedir (Köseçik, 2007, s. 714).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası'nda da, 3360 sayılı yasadaki farklı olarak il genel meclisinin görevlerinin listeleme usulü yerine hizmet alanı itibarıyla sayılması, il genel meclisinin her ay toplanması, sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynaklarının sağlanması da, AB Müktesebatı'na uyum çerçevesinde gerçekleştirilen düzenlemelerdendir. Ayrıca il genel meclisinin başkanının kendi üyeleri arasından seçilmesi kuralı da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesi ile paralellik göstermektedir (Köseçik, 2007, s. 715).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile paralel olarak, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi, sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynaklarının sağlanması, Büyükşehir belediye meclisinin her ay toplanması ve Büyükşehir belediye

teşkilatında yeni kurulacak, kaldırılacak ve birleştirilecek birimler için İçişleri Bakanlığı'nın onayından vazgeçilerek bu yetkinin Büyükşehir belediye meclisine bırakılması gösterilmektedir (Köseçik, 2007, s. 716).

Ayrıca 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" da AB'ye uyum sürecinde Türkiye'de yeni bir tartışma alanı olan "bölgelleşme" ve "bölgesel yönetimler" anlamında incelenmeye değer bir reform adımıdır. AB'ye uyum sürecinde kurum fonlarından faydalanmak amacıyla geliştirilen yeni bölgelleşme politikasının AB kurulları ile uyumlu olması gereksinimi doğmuştur. Bu gereksinimin karşılanması amacıyla da, "İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması" (NUTS) çalışması uygulamaya konulmuştur. Türkiye'de bölgelerin sosyal ve ekonomik analizlerinin yapılarak, bölgesel politikaların bu doğrultuda belirlenmesi ve bölgeler arası karşılaştırılabilir veri toplama amcına dayanan bu çalışma, 2001 yılında AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye tarafından hazırlanan Ulusal Program'da da kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır. 2002 tarihli "İlerleme Raporu" ve 2003 tarihli genişletilmiş "Katılım Ortaklığı" belgelerinde, NUTS-2 düzeyindeki 26 il grubunda, bölgesel kalkınma planlarının hazırlanması ve bu amaca uygun olarak bölge birimleri kurulması Türkiye'den talep edilmiştir (Erbay ve Akgün, 2013, s. 165). Zaten ilk olarak 2002 yılında sınıflandırma kriterlerine göre NUTS bölgelerini oluşturan (Eliçin, 2011, s. 117) Türkiye de, 2006 yılında AB'nin bu tavsiyesine yanıt niteliğinde NUTS-2 düzeyine karşılık gelecek şekilde 26 ayrı merkezde "Kalkınma Ajansları" nı kurmuştur (Özel, 2007, s. 192). Fakat kurulan bu ajanslar, bölgesel idareyi sağlamak adına adem-i merkeziyet esasına göre oluşturulmuş bölgesel yönetimler olarak kurulmamışlardır. Merkezdeki Devlet Planlama Teşkilatı'na bağlı merkezi yönetim tarafından kontrol edilen, yerelde idari birimler ile sivil toplum örgütlerinin ve iş dünyasının temsilcilerini bir araya getiren örgütler olarak tasarlanmışlardır (Eliçin, 2011, s. 117). 2007 yılında Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları ile kalkınma ajanslarına ilişkin yasanın bazı maddelerinin iptal edilmesi ve kaldırılmasına rağmen yasa yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak, 2006 yılı İlerleme Raporu yavaşlayan reform sürecinin canlandırılmasına vurgu yaparken, 2007 İlerleme Raporu da bölgesel düzeyde yönetsel kapasitenin halen zayıf olduğuna ve kalkınma ajansları yasasının uygulanmasındaki eksikliklere değinmiştir (Eliçin, 2011, s. 118). 2008 yılı İlerleme Raporunda vurgulanan nokta; özellikle bölgesel düzeyde idari kapasitenin ve katılımın arttırılarak bu konudaki paydaşların daha etkin kılınması yönündedir. Bu konudaki aksaklıklardan birisinin de Kalkınma Ajansları Kanunu'nun belirli bir süre askıya alınması gösterilmektedir (European Commission, 2008(a), s. 66). Bu anlamda Türkiye'de

yerel yönetimlerin hem mali anlamda hem de idari (yönetmelik yetkileri) anlamda güçlendirilmesi istendiği sonucu çıkarılabilir.

5449 sayılı yasa ile hayata geçirilen 26 adet "Kalkınma Ajansı"nın kuruluş amacı yasanın 1. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir: *"Bu Kanunun amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir"* (5449 sayılı kanun, R.G.: 08.02.2006, Sayı: 26074). Görüldüğü üzere kanun maddesi, kalkınma ajanslarını kamu yönetimi dizgesi içerisinde yer alan yönetmelik bir basamak olarak tasarlamamıştır. Sadece bölgelerarası ekonomik gelişmişlik farklılıklarını en aza indirmeyi amaçlayan, bölgenin coğrafi ve sosyo-ekonomik yapısı doğrultusunda en uygun projelerin uygulanmasını sağlayacak işlevsel, ekonomik temelli düzenleyici bir kuruluş olarak tanımlamıştır. Bunun yanı sıra, kalkınma ajanslarının, her alanda en temel ve genel kamu politikası aracı sayılabilecek kalkınma planları ilkeleriyle örtüşecek biçimde, kamu, özel ve sivil toplum arasında yönetim ilkesi esasında işbirliğini sağlamaya özen göstermesi de önemli bir ifadedir. Aynı zamanda, AB'nin sunmuş olduğu resmi belgelerde sıkça atıfta bulunulan "yönetişim" veya "iyi yönetişim" kavramının uygulamada esas alındığını göstermesi, bölgesel politikanın hangi ilkelere dayanılarak yürütüldüğünü de ifade etmektedir.

Türkiye'de kamu yönetimi alanında reform süreçlerinin sancılı geçmesi ve reform uygulamalarının zaman zaman sektöre uğramasının nedeni olarak da, "kurucu" ve "modernleştirici" misyonuna sıkı sıkıya bağlı bürokratik yapının varlığı olarak gösterilmektedir. Oysa Weberyan bir mantıkla yönetim aygıtının bir araç olarak görülmesi bu sorunların Batılı bir tarzda çözümlenmesini sağlayacaktır (Canpolat ve Cangir, 2010, s. 39).

Özellikle yerel yönetimler konusunda kökten değişim sunacak reformların henüz gerçekleştirilememiş olması, "merkezi idarenin asıl ve genel yetkili, yerel idarelerin ise, yetki genişliği/yerinden yönetimi ilkeleri gereğince ikincil ve merkezi idarenin belirlediği çerçevede görev yapması" ilkesine bağlanmaktadır. Yerel yönetimlerin bu anlamda belirli bir çerçevede kısıtlı gelir kaynakları ile çalışması hem süreklilik arz eden kamusal işlerde verimli olamamalarına hem de bölgenin veya yerelin gerektirdiği büyük çaplı projelerde yer alamamalarına neden olmaktadır. Bu olumsuz durumun çözülebilmesi ve etkili reformların uygulanabilmesi için de "merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan

her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine bırakılacaktır” ilkesinin anayasal düzlemde garanti altına alınmış olması ve reformların bu doğrultuda hazırlanarak hayata geçirilmesi gerekmektedir. (Canpolat ve Cangir, 2010, s. 42-43)

Reformların hayata geçirilebilmesinin bir başka yolu da bürokratik yapının, yasal-rasyonel bir yapıya dönüştürülerek bu anlamda dönüşüme uğrayabilecek bir araç haline getirilmesi ve reform konularının anayasal güvence ile garanti altına alınması olarak görülmektedir. (Canpolat ve Cangir, 2010, s. 44)

Türkiye’de gerçekleştirilen yerel yönetim reformları incelenirken, AB’nin de en önemli yerel yönetim argümanlarından birisi olan bölgeselleşmeye de atıfta bulunmak gereklidir. Çünkü Türkiye de, hem kendi iç politikalarına yönelik olarak hazırladığı kalkınma planlarında hem de AB ile süren müzakereler sürecinde hazırlanan Ulusal Program ve Katılım Ortaklığı Belgelerinde, bölgeselleşme konusuna vurguda bulunmuş ve salt bu konuya ilişkin politikaların geliştirildiğini ve uygulandığını belirtmiştir.

Dolayısıyla AB üye ülkelerin kamu yönetimlerinin yapısına ve yerel yönetim örgütlenmelerine şekil ve işleyiş yönünden karışmaz. Sadece sağlanması istenen kriter yönetim birimlerinin verimlilik ve üretkenlik esasına dayalı olarak şeffaf bir şekilde çalışması ve halka hizmetlerini bu kriter doğrultusunda götürmesidir (Kösecik, 2007, s. 691).

Özellikle 20. yy.da yerel yönetimlerin artmaya başlayan etkinliği ile birlikte; siyasal olgunluğun geliştirilmesi, ülkenin barış ortamına katkı sağlanması, demokratik anlayışın benimsenmesi ve farklılıkların kaynaştığı ideal bir ölçek olması konularında yüklendikleri sorumluluklar, çağdaş modern devletlerin demokrasisine katkı sağlayan önemli bir faktör olmuştur.

Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi’nin de vurguladığı gibi, AB’ye aday olan ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin “idari kapasitelerinin arttırılması” ve bunun sonucu olarak da AB Müktesebatını hazmedebilir hale gelmeleri önemlidir (Kösecik, 2007, s. 691).

Köy yönetimlerine ilişkin olan Köy Kanunu’nun yenilenmesi için, 2009 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından bir tasarı taslağı hazırlanmış, fakat bu *tasarı taslağı*<sup>43</sup> yerel yönetim reformu süreci içerisinde yasalaşamamıştır. 442 sayılı Köy Kanunu, 2014 yılı Mayıs ayı itibariyle halen yürürlükte bulunmaktadır. Bu konuda 2014 Mart ayında T.C. İçişleri

<sup>43</sup> Köy Kanunu Tasarı Taslağı’na [http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri\\_2.aspx?id=5691](http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=5691) adresinden ulaşılabilir.

Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nden alınan bilgiye göre bu konuda yeni bir tasarı taslağı hazırlanmış ve Başbakanlığa iletilmiş durumdadır. (Elban ile mülakat, 2014).

Yerel yönetimlerin AB'ye uyum süreci olarak adlandırılabilen bu süreçte yapılan kanun değişikliklerinin yerel yönetimlere getirileri genellikle yerel otoritelerin ve seçilmişlerin güçlendirilmesi ve sivil toplumun yerel karar alma süreçlerine katılımını kolaylaştırması alanlarında olmuştur. Örneğin, yeni yasalarla belediye, Büyükşehir belediye ve il genel meclislerinin yılda üç kez yerine meclisin belirleyeceği bir aylık tatil dönemi dışında her ay bütçe çalışmalarında yirmi gün, bütçe çalışmaları dışında bir hafta boyunca toplanmaları hususu getirilmiştir. Ayrıca belediye başkanlarının ve valinin isteğiyle olağanüstü yapılan toplantılar da yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun yanı sıra meclis üyelerine her toplantı için ödenecek olan "huzur hakkı"nın getirilmesiyle de seçilmişlerin pozisyonu güçlendirilmiştir (Esen, 2007, s. 375).

Yeni yasalara göre belediye başkanının (5393: Md. 23) veya valinin (5302: Md. 15) reddettiği kararlarda ilgili meclisin salt çoğunlukla kararlarda ısrar etmesi üzerine karar kesinleşmektedir. Bunun yanı sıra bütün yerel meclislere ilgili konularda alt komisyonlar kurma hakkı ve bu komisyon toplantılarına ilgili sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin görüş belirtmek üzere katılması hakkı verilmiştir. Ayrıca yerel meclislerin gündemi ve kararları konusunda bilgi edinme ve kararları denetleme konusunda sivil topluma önemli haklar tanınmıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin azaltılmasına yönelik bir çalışma olarak da valilerin artık il genel meclisinin doğal başkanı olmaları kuralı da kaldırılmıştır. Böylelikle bundan sonra il genel meclisinin başkanı, meclisin kendi seçilmiş üyeleri arasından çoğunluk usulüne göre seçilecektir (Md.11). Ayrıca tüm yerel meclis kararlarının sadece mülki idare amirinin onayıyla yürürlüğe girmesi hususu kaldırılmıştır. Bunun yerine başkan onanan meclis kararlarını mülki amire gönderir, mülki amir eğer kararda bir hukuka aykırılık tespit ederse buna ancak idari yargı yoluyla itiraz edebilmektedir. Ayrıca yeni belediye yasasıyla birlikte belediyelerin zorunlu olarak mahalli mülki idare amiri aracılığıyla merkezi yönetim birimleriyle yazışması kuralı da kaldırılmıştır (5393: Md. 78). Böylelikle merkezi yönetimin yerinden yönetim organları üzerindeki vesayet yetkisi önemli derecede sınırlandırılmıştır. Yeni 5393 sayılı Belediye Kanunu (Md. 4) ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Md. 3 ve 4) belediyelerin kurulması konusunda yeni kıstaslar getirerek, bir yerin belediye olması için gereken nüfusu 2.000'den 5.000'e çıkarmıştır. Yine Büyükşehir belediyesi kurulurken de, kurulacak yerde en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesinin olması ve belediye sınırları içinde ve bu sınırlara 10.000 metreye kadar olan

yerlerdeki toplam nüfusun da 750.000 olması gerekmektedir. Böylelikle belediyelerin finansal gücü ve hizmet kapasitesi arttırılmak istenmiştir (Esen, 2007, s. 374-375).

Reform sürecinde 2008 yılında çıkarılan yerel yönetimlerin gelirlerine yönelik 5779 sayılı kanun da, yerel yönetimlerin gelirlerini farklı düzeyler arasında yeniden düzenlemiş fakat vergi toplama gibi tam mali özerklik sağlayacak bir değişiklik getirmemiştir (Eliçin, 2011, s. 120).

### **3.6.2. İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlar Bağlamında Türkiye’de Yerel Yönetimler**

Türkiye’nin AB ile etkileşimi aslında, 1959 yılında üyelik için başvurduğu Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile ilk olarak 1963 yılında Ankara Anlaşması’nı imzalaması ile başlamıştır. Bu anlaşma ile çerçevesi çizilen Ortaklık Anlaşması “*hazırlık*”, “*geçiş*” ve “*tam üyelik*” başlıkları altında üç kademeli bir süreci içermektedir. Ortaklık Anlaşması’na ilişkin bu süreçlerden ilki olan “*hazırlık*” aşaması 1973 yılında imzalanan “*Katma Protokol*” ile, 1970’lerdeki ekonomik krizler ve 1980 askeri müdahalesi sebebiyle de “*geçiş*” dönemi 1996 yılında imzalanan “*Gümrük Birliği Anlaşması*” ile tamamlanmıştır. 1999 yılında AB Konseyi tarafından düzenlenen “*Helsinki Zirvesi*” ile Türkiye’nin “*tam üyelik*”e yönelik adaylığı resmen kabul edilirken, 2004 yılında düzenlenen “*Brüksel Zirvesi*” ile de tam üyelik müzakerelerin 3 Ekim 2005 tarihinde başlaması kararlaştırılmıştır (Çimen, 2013, s. 69).

Türkiye’nin AB üyeliği yolunda 1990’ların ikinci yarısından, özellikle de 1 Ocak 1996’da Gümrük Birliği’nin uygulanmaya başlamasından itibaren idari yapıya ilişkin düzenlemelere gittiği görülmektedir, 1998-2003 yılları arasında Türkiye için yayımlanan İlerleme Raporları’nda daha çok genel öneri ve tavsiyeler yer alırken, 2003 yılı ile birlikte bu genel açıklamalar yerini daha somut yorumlara ve önerilere bırakmış, özellikle de 2005 yılı İlerleme Raporu’nda “*kamu yönetimi*” başlığı altında özel bir bölüm açılmasıyla, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına verilen önem gözler önüne serilmiştir (Övgün, 2012, s. 177).

2001 yılında AB Komisyonu’nun tam üyelik hedefinde Türkiye için hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesi de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik olarak kısa ve orta vadede Türkiye’den bazı taleplerde bulunmuştur. Burada kısa vadeli hedefler bir yıl içinde gerçekleştirilmesi gereken hedefleri, orta vadeli hedefler ise gerçekleşmesi bir yıldan uzun sürecek hedefleri belirtmektedir. Bu bağlamda Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yerel yönetimleri ilgilendiren hedefler “*İdari ve Adli Kapasitenin Güçlendirilmesi*” ve “*Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu*” başlığı altında yer almaktadır. İdari ve Adli Kapasitenin Güçlendirilmesi adı altında yer alan kısa vadeli hedefler arasında; “*ilgili idari kurumların güçlendirilmesini kapsayan biçimde kamu yönetiminin modernizasyonunun*

hızlandırılması” yer alırken, aynı başlık altında uzun vadeli hedefler arasında “Topluluk politikalarının verimli yönetimini sağlamak üzere kamu yönetimi modernizasyonunun tamamlanması” ve “bölgesel gelişmeden sorumlu operasyonel yapıların bölgesel düzeyde kurulması ve mevcut idari yapıların güçlendirilmesi” yer almaktadır (Köseçik, 2007, s. 693).

### **3.6.2.1. 1998 Yılı İlerleme Raporu**

Türkiye hakkında yayımlanan ilk İlerleme Raporu'nda, "Bölgesel Politika ve Uyum" Başlığı altında; bölgesel demografik, sosyo-ekonomik ve altyapısal farklılıklardan ötürü, Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri ile ülkenin geri kalan kesimleri arasında farklılıklar oluştuğu ve bu anlamda yukarıda sayılan bölgelerin dezavantajlı konumda olduğu ifade edilmiştir. Bu dezavantajlı bölgelerin kalkındırılabilmesinin Türkiye için her zaman öncelikli politika konularından biri olduğu ve bu bağlamda 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın, 1970 yılında da teşkilat içerisinde gelişmemiş bölgeler için ayrı bir birim kurulduğu belirtilmiştir. Yönetimsel anlamda adem-i merkezileşme, iş yatırımları ve Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) aracılığı ile bu bölgelere yardım edilmeye çalışıldığı vurgulanmıştır. AB Komisyonu, bu noktada Türkiye'ye bir eleştiri yönelterek, GAP projesi ile ilgili olarak Türk yetkililerden gerekli bilginin alınmadığını, bu nedenle de projenin bölgeye olan sosyo-ekonomik etkileriyle ilgili ayrıntılı bir çıkarımda bulunulamadığı ifade edilmiştir. Ayrıca Türkiye'nin gelişmişlik seviyesinin, Topluluk ortalamasının altında kalmasından ötürü, etkin bir bölgesel kalkınma politikası uygulanabilmesine katkıda bulunmak amacıyla her iki tarafın da uygulamaya koyacağı etkili bir yapısal politikanın hayata geçirilmesi gerekliliği belirtilmektedir (European Commission, 1998(b), s. 50).

### **3.6.2.2. 1999 Yılı İlerleme Raporu**

1999 yılı İlerleme Raporu, yerel yönetimlerde ve kamu yönetiminde reformlara ilişkin önemli bir gelişme yaşanmadığını vurgulamakla birlikte, bölge politikaları anlamında oldukça kapsamlı eleştiriler almıştır. Türkiye'nin uzun yıllardır bölgesel politikalar uygulamakla birlikte bu politikaların genellikle merkezi planlama sistemi çerçevesinde ele alındığı, kamu yatırım bütçeleri içerisinde önceliğin bölgesel boyuttaki projelere verilmediği ve bu anlamda bölgesel verilerden faydalanılmadığı belirtilmiştir. Ayrıca bölgesel politikalarla ilgili çalışan yetkili sayısının yalnızca 25 ile sınırlı olduğu ve ilgili çalışmalar için bölgelerde temsilcilikler bulunmadığı da ayrıca vurgulanmıştır. Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanırken, bölgeler arası dengesizlikleri ve farkları kapatabilmesi için etkin ve verimli bir bölge politikası hazırlanması ve bölgelere, uygulamanın kolaylaştırılabilmesi amacıyla yeterli seviyede beşeri ve mali kaynak aktarımının yapılarak ilgili yönetimsel mevzuatın geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur (European Commission, 1999(b), s. 9-41).



### 3.6.2.3. 2000 Yılı İlerleme Raporu

2000 yılı İlerleme Raporu, yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili olarak önemli bir değişikliğin olmadığını belirtmiş ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin kuvvetli bir şekilde devam ettiği vurgulanmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin daha fazla adem-i merkezileşmeyi öngören yasa tasarısının ise, an itibarıyla bakanlıklar arasında görüşüldüğü ve kabul edilmek üzere beklediği ifade edilmiştir (European Commission, 2000(b), s. 12).

### 3.6.2.4. 2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, kısa vadeli öncelikler başlığı altında kapsamlı bir yaklaşımla bölgelerarası farklılıkların azaltılması, özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesinin durumunun iyileştirilmesi ve tüm vatandaşlar için ekonomik, sosyal ve kültürel fırsatların iyileştirilmesini vurgulamıştır. Yine kısa vadeli önceliklerde yer alan "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" alt başlığında da, topluluk kurallarıyla uyumlu NUTS sınıflandırmasının hazırlanması, kalkınmayı sağlamak üzere etkin bir bölgesel politika stratejisinin kabul edilmesi, Türkiye'nin planlama sürecinde projelerin seçimi için uygulanan bölgesel politika kriterlerinin tanıtılması gerekliliği belirtilmiştir (European Commission, 2001(c), s. 5-6).

Orta vadeli öncelikler içinde ise, "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" alt başlığı altında; çok yıllık bütçeleme ilkeleri doğrultusunda, iç farklılıkları azaltmak amacıyla ekonomik ve sosyal uyumu sağlayacak bir ulusal politikanın geliştirilmesi gerekli görülmüştür. "Yönetimsel ve Yargısal Kapasitenin Güçlendirilmesi" alt başlığı altında ise, yerinden yönetimlere ilişkin reformun tamamlanması ile bölgesel ve belediye yönetimlerine yönelik modelin geliştirilmesi vurgulanmaktadır. Ayrıca, bölgesel düzeyde uygulamaya yönelik yapıların oluşturulması, ve var olan yönetimsel yapıların bölgesel gelişmeye uygun olarak kuvvetlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir (European Commission, 2001(c), s. 10).

### 3.6.2.5. .2001 Yılı Ulusal Programı

Türkiye için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan kısa ve orta vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak, Türkiye'nin taahhütlerini yer veren Ulusal Program, bu konuda yapılacaklara ilişkin Türkiye'nin AB Müktesebatına uyumu aşamasında kendi önceliklerini de belirten bir belgedir. Ulusal Program (UP), bölgesel politikaların geliştirilmesi için yerel yönetimlere düşen görevleri de şu şekilde sıralamıştır:

- *"Bölgesel gelişmeye ilişkin faaliyetlerin planlanması ve uygulanması,*
- *Bölgesel bazda girişimcilik faaliyetlerinde liderlik rolü,*

- *Kalkınma faaliyetleri konusunda gerekli bilgilerin sağlanması” olarak belirtilmektedir (2001 Yılı Ulusal Programı, s. 341).*

2001 Yılı Ulusal Programı hazırlanışı itibariyle aynı döneme rastlayan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile aynı hedeflere yöneliktir. Dolayısıyla VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yerel yönetimlerin kapasitesinin arttırılmasına yönelik olarak yer alan taahhütler, Ulusal Program’da da benzer şekilde yer almıştır. Ulusal Program’a göre yerel yönetimler alanında yapılacakları şöyle sıralamak mümkündür:

- *“Merkezi idare ile yerel yönetimlerin koordinasyonu arttırılacak, görev ve yetki dağılımı ile yerel yönetimlerin mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir,*
- *Yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması sağlanacaktır,*
- *Belediye modelleri yeniden düzenlenecek, il ve ilçe belediyelerinin kurulmasına ilişkin kriterler yasal olarak belirlenecektir,*
- *Yerel yönetimlerin dış kaynaklı proje kaynaklarından faydalanması yasal bir çerçeve ile düzenlenecek, İller Bankası’nın görevleri yeniden şekillendirilecektir,*
- *Yerel yönetim birlikleri ve şirketleri yeniden düzenlenecek, kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik yasal düzenleme yapılacaktır,*
- *Halkın yerel yönetimlere katılımı arttırılacaktır” (2001 Yılı Ulusal Programı, s. 345-346).*

Görüldüğü üzere bu düzenlemeler, daha 2001 yılından, 2004 yılında yapılacak olan yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Burada amaç, yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerini arttırmak ve merkezi yönetimle olan vesayet bağına azaltmaktır. Böylelikle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uyarınca, yerel yönetimlere karar alma ve bunları uygulama süreçlerinde tam özerklik sağlanması hedeflenmektedir.

### **3.6.2.6. 2001 Yılı İlerleme Raporu**

2001 yılı İlerleme Raporu, yerel yönetimlere doğrudan atıfta bulunmamış, ilan edilen Ulusal program çerçevesinde kamu yönetimindeki kurum ve kuruluşların üstlenmeleri gereken sorumluluklar çerçevesinde gerekli yönetsel düzenlemelerin yapılması gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Ayrıca bu kamu kurum ve kuruluşlarının, ilgili konuların karar alma süreçlerinde AB boyutunu da göz önüne alarak faaliyetlerini sürdürmeleri gerektiği vurgulanmıştır. Bu bağlamda, AB mevzuatının aktarımı ve uygulanması amacıyla dokuz bakanlıklararası alt komitenin kurulduğu belirtilmiştir. Ayrıca bazı bakanlıkların katılım öncesi süreçte görevlerini yerine getirebilmek adına yeniden yapılanmaya gittiği ve örnek olarak da Adalet Bakanlığı’nın 15 Mayıs 2001’de kabul edilen bir yasa ile bu yeniden yapılanmayı gerçekleştirdiği vurgulanmıştır (European Commission, 2001(b), s. 16).

### **3.6.2.7. 2002 Yılı İlerleme Raporu**

2002 yılı İlerleme Raporu'nda öncelikle; Ocak 2002'de hükümetin kamu kurum kuruluşlarına yönelik olarak hazırlayarak kabul ettiği "Kamu Yönetiminde İyi Yönetişimi ve Şeffaflığı Artırma Eylem Planı"na vurgu yapılarak, bu eylem planının hem merkezi hükümet organları hem de yerel yönetim kuruluşları için görev ve sorumluluklara ilişkin yeni hükümler getirdiği ifade edilmiştir. Aynı zamanda kamu personel yönetiminde kaliteyi artırmak adına, mayıs 2002'de kabul edilen genel düzenleme ile kamu kurum ve kuruluşlarına atanan kişilerle ilgili de düzenlemeye gidildiği vurgulanmaktadır. Yerel yönetimlerde görev alan sivil memurların rolünün artırıldığı ifade edilmiştir. Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 9. maddesinde yapılan düzenlemeyle, il yönetiminde valinin yokluğunda ilgili askeri personelin valilik makamına vekalet etmesi yönündeki hükmün değiştirildiği ve sivilleşme yönünde önemli bir adım atıldığı ifade edilmiştir (European Commission, 2002(b), s. 20).

### **3.6.2.8. 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi**

Türkiye'de gerçekleştirilen yapısal reformların ardından tekrar gözden geçirilen Katılım Ortaklığı Belgesi, 19 Mayıs 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Kısa vadeli öncelikler başlığı içinde "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" alt başlığı altında, ekonomik ve sosyal uyumu sağlayarak, bölgelerarası farklılıkları azaltmaya yönelik olarak, ulusal kalkınma planına dönüşecek olan bir ulusal politikanın geliştirilmeye başlanması ve NUTS II düzeyinde bölgesel kalkınma planlarının kurulması gerekliliğinden bahsedilmiştir. (European Commission, 2003(c), s. 10).

Orta vadeli öncelikler listesinde ise, yine yukarıda yer alan aynı alt başlık içinde, bölgesel kalkınma planlarının uygulanabilmesi için NUTS II düzeyinde bölgesel şubelerin kurulması gerektiğine değinilmiştir (European Commission, 2003(c), s. 14).

### **3.6.2.9. 2003 Yılı Ulusal Programı**

2003 yılında yenilenen Katılım Ortaklığı Belgesi'ne karşın, Türkiye de Ulusal Programı'nı yenilemiştir. Bu program, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarını daha iyi tanımlaması bakımından ilk Ulusal Plan'a göre daha ayrıntılı bir belgedir. "İdari Reform" başlığı altındaki "Kamuda Yönetişimin Güçlendirilmesi" alt başlığı içerisinde yerel yönetimler alanında yapılacak reformlar açıklanmıştır. Dünyada ve Türkiye'de değişen ekonomik ve sosyal şartlar nedeniyle vatandaşların taleplerinin arttığı ve çeşitlendiği belirtilmekte ve bunu daha iyi ve etkin bir şekilde karşılamak için merkezi idarenin, taşra uzantılarının ve yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılarak, merkezi yönetimle aralarındaki görev, yetki ve kaynak dağılımının netleştirileceği bir çerçevede çalışmaların sürdürüleceği belirtilmektedir.

Bu bağlamda Yerel Yönetimler Reformu alt başlığı altında ise öncelikle merkezi yönetimin ağır vesayeti altında, yetersiz mali kaynaklarla kamu hizmeti sunmaya çalışan yerel yönetimlerin, bazı çekinceleler birlikte taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'na uygun bir şekilde yeniden yapılandırılması öngörülmüştür. Bu kapsamda öncelikli olarak yapılacak düzenlemenin, ilgili yerel yönetimler yasalarında var olduğu üzere, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını liste yöntemiyle saymak yerine, merkezi yönetimin görev ve sorumlulukları belirlenecek, geri kalan mahalli ve müşterek nitelikteki her türlü görev ve sorumluluk yerel yönetimlerin tasarrufuna bırakılacaktır. (2003 Yılı Ulusal Programı, s. 17).

Buradan da anlaşılacağı üzere yerel yönetimlerin hizmet verdikleri bölgede adeta bir güç haline gelecekleri, sorunlara anında, etkin ve bölgesel çıkarlara en uygun şekilde çözüm üretebilecekleri görülmektedir. Bölgesel yönetimde insiyatifin yerel yönetimlere bırakılması ayrıca katılımcı demokrasi olgusunun da bir önkoşuludur. Böylelikle vatandaşlar, sivil topluma tanınacak olan aynı haklar ve yerel yönetimlere verilecek olan yeni güçler sayesinde bölgesel politika üretme ve uygulama süreçlerine birebir katılabileceklerdir.

“Müktesebatın Uygulanmasına Yönelik İdari Kapasite Başlığı” altında da AB müktesebatının gerçekleştirilebilmesi için en önemli hususun kamu yönetimi olduğu vurgulanmaktadır. AB içerisinde önceden belirli kalıplara oturtulmuş bir kamu yönetimi modelinin olmadığı, sadece AB müktesebatının açıklık, katılım, hesap verilebilirlik, etkinlik ve tutarlılık gibi temel ilkeler ve değerler ışığında verimli bir şekilde uygulanmasının önemli olduğu belirtilmektedir. Sonuçta bu değerlerin sadece AB'ye uyum anlamında değil tüm dünyadaki çağdaş demokrasilere uyum anlamında da önemli olduğu vurgulanmıştır. 2003 yılında kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Reform Tasarısı'nın, Kamu Yönetimi Temel Yasası, Mahalli İdareler Yasası ve Kamu Personel Rejimi olmak üzere üç ayağı olduğu ve bu tasarıların AB sistemini oluşturan değerler ışığında Türk kamu yönetimini yeniden düzenleyeceği belirtilmektedir. Ulusal Programda yerel yönetimlere ilişkin olarak, merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımının yeniden yapılandırılacağı ve bazı görevlerin yerel yönetimlere devredilerek daha etkin ve daha demokratik bir kamu yönetimi sisteminin benimseneceği belirtilmektedir. Bu sebeple AB müktesebatının önemli bir ilkesi olan “yerindenlik (yerellik) ilkesi” ışığında gereksinimlere daha hızlı ve daha etkin cevap verebilmek adına idari yapılanmanın bu doğrultuda gerçekleştirileceği vurgulanmakta ve bu nedenle reform tasarısının en önemli boyutunun, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındanki yetki, görev ve kaynak paylaşımının yeniden düzenlenmesi olduğu belirtilmektedir. (2003 Yılı Ulusal Programı, s. 797-788).

### 3.6.2.10. 2003 Yılı İlerleme Raporu

2003 yılı İlerleme Raporu, yerel yönetimlere dolaylı yoldan etkisi olan birtakım gelişmelere değinmiştir. Buna göre; hükümetin Ocak ayında, yolsuzluğa karşı mücadeleyi güçlendirmek ve kamusal hizmetlerin sunumunda insan kaynaklarını daha şeffaf bir yapıya kavuşturmak adına, kamu yönetimini ve hükümeti yeniden düzenlemeyi öngören bir eylem planını ele aldığı belirtilmiştir. Bu düzenlemelerin bir parçası olarak da, hali hazırda sayıları 36 olan bakanlıkların sayısının 23'e düşürülmesi gösterilmiştir. Eylem planına yönelik uygulamaların kolaylaştırılması adına, Başbakan tarafından Mart ayında oluşturulan Bakanlıklararası Komitenin, hükümetçe kurulduğu da ifade edilmiştir (European Commission, 2003(b), s. 18).

### 3.6.2.11. 2004 Yılı İlerleme Raporu

İlerleme Raporu, yerel yönetimlere ve yönetsel reformlara ilişkin olarak; öncelikle Haziran ve Temmuz 2004'te TBMM'nin kamu yönetimi reform paketini kabul ettiğini belirtmiştir. Reform paketinin, Kamu Yönetimi Çerçeve Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu ile Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanununu içerdiği ifade edilmiştir. Reform paketinin içerdiği dört kanunun amacının, dört yönetim düzeyinde (merkezi, il, büyükşehir belediye ve belediye) yetki ve görevlerin yeniden dağıtımını gerçekleştirmek ve performansı artırmak olduğu belirtilmiştir. İlke olarak temelde, bu denli geniş çapta değişim ve düzenlemeleri içeren reform paketinin ana hedefinin; ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve gizli yönetsel sistemini, adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf, hızlı yanı verebilen ve hesap verebilir bir modele dönüştürmek olduğu vurgulanmıştır. Reformun başarılı olabildiği takdirde, Türkiye'nin yönetsel kültürünün modernize edilmesine önemli katkılar sağlayacağı vurgulanmıştır. Uzun vadede, reformun kamu yönetimine modern standartlar ve örnekler getirmesinin, reformu başarılı kılacağı, başarılı olan bir reform sürecinin de Türkiye'nin AB'ne üyelik çabalarını destekleyeceği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, yönetsel reformların başarılı sayılabilmesi için etkili, verimli ve sürdürülebilir olmaları, bunun için de özellikle etki analizi, bir uygulama planı ile bir bütçe ve mali çerçeveye sahip olunması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Sonuç olarak, büyükşehir belediye yasası dışındaki tüm reform yasalarının birkaç maddesinin Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'nın kamu yönetiminin bütünlüğü ile ilgili maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edildiği ve bu nedenle çeşitli değişikliklere gidildiği vurgulanmıştır. TBMM'nin ileride yasama sürecini yeniden gözden geçirmek zorunda kalabileceğine dikkat çekilmiştir (European Commission, 2004, s. 21).

### 3.6.2.12. 2005 Yılı İlerleme Raporu

Bu İlerleme Raporu'nda ilk kez gerçekleştirilen bir uygulama ile, kamu yönetimi alanındaki gelişmeler, kamu yönetimi başlığı altında incelenmiştir. İlerleme Raporu'na göre, il yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili olan reformlar konusunda birtakım ilerlemeler kaydedilmiş, Kamu Yönetimi Çerçeve Kanunu'nun 2004 yılında kabul edildiği (The Framework Law on Public Administration), fakat devletin üniter yapısıyla ilgili Anayasa hükümleriyle çeliştiği için Temmuz 2004'te Cumhurbaşkanınca veto edildiği bildirilmiştir. Bu kanunun reform sürecinin en önemli yapıtaşı olması hedeflendiği vurgulanarak, özellikle kanunun belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki görev ve yetki bölüşümünü yeniden düzenlemeyi amaçladığı, yine bu bağlamda kamusal hizmetlerin sunumunda hızlı ve etkili sonuç üretebilmenin yanı sıra şeffaflığın da sağlanabilmesi için yönetsel organların rasyonalize edilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Devam eden süreçte, TBMM'de yasamaya ilişkin yeniden gözden geçirme sürecinin devam ettiği vurgulanmıştır (European Commission, 2005, s. 11).

Raporun inceleme alanına giren tarihsel kesit içerisinde, yerel yönetimlere ilişkin birtakım kanunların kabul edildiği ve yürürlüğe girdiği belirtilmiştir. Bu bağlamda; ilk olarak 2004 yılında Belediye Kanunu'nun kabul edildiği fakat sonradan Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği, vetodan sonra ise Temmuz 2005'te küçük düzeltmelerle birlikte yürürlüğe girdiği vurgulanmıştır. İl Özel İdareleri Kanununun da, ilk olarak 2004 yılında kabul edildiği, aynı Belediye Kanunu'nda olduğu Cumhurbaşkanınca veto edildiği ve ardından Mart 2005'te küçük düzeltmelerle yürürlüğe girdiği vurgulanmıştır. Mahalli İdare Birlikleri Kanununun Haziran 2005'te, Büyükşehir Belediye Kanununun ise 2004 yılında kabul edildiği vurgulanarak, yerel yönetimlere ilişkin dört temel yasanın yürürlüğe girdiği belirtilmiştir (European Commission, 2005, s. 11-12).

Belediye ve İl Özel İdareleri Kanunlarının, hızlı kentleşme ve kırsal alanlardan gelen yoğun göç dalgalarına yönelik olarak yerel yönetimleri güçlendirme amacına dönük olarak hazırlandığı, bu bağlamda bu kanunlarla birlikte modern kamu işletmeciliği kavramları olan etkili, verimli, sonuç odaklı ve şeffaf yerel yönetim anlayışının uygulamaya geçirildiği ifade edilmiştir. Bunların yanı sıra reformların özellikle; stratejik planlama gereklilikleri, acil planlama, borç ve borçlanma limitleri, performans temelli bütçeleme, yıllık faaliyet raporları ve denetleme komisyonlarının kurulması gibi olgu ve kavramları da yerel yönetim literatürüne ce oluşturulduktan ittiği vurgulanmıştır. Ayrıca, hizmet sunumuna ilişkin olarak yerel halkın gönüllü katılımına olanak sağlanması da bu bağlamda getirilmiş olan bir başka yenilik olarak sunulmuştur. Üyelerinin, katılım ve danışma olanaklarını artırması amacıyla sivil toplumdan

gelen kişilerce oluşturulduğu “Kent Konseyleri”nin kurulumu da raporda yer alan bir başka önemli ifadedir. Mahalli İdare Birlikleri Kanununun, ortak sorunları bulunan köylerin, belediyelerin ve il özel idarelerinin ortak projeler gerçekleştirmek için bir araya gelmesine olanak tanıdığı vurgulanmıştır. Adı geçen kanunlarda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için etkin bir planlama ve yönetim sürecinin sergilenmesi gerekliliği ile zaman içerisinde kanunların uygulanmasını kolaylaştıracak olan ikincil bir yasama sürecinin hayata geçirilmesinin önemi üzerinde ayrıca durulmuştur (Turkey 2005 Progress Report (COM(2005)561 final), s. 12).

### **3.6.2.13. 2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi**

2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi kısa vadeli öncelikler listesinde "Kamu Yönetimi" alt başlığı içinde yerel yönetimlere ayrı bir özen atfetmiştir. Başlıkta, kamu yönetimi ve personel politikası reformunun sürdürülmesinin daha verimli, hesap verebilir ve şeffaf bir sistemin tesisi için gerekli olduğu ve yerel yönetimlerle ilgili kabul edilen yeni mevzuatın uygulanmasının da etkin, şeffaf ve katılımcı bir yerel yönetim sistemine katkı yapacağı vurgulanmıştır. Bunların yanı sıra tam anlamıyla etkin olan bir Ombudsman sisteminin kurulması gerekliliğinden de bahsedilmiştir. (European Commission, 2006(b), s. 2).

"Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" alt başlığında ise, bir önceki katılım ortaklığı belgesinde olduğu gibi, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan ekonomik ve sosyal uyum için, stratejik bir çerçevenin geliştirilmesine devam edilmesi ve AB katılım öncesi fonlarına erişimin sağlanabilmesi için de gerekli yasal ve yönetsel çerçevenin kurulması gerekliliğinden bahsedilmiştir (European Commission, 2006(b), s. 10).

Orta vadeli öncelikler arasında ise, "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlığı altında, bölgesel politikanın hem merkezi hem de bölgesel düzeyde uygulanabilmesi için yönetsel kapasitenin güçlendirilmesine devam edilmesi gerektiği ve bölgelerdeki kamu yatırımlarına öncelik veren kriterin çok yıllık bütçeleme mevzuatı ile hayata geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (European Commission, 2006(b), s. 15).

### **3.6.2.14. 2006 Yılı İlerleme Raporu**

8 Kasım 2006 tarihinde açıklanan 2006 yılı İlerleme Raporu'nda öncelikle, 2004 yılında Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen “Kamu Yönetimi Çerçeve Kanunu”nun (Framework Law on Public Administration) yasalaşma sürecinde herhangi bir gelişme olmadığı, bunun sonucu olarak da merkezi hükümetten yerel yönetimlere gereken ölçüde yetki devri gerçekleşmediği, mali yönden adem-i merkezileşmenin sağlanamadığı, Kent Konseyleri'nin kurulumu konusunda da herhangi bir gelişme yaşanmadığı vurgulanmıştır. Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Ocak 2006'da değişiklik yapılarak; belediyeler, il özel idareleri ve

köylerin ortak proje yapmalarının yolunun açıldığı, fakat bu ortak projelerin harcamalarının ve bütçelerinin Sayıştay denetiminden muaf tutulmasının dış denetim ilkelerine uymadığı belirtilmiştir. Sonuç olarak da, adem-i merkezileşme konusunda daha fazla çabaya gereksinim duyulduğu ifade edilmiştir (European Commission, 2006(a), s. 7).

### **3.6.2.15. 2007 Yılı İlerleme Raporu**

Raporun kamu yönetimi (public administration) başlığı altında, Nisan 2007’de TBMM’de değişikliğe uğrayan “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü”ne (The Public Financial Management and Control) ilişkin kanunu uygulamak amacıyla, Ekim 2006’da yerel yönetimlere hükümet tarafından 600 iç denetim görevlisi atandığı ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra hükümet Ekim 2006’da, “Kent Konseyleri”nin kurulmasına ilişkin düzenlemeyi de kabul etmiştir. Belediye Kanunu aracılığıyla kent konseylerinin kurulması zorunlu hale getirilmiş ve yerelde aidiyeti geliştirmek ve belediye yönetimine katılımı artırmak amacıyla yürürlüğe sokulan bir düzenleme olduğu ifade edilmiştir. Gerekli personelin tahsis edilmesi ile ilgili olarak da, belediyelerde ve il özel idarelerinde personel istihdamı ile ilgili genel prensiplerin kabul edilerek sırasıyla 2007 yılının Şubat ve Haziran aylarından yürürlüğe girdiği belirtilmiştir. Bir eleştiri olarak da, yerel yönetimlere daha çok yetki ve mali kaynak aktarımını öngören taslak düzenlemelerin ve kanunların kabulüne ilişkin süreçte herhangi bir ilerleme kaydedilemediği vurgulanmıştır (European Commission, 2007, s. 8).

### **3.6.2.16. 2008 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi**

2 Şubat 2008 tarihinde yayımlanan 2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi de, 2003 yılı katılım ortaklığı belgesi gibi, kısa vadeli öncelikler listesinin içinde yer alan “Siyasal Diyalog, Demokrasi ve Hukuk Devleti” başlığının "Kamu Yönetimi" alt başlığı altında; daha etkin, hesap verebilir ve şeffaf bir kamu yönetimi sistemi için kamu yönetimi ve personel politikası reformlarına devam edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bunun yanı sıra, merkezi yönetimde gerçekleştirilecek bir reformla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetkilerin yerel yönetimlere aktarılarak, gerekli mali kaynaklarla da bu kuruluşların desteklenmesi gerekliliğinden bahsedilmiştir. (European Commission, 2008(b), s. 3). Yine kısa vadeli öncelikler listesinde 22. başlıkta ele alınan "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" konusunda ise, Topluluk uyum politikasının uygulanmasına hazırlık olarak, AB katılım öncesi programlarının uygulanabilmesi için özellikle bakanlıklar seviyesinde programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme ile finansal yönetim ve kontrol alanlarında yönetsel kapasitenin güçlendirilmesi ve kurumsal yapıların kurulmasına destek verilmesi gerekliliğinden bahsedilmiştir (European Commission, 2008(b), s. 10). Orta vadeli öncelikler listesinde ise, yine bir önceki başlık ve konu ile ilgili olmak üzere, olası gelecek



Topluluk uyum politikasının uygulanmasına yönelik olarak merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde yönetsel kapasitenin geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır (European Commission, 2008(b), s. 14).

### 3.6.2.17. 2008 Yılı İlerleme Raporu

5 Kasım 2008 tarihinde yayımlanan 2008 yılı İlerleme Raporu'nda hükümet (government) başlığı altında, yerel yönetimlerle ilgili olarak TBMM'nin belediyelerle ilgili olarak Mart 2008'de yeni bir yasayı kabul ettiği ve bu yasa ile 43 yeni ilçenin kurulduğu, 239 belediyenin birleştirildiği ve 863 belediyenin kapatıldığı vurgulanmıştır. Haziran 2008'de ise bu sefer TBMM'nin, yerel yönetimlerin görevlerini daha verimli bir biçimde yerine getirebilmesi amacıyla, mali kaynaklarını artırmaya yönelik bir yasayı kabul ettiğini ve yerel yönetimlerle ilgili yasaların uygulanarak kapasite artırımının devam ettiği belirtilmiştir. Mart 2008'de kabul edilen yasanın, CHP'nin temyiz başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi'nde görüşüldüğü ve yerel yönetimlere daha çok yetki aktarımını öngören Kamu Yönetimi Çerçeve Kanunu'nun (Framework Law on Public Administration) kabulüne ilişkin herhangi bir ilerleme gözlemlenemediği de ifade edilmiştir. Yerel yönetimlerde, vatandaşın yönetime katılmasını teşvik etmek üzere oluşturulan "Kent Konseyleri"nin yalnız çok sınırlı sayıda kentte etkin olarak hizmet verdiği eleştirisi yöneltmiş ve bunun yanı sıra kent konseylerinin, hesap verebilirliğe ilişkin sistemlerin ve şeffaflığın güçlendirilmesi gereği de ayrıca vurgulanan diğer hususlar olmuştur. Sonuç olarak da kabul edilen yasaların ivedilikle uygulanması ve yerel yönetimlerin lehine olacak adem-i merkezileşmenin sağlanması gerekliliği üzerinde durulmuştur. (European Commission, 2008(a), s. 7-8).

Yine 2008 yılı İlerleme Raporu'nun 10. ve 11. sayfalarında, yerel yönetimlerin konu olduğu bazı yolsuzluk olaylarından bahsedilerek, yerel yönetimler alanında sağlanması gereken şeffaflık, hesap verilebilirlik ve denetim ilkelerine göndermede bulunularak ilgili eleştiriler sıralanmıştır.

Benzer eleştiriler yine raporun "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlığı altında da yer almıştır. Başlığın sonuç bölümünde, bölgesel düzeyde yapıların, yönetsel kapasitenin inşa edilmesi gerekliliği üzerinde durulmuş, merkezi ve bölgesel düzeyde yetki ve sorumlulukların paylaşılması sürecinin uygulanması ve bunun yanı sıra yerel ve bölgesel otoritelerle paydaşların ilişkilerinin kuvvetlendirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır (European Commission, 2008(a), s. 66). AB'nin, müktesebata ilişkin genel prensipleri çerçevesinde en çok değer attettiği konuların başında olan "müktesebatın benimsenip kabul edilmesinden çok uygulanması" yönündeki hassasiyetinin bir sonucu olan eleştiriler bu raporda yer almıştır.

### **3.6.2.18. 2008 Yılı Ulusal Programı**

2008 yılı ulusal programında yerel yönetim reformlarına ilişkin öncelikli vurgu, 2004, 2005 ve 2008 yıllarında kabul edilen sırasıyla Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un etkin şekilde uygulanmasına devam edileceğine yöneliktir. Ayrıca uygulanan yönetsel reformların merkezi idareyi yeniden yapılandırarak yerel yönetimlere yetki devredilmesi hedefinde gerçekleştirildiği vurgulanmıştır. (2008 Ulusal Programı, s. 6). 2008 yılında 8 kalkınma ajansının kurulduğu ve bu yolla bölgelerarası eşitsizliklerin en aza indirgenmeye çalışılacağı belirtilmiştir (2008 Ulusal Programı, s. 11). 2008 yılı Ulusal Programı yerel yönetim reformlarına ilişkin önemli bir öngöründe bulunmayarak, mevcut yerel yönetim yasalarının uygulanmasına özen gösterileceğini belirtmiştir.

### **3.6.2.19. 2009 Yılı İlerleme Raporu**

2009 yılı İlerleme Raporu, yerel yönetimlerle ilgili olarak mahallelerin, köylerin, il özel idarelerinin ve belediyelerin karar organlarının oluşturulmasına yönelik olarak mahalli idareler seçimlerinin 29 Mart 2009 tarihinde gerçekleştirildiğini belirtmiştir. Seçimlerin, özgür ve adil bir biçimde, %85'lik katılım oranıyla, seçmenlerin seçim sürecine olan güvenini yansıtır bir biçimde gerçekleştiği de ayrıca ifade edilmiştir. Seçimler sonucunda seçilen kadın belediye başkanlarının sayısının düşüklüğü de ayrı bir saptama olarak rapordaki yerini almıştır (European Commission, 2009, s. 8).

Halkın yerel yönetimlere demokratik katılımını artıracak olan demokratik yönetim mekanizmalarının etkin hale gelmesi ve uygulamaya dönük kent konseylerinin kurulması hususunda yerel yönetimlere yetki aktarılması yönünde bir ilerlemenin kaydedilemediği de ayrıca belirtilmiştir. Şeffaf sistemlerin, özellikle de iç ve dış denetimlerin, belediyelerde hesap verebilirliğin sağlanması için hayati önemde olduğu vurgulanmış , fakat bazı belediyelerin özellikle kalkınma planları gibi konularda büyük vatandaş kitlelerinin karar alma süreçlerine katılımında isteksiz davrandığı vurgulanmıştır. Bilgi Erişim Kurulu'nun 2008 yılının Aralık ayında, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin bilgi taleplerine verdiği olumsuz yanıtlara ilişkin savcı ile birlikte bir şikayet dosyası hazırladığı belirtilmiştir (European Commission, 2009, s. 9).

### **3.6.2.20. 2010 Yılı İlerleme Raporu**

İlerleme Raporu, yerel yönetimlerle ilgili olarak, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nden bir delegasyonun, 2007 yılında yapılan tavsiyelere ilişkin olarak süreci izlemek üzere Mayıs ayında bir ziyarette bulunduğu vurgu yapmıştır. Yerel yönetimlere gerekli kaynak ve yetkilerin devredilmesi gerekliliği ve şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım mekanizmalarının güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Stratejik planların, performans ölçümlerinin, finansal kontrol sistemlerinin kurulmasının, proje yönetiminin, kriz yönetiminin, çevre yönetiminin ve bilgi teknolojileri yönetiminin yerel düzeyde kurulmasının kalıcılığına işaret edilmiştir (European Commission, 2010, s. 10).

### **3.6.2.21. 2011 Yılı İlerleme Raporu**

İlerleme Raporu'nun Hükümet (Government) başlığı altında yerel yönetimlere ilişkin bir ilerleme kaydedilemediği vurgulanmıştır. Bu bağlamda, yerel yönetimlere yetki devrinin, özellikle mali kaynakların transferi konusunda gelişme kaydetmediği bildirilmiştir. Belediyelerin ağırlıklı olarak merkezi yönetim tarafından dağıtılan mali kaynaklara bağımlı olduğu ifade edilmiştir. Buna ek olarak bir başka eleştiri konusu olarak da, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin 2007 yılındaki "tavsiyeleri" doğrultusunda herhangi bir adım atılmadığı, bu bağlamda kamu hizmetlerinin sunumunda Türkçe dışındaki diğer dillerin kullanılması konusunda ve belediye başkanları ile belediye meclislerinin, haklarında yargısal takip süreci başlatılması korkusu olmadan "siyasal" kararlar alabilmesi konusunda Belediye Yasası'nda gerekli reform çalışmasının gerçekleştirilmediği vurgulanmıştır. Sonuç olarak ise rapor, hazırlıkları sürmekte olan yeni Anayasa'da reforma yönelik yapılan çalışmaların, yerel yönetimlere yeterli yetki devrine izin verecek şekilde planlanmasını öngörmektedir (European Commission, 2010, s. 10-11). Raporun, kamu yönetimi (public administration) başlığının sonuç bölümünde yeniden adem-i merkezileşmeye yönelik bir ilerlemenin kaydedilemediği ve kamu yönetimi ile yerelleşmeye yönelik reformlar için geniş çapta siyasi desteğe ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır (European Commission, 2010, s. 12).

### **3.6.2.22. 2012 Yılı İlerleme Raporu**

2012 yılında İlerleme Raporu, yerel yönetimlere yetki devri konusunda çok az bir ilerlemenin gerçekleştiğine vurgu yapmıştır. Yıl içerisindeki yönetsel uygulamalarda yerleşmenin doğrudan hedeflenmediği; özellikle arazi kullanım planları ve kentsel yenilenme gibi alanlarda çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle yeniden merkezleşmenin hedeflendiği vurgulanmıştır. Kent konseylerinin ise, yerel yönetimlere katılımı artırmak konusunda vatandaşları cesaretlendirdiği fakat bu başarılı uygulamaların sınırlı sayıdaki

kentlerde ortaya çıktığı belirtilmiştir. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin tavsiyesi doğrultusunda; kamusal hizmetlerin sunumunda Türkçe dışındaki diğer dillerin de kullanımına izin verilmesi ve idari vesayet kaldırılması konusunda hiçbir ilerlemenin kaydedilemediği vurgulanmıştır. Ayrıca, belediye organlarının kamusal hizmet sunumunda diğer dillerin de kullanılmasına yönelik olarak, mahkeme kararlarının da olumsuz olduğu bildirilmiştir. Yönetimsel adem-i merkezileşme konusunda daha fazla çaba sarfedilmesi gerekliliği de hükümet (government) başlığının sonuç bölümünde ifade edilmiştir (Turkey European Commission, 2011, s. 11).

İlerleme Raporu, bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu başlığı altında, bölgesel ve yerel plan ve stratejilerin hazırlanmasına çerçeve oluşturacak olan “Bölgesel Kalkınma İçin Ulusal Strateji” belgesinin oluşturulmasına devam edildiğini vurgulamıştır. Kalkınma Ajanslarının koordinasyonunda 26 NUTS II bölgesi için “Bölgesel Plan”ların hazırlandığı da ifade edilmiştir (European Commission, 2011, s. 70).

### **3.6.2.23. 2013 Yılı İlerleme Raporu**

Bu raporda, yerel yönetimlerle ilgili olarak büyükşehir belediyelerine yönelik çıkarılan (6360 sayılı yasa kastediliyor) yasanın hazırlanması sürecinde hükümetin, konuyla ilgili olan diğer aktör ve paydaşlarla yeterli seviyede fikir alışverişinde bulunmadığı ve yine yeterli derecede bir etki analizinin yapılmadığı belirtilmiştir. Fakat çıkarılan bu yasa ile beraber, yerel yönetimlere birtakım yetkilerin devredilmesi konusunda bir gelişmenin yaşandığı, belediyelerin yetkilerinin kapsamının genişletildiği ve özellikle Avrupa Konseyi'nin eleştirilerine maruz kalan, “*küçük belediyelerin kamusal hizmet sunumu konusunda yetersiz kalan kapasitelerine*” yönelik olarak çalışmalar yapıldığı vurgulanmıştır (European Commission, 2013, s. 8).

Yerelleşme ve yerel yönetimlere yetki devri gibi konuların yeni Anayasa yapım sürecinde ve barış sürecinde de tartışıldığı vurgulanmıştır. BDP dışındaki tüm siyasi partilerin merkezîyetçi bir kamu yönetimini savunduğu ve bu bağlamda Türkiye'deki yönetimsel mekanizmanın, Avrupa Konseyi'nin kabul etmiş olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı karşılar seviyeye getirilmesi konusunda genel bir kanı oluştuğu belirtilmiştir. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından da tavsiye edildiği üzere, kamusal hizmet sunumunun Türkçe dışındaki diğer dillerde de (özellikle Kürtçe) mümkün kılınmasının askıda bekleyen bir düzenleme olduğu vurgulanmıştır (European Commission, 2013, s. 9).

Bölgesel ve yerel politikalara ilişkin olarak ise rapor, Türkiye'nin Mart 2013'te müktesebata uyumun gerçekleştirilebilmesi için “Bölgesel Kalkınma İçin Ulusal Strateji”

belgesini hazırladığını ve bu belgenin Bölgesel Kalkınma Yüksek Konseyi tarafından kabul edilip, muhtemelen 2013 yılının ikinci yarısında uygulamaya konulacağı belirtilmiştir. Ayrıca rapor, Türkiye'nin, bölgesel ve kent-kır arasındaki gelişmişlik farklılıklarını en aza indirmeyi amaçlayan 10. Kalkınma Planı'nın 10 Haziran 2013 tarihi itibariyle Bakanlar Kurulu tarafından onaylandığını vurgulamıştır. Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılmasına ve yerel yönetim sistemine yönelik olarak yasal çerçeve anlamında da gelişmelerin yaşandığına değinilmiştir (European Commission, 2013, s. 43).

### **3.6.2.24. 2014 Yılı İlerleme Raporu**

Ekim 2013 ile Eylül 2014 arasındaki zaman diliminde Türkiye'nin, AB müktesebatına uyumuna yönelik değerlendirmelerde bulunan 2014 Yılı İlerleme Raporu'na göre, yerel yönetimler konusunda, 2012 Aralık ayında, 6360 sayılı ile yapılan yasal değişiklik sonrası ilk kez 30 Mart 2014'de yerel yönetimler seçimlerinin gerçekleştirildiği vurgulanmıştır. Bu yasal değişik ile belediye sınırlarının yeniden düzenlendiği ve belediyelerin yetkilerinin genişletildiği, fakat uygulamada belediyelere yetki aktarımına yönelik bir gelişmenin yaşanmadığı belirtilmiştir. Mali yerelleşmenin çok sınırlı kaldığı ve 2013 yılı hükümet gelirleri ve harcamaları içerisinde yerel yönetimlere ilişkin payın %10'un altında kaldığı ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra, hükümetin Ocak 2013 planlarına bağlı olarak, kamu hizmetlerinin Türkçe dışında diğer dillerde (özellikle Kürtçe) sunumunun yasallaştırılması konusunda da bir ilerleme kaydedilmediği belirtilmiştir (European Commission, 2014, s. 9-10).

İlerleme Raporu, "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" adını taşıyan 22. Bölümde, 2014 yerel yönetimler seçimleri sonrası büyükşehir belediyelerinin sayılarının artırılmasının ve sınırlarının genişletilmesinin, özellikle çevre eylem programının faaliyetlerine yönelik olarak etkide bulunacağını bildirmiştir. Kalkınma ajanslarının yönetsel kapasitesinin oluşturulmasına yönelik olarak uygulanan teknik yardım projelerine ve eğitim programlarına devam edildiği vurgulanarak, kalkınma ajanslarının 2014 yılında yürürlüğe girecek olan 2014-2023 dönemini kapsayan bölgesel planlara ilişkin hazırlıklara devam ettiğine de işaret edilmiştir (European Commission, 2014, s. 42-43).

Sonuç olarak Türkiye'de idari reform sürecinde AB etkisi, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları sayesinde açıkça hissedilmiştir. Fakat bu etki kesinlikle bir zorlama şeklinde değil, Türkiye'nin idari kapasitesinin, merkezi ve yerel yönetim birimlerinin işlerliğine yönelik fırsatların artırılması için verilen tavsiyeler niteliğinde olmuştur. Türkiye'de özellikle yerel yönetimler her ne kadar mali özerklik anlamında tam bir çıktı elde

edemeseler de, çıkarılan yeni kanunlar ve AB fonları, yerel katılımı ve yerele dönük projelerin hayata geçirilmesini kolaylaştırmıştır.

### 3.7. AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerden Beklenenler

Yerel yönetim reformlarında önemli olan husus; yerel çıkarlar gereği ulusal ve kamusal yararın görmezden gelinebileceği durumları yerel yönetimlere yaşatmamak ve onların bu duruma düşmesini engellemeye çalışmaktır. Dikkat edilmesi gereken nokta, yerel ile ulusal çıkarlar arasında bir denge sağlamak ve ulusal çıkarları koruma gereksiniminin yerel yönetimler için negatif bir dışsallık yaratmaması çabası olmalıdır. AB'nin yönetsel yapısı içinde yerel ve bölgesel yönetimlerin önem kazanmasının nedenini, onların demokratik katılımı artıran, yönetim ilkelerinin uygulanmasını sağlayan, etkin ve verimli hizmet sunabilen yapılarında ve özelliklerinde aramak gereklidir. Bunun yanı sıra, AB'ye uyum sürecinde çok düzlemli yönetim faktörünün doğal bir sonucu olarak, AB ile aday ülkeler arasında ortaya çıkan siyasal çelişkilerin çözümlenmesinde ve bu anlamda ortaya çıkan küresel eğilimlerin de yerel ve bölgesel yönetimleri, çözüme ve uzlaşya yönelik uygulamaların hayata geçirilebileceği bir yönetsel düzey olarak görmesi bu yapıların önem kazanmasında rol oynamıştır (Ökmen ve Canan, 2009, s. 147).

Türkiye'de yerel yönetim denildiği zaman akla genellikle ilk olarak belediyeler, büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri, köy ve mahalle yönetimleri gelmektedir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında (1924-1930) bu yönetim birimlerine ilişkin çıkarılan kanunlar 2000'li yılların başına değin yürürlükte kalmıştır. II. Dünya Savaşı'nın ardından çeşitli raporlarla gündeme gelen merkezi yönetimde reform söylemleri, 1980'li yıllarda neo-liberal politikaların gündeme oturduğu küreselleşme ve yerelleşme olguları ile beraber bu sürecin pekişmesinde önemli rol oynamışlardır. Gelişen yeni kamu politikası anlayışı doğrultusunda şekillenmeye başlayan yeni siyasal-yönetsel yapıların ayırt edici özellikleri şu şekilde sıralanabilir: *“katılımcı demokrasi bağlamında yerel ve bölgesel yönetimler için geniş otonomi, şeffaflık bağlamında yönetim birimlerinin küresel aktörlerin müdahalesine açık hale getirilmesi, etkin ve verimli yönetim bağlamında kamu yönetimi otoritesi yerine özel sektör mantığına geçilmesi”*. (Özügürlü ve Keskin, 2012, s. 1).

AB'nin yerel politikalarıyla ilgili olan bir başka önemli nokta ise, AB'nin kalkınmamış bölgelerde kalkınmayı ve yapısal düzenlemeyi kontrol etmek adına bölgeleri güçlendirmesidir. Bunun için bir kriter de geliştirilmiştir. Eğer bir bölgenin son üç yıldaki Gayri Safi Yurtiçi Hasıla ortalaması, AB'nin ortalamasının %75 altında kalıyorsa AB bu bölgeye kalkınması için ekonomik yardımda bulunmaktadır. Bu bölgelerin ortak noktaları ise; düşük yatırım sermayeleri, yüksek işsizlik oranları, yetersiz hizmet sektörü ve zayıf altyapıdır

(Özel, 2007, s. 190). Bunun yanı sıra NUTS istatistiksel bölge birimleri sınıflandırması yardımıyla, AB, Kopenhag Kriterleri ışığında subsidiarite ilkesinin işlerlik kazanması için çalışmaktadır. Türkiye özelinde bu konudaki ilk AB etkilerinden birisi “kent konseyleri”nin kurulmasıdır.

Özellikle Türkiye'nin tam üyeliğinin ilanından sonra (1999 yılından sonra) konuya ilişkin hızlanan çalışmalar, 2002 yılında İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS) 2002/4720 sayılı kanun uyarınca, Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye İstatistik Enstitüsü tarafından üç ayrı düzeyde İBBS bölgesi oluşturularak hayata geçirilmiştir<sup>44</sup>. Ardından 25.01.2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kalkınma ajanslarının kurulması ve 2008 yılı katılım ortaklığı belgesinde “*hem merkezi düzeyde hem de yerel düzeyde bölgeselleşme konusunda idari kapasitenin arttırılması*” talebi üzerine 2011 yılında 641 sayılı KHK ile Devlet planlama Teşkilatı'nın, Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmesi de, bölgesel politikalara yönelik reformların Avrupalılaşıma argümanı çerçevesinde şekillendirildiğini gösteren olgulardır (Çimen, 2013, s. 70).

Türk kamu yönetiminde nitelikli bir reform çalışmasının gerekli olduğuna dair inancın pekişmesinde, Cumhuriyet tarihi boyunca etkisi çok kuvvetli bir şekilde hissedilen güçlü merkezîyetçi yönetimin önemli bir payı vardır. Özellikle 2000'li yılların ortalarında hayata geçmeye başlayan yeni yerel yönetim kanunlarıyla birlikte yerelleşme lehine değişimin yaşanmasıyla kısmen güçlü merkezîyetçi anlayıştan uzaklaşıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik çalışmaların temelinde de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ve yerellik (subsidiarite) ilkesinin varlığı yadsınmamalıdır. Bu şart ve ilke gereğince, mahalli nitelikteki kamu hizmetlerinin halka en yakın kamu kuruluşları eliyle görülmesinin, hizmetin görüleceği yere uzak olan merkezi kuruluşlarca görülmesinden birçok açıdan daha avantajlı olduğu vurgulanmaktadır. Bu nedenden ötürü, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalarda, merkez yönetime ait birçok yetki, görev, gelir kaynağı ve iktisadi hizmet sunulan alanlar başta yerel yönetimler olmak üzere diğer örgütlere devredilmektedir (Kırışık, 2013, s. 286-287).

Yerel yönetimler reformu anlamında AB'den Türkiye'ye yapılan etkilerin esasında Avrupa Konseyi Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi'nin sözleşme ve şartları üzerinden doğan Katılım Ortaklığı Belgesi ile talep edilen ve İlerleme Raporları aracılığıyla da değerlendirmelerin yapıldığı bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Bu konuda Avrupa Yerel

<sup>44</sup> [http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye'nin\\_%C4%B0BBS'si](http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye'nin_%C4%B0BBS'si), (E.T.: 04.04.2014).

Yönetimler Özerklik Şartı, Sınıraşan Yerel Yönetimler Sözleşmesi ve Peyzaj Sözleşmesi Türkiye tarafından onaylanıp imzalanan sözleşmelerdir (Güler, 2005, s. 68).

AB Katılım Ortaklığı Belgeleri ile Türkiye'den olan taleplerini belirtmiş ve Türkiye de hazırlamış olduğu ulusal programlar ile bunlara yanıt vermeye çalışmıştır. Ayrıca her yıl düzenli olarak Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan İlerleme Raporları ile de müzakere sürecine ilişkin yapılanlar ve yapılması gerekenler birlikte değerlendirilmiştir. Karşılıklı olarak yayımlanan bu belgelerde ve müktesebatın çeşitli başlıkları altında ve ekonomik kriterler kısmında yerel yönetimlerle ilgili değerlendirilmesi gereken öncelikler ve politikalar yer almaktadır. Özetle sıralamak gerekirse; bölgesel politika (yerel yönetimlerin bölgesel gelişme farklılıklarını azaltıcı program ve projelerde etkin rol oynaması), çevre (su kalitesinin iyileştirilmesi, atık yönetiminin etkinleştirilmesi, hava kalitesinin iyileştirilmesi, çevresel gürültünün önlenmesi), enerji (kentsel ulaşırma sektöründe enerjinin verimli kullanıldığı yöntemlerin uygulanması), malların serbest dolaşımı (ambalaj atıklarının bertarafı), adalet ve içişleri (sığınmacıların/mültecilerin barınma, entegrasyonu, ihtiyaçları ve istihdamı için destek sağlanması), tüketicinin korunması ve sağlığı, sosyal politika ve istihdam (sosyal yardım ve hizmetlerin desteklenmesi), kişilerin serbest dolaşımı (AB vatandaşlarının ikamet ettikleri bir başka AB ülkesinde belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına sahip olması), ekonomik kriterler (kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına dönük olarak, kapsamlı bir kamu yönetimi reformu içinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi) şeklinde sıralanabilir (Kösecik, 2010, s. 167).

Fakat karşılıklı olarak yayımlanan bu belgelerde sunulan önceliklerin amacı, müktesebatın her bir alanında uygulamanın düzenli bir şekilde işlemesine yöneliktir. AB, politikalarını oluştururken ve bunları uygularken çeşitli kavramlar ve ön kabuller çerçevesinde kendi değerlerini oluşturmuş bir topluluktur. Aynı şekilde aday ülkelerden de bu norm ve değerleri özümseyebilecek ve kendi şartları altında bunları uygulayabilecek yapılar talep etmektedir. Yerel yönetimler alanında da AB, diğer hiçbir aday veya şimdiki üye ülkeye yapmadığı gibi Türkiye'ye de şablon veya tümüyle uygulanması gereken bir yerel yönetim modeli veya uygulaması dayatmamaktadır. Yerel yönetimler alanında istenen sadece, etkin, verimli, şeffaf, hesap verilebilir, katılımcı ve demokratik bir yerel yönetim modeli oluşturulması ve AB çok düzeyli yönetişiminin uygulandığı en temel seviye olan yerel yönetimlerde AB değerlerinin işlerlik kazanmasıdır. Yerel demokrasinin sağlanabilmesi için AB, sadece uygulanması gerekli olan temel argümanlar veya örgütlenmeler konusunda aday ülkelere kendi organları aracılığıyla tavsiyelerde bulunmaktadır (Kösecik, 2010, s. 168).



Avrupa Komisyonu, 1990'lı yılların sonunda yayımlamaya başladığı Türkiye hakkındaki İlerleme Raporlarında da, genel olarak yerel ve bölgesel politikalar konusundaki eksikliklere değinmiş ve bu konuda yapılması gerekenleri vurgulamıştır. 1998 ve 1999 İlerleme Raporlarında bölgesel ekonomik eşitsizliklere ve bu konuda politika üretilmesi gereğine vurgu yapılırken, 2000 yılı İlerleme Raporunda ilk kez siyasi kriter bağlamında merkezin yerel üzerindeki vesayetinin düzenlenmesi için idari reform çağrısında bulunulmuştur. 2004 yılı İlerleme Raporu ise AKP hükümetinin, 2003 yılında meclise getirdiği “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”na bağlı olarak reform çalışmalarına açık destek vermiştir. 2004 ve 2005 yıllarında sırasıyla kabul edilen Büyükşehir Belediye, İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunları, yerel yönetim reformları anlamında Türkiye'nin yönetsel yapısında büyük değişiklikler yaratırken, aynı zamanda Komisyon'un 2005, 2006 ve 2007 yıllarında yayımladığı İlerleme Raporlarında da demokratikleşme ve Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği bağlamında gerekli övgüyü almıştır (Çelenk, 2009, s. 53). Aynı zamanda AB'nin İlerleme Raporları ile iç siyasette yarattığı etki, AKP hükümetinin reform çalışmaları kapsamındaki politik hareketlerinin meşruiyet kaynağını da oluşturmuştur.

2000 yılı İlerleme Raporu, özellikle “bölgesel ve yerel düzeyde” yapılması gereken uygulamalar arasında daha fazla desantralizasyon için yeni yerel yönetim yasalarının hayata geçirilmesine vurgu yapmıştır. Türkiye'nin 1999'da AB adaylığının kesinleşmesiyle birlikte, Avrupalılaşıma artık “*top-down*” bir yapıda indirme (downloading) aracılığı ile gündeme gelmeye başlamıştır. Fakat yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel yönetimler üzerinde vesayet denetiminin azaltılması amacıyla 5302 sayılı İl Özel İdaresi, 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nunda yapılan değişiklikler iç mevzuata aykırı bulunarak Anayasa mahkemesi tarafında iptal edilmiştir<sup>45</sup>. Bunun üzerine Komisyon tarafından hazırlanan İlerleme Raporlarında, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin “*kamu hizmetlerinin sağlanmasında idari vesayetin kaldırılması*” önerisinin uygulamaya geçirilmesiyle ilgili herhangi bir gelişme de sağlanamadığı belirtilmiştir (Çimen, 2013, s. 73). Bu anlamda, AB'nin Kopenhag kriterlerine ek olarak, 1995 yılında Madrid Zirvesi'nde kabul ettiği “*Topluluk mevzuatının ulusal mevzuata aktarılmasının yanında, bu mevzuatın uygun idari ve adli yapılar aracılığıyla etkili bir şekilde uygulanmasının daha önemli olduğu*” (Akdemir, 2014, s. 64) şeklindeki katılım kriteri, uygulamanın aksatılmasıyla gerçekleştirilememiştir.

Avrupalılaşıma perspektifinden Türkiye'deki yerel yönetim reformları değerlendirildiğinde ortaya, farklı yorumlara neden olabilecek uygulamalar çıkmaktadır. Öyle ki, Çimen'in (2013,

<sup>45</sup> Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararları, 5393 sayılı Kanun hakkındaki karar E: 2008/27, K: 2010/29 ve 5216 sayılı kanun hakkındaki karar E: 2008/28, K: 2010/30).

s. 73) bu konudaki tespitlerine göre, AB'nin "multi-level governance" olarak adlandırdığı çok düzeyli yönetim sisteminde, bölgesel politikaların uygulanması, yatay-dikey ilişkilerin çeşitlenmesine, devlet-altı ve kamu kurumu dışındaki örgütlenmelere rol verilmesine sebep olmuştur. Fakat, bu politikaların Türkiye'deki uygulaması ise sadece yerel yönetimlerin güçlendirilmesi şeklinde işlemiştir. 6360 sayılı kanunla, 30 ilde İl Özel İdareleri'nin kaldırılması ve büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi bu konuda atılan en son ve en önemli adım olarak tanımlanmaktadır. Reform sürecinin bu haliyle devam etmesi durumunda Fransa ve İtalya'da olduğu gibi bölgesel nitelikteki yerel yönetimlerin oluşması öngörülmektedir. Fakat, Türkiye'nin güneydoğusundaki etnik talepler nedeniyle bu bölgedeki belediyelere fazladan yetkiler verilmesi durumunda, bu bölgede İspanya'dakine benzer şekilde "bölgesel devlet" in oluşması da olasılıklar arasında değerlendirilmektedir (Çimen, 2013, s. 73).

Avrupa Birliği, vatandaşlarının temel gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik olarak daha etkin, daha kaliteli ve daha hızlı hizmet sunma kapasiteleri açısından yerel yönetimlere ayrı bir önem atfetmektedir. AB'de yerel yönetimlerin yapılanmaları ve hizmet sunma şekilleri ile ilgili temel kriter ve misyon olarak kabul edilen yerelleşme, açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik kavramlarının yanı sıra herhangi bir mutlak yerel yönetim modeli yoktur. Bu konuda AB düzenlemeleri, üye ülkelere karşı herhangi bir yaptırımda da bulunmaz. Birliğin ortak amacı mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlar karşılanırken, "iyi yönetim" ilkesinin uygulanabilir kılınmasıdır (Erbay ve Akgün, 2013, s. 158). Bu amaç çerçevesinde hedeflenen olgu da, yerel yönetimlerin, yerel demokrasinin yaşadığı ve yaşatıldığı kurumlar olması ve yerel yönetimlerin halkın faydasına uygun olacak şekilde sürdürülebilir bir şekilde geliştirilmesidir.

Ayrıca Türkiye'de gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmek istenen yerel yönetim reformları tanımlanırken yararlanılan bazı kavramlar, Türkiye'nin ya da farklı ülkelerin siyasi sistemleri ile karşılaştırıldığında birbirinden uzak zaman zaman da yanlış yorumların yapılmasına olanak vermektedir. Çünkü farklı ülkelerde yer alan farklı merkezi, taşra ya da yerinden yönetim kuruluşları, kendi Anayasalarında ya da yasalarında farklı özerklilere ya da birbirinden farklı vesayetlere tabi tutulduğundan, konu ile ilgili kullanılan her bir kavram, her ülke için aynı şeyi ifade etmemektedir.

Güler'in (2005, s. 68) belirttiği üzere, özellikle kamu yönetimi anlamında çağdaş dünyanın anglo-sakson anlayışına dönük kavramlarını türeten Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası'nın yerel yönetim reformlarına "yerelleşme" (desantralizasyon) kavramına yönelik türetmiş olduğu dört farklı anlam bulunmaktadır. Bunlardan ilki, merkezi yönetimin taşra uzantısına

yetkilerini devretmesidir. Türkiye’de “yetki genişliği” olarak ifade edilen bu durum “deconcentration” kavramı ile ifade edilmektedir. Diğer bir yerelleşme türü, merkezi yönetim veya merkezin uzantısı olan taşra yönetiminden yerinden yönetimlere yetki devridir. Türkiye’de bu olgu “desantralizasyon” olarak adlandırılır fakat küresel ölçekteki karşılığı “devolution”dır. Üçüncü tür yerelleşme, bir yetkinin her kademedede bir alta birime devredilmesi anlamına gelen “delegation”dır. Bu durumun Türk kamu yönetimi literatüründeki karşılığı ise “yetki devri” olarak adlandırılır. Dördüncü tür yerelleşme ise, yetkinin/yetkilerin ikincil ve üçüncül örgütlere aktarımı yani özel sektöre ya da topluma devredilmesidir ki, bu da hem Türkiye’de hem de dünyada “özelleştirme” olarak bilinen süreçtir.

AB tarafından tetiklenen yerel yönetim reformunun özündeki kavram konusunda ise Güler (2005, s. 69-70), “desantralizasyon-yerelleşme” kavramının değil, “subsidiarite-yerellik” kavramının başat aktör olduğunu vurgulamaktadır. Bu kavramla birlikte oluşturulmak istenen yönetim yapısının yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi şeklinde değil, yetkilerin en alt birimlerden itibaren dağıtılmaya başlanarak, yüklenilemeyen bir hizmetin daha üst bir birime bırakılması öngörülmektedir. Yerellik ilkesinin uygulanması, AB ve Türkiye özelinde düşünüldüğünde ve bu ilke Türk kamu yönetimine uygulandığında, ortaya çıkacak olan federal nitelikli yapı sonrası, merkezi yönetimin vazgeçeceği yetkiler, Türkiye AB üyesi olmadığından, Brüksel’deki kurumlara da aktarılamayacağına göre, Türkiye’de doğacak olan sonuçlar çok daha farklı olacaktır. Dolayısıyla bu anlamda yerellik ilkesinin üniter yapıli devletlerden çok federal yapıli devletlere uygun olduğu ve üniter yapıli devletlerde yerelde demokrasiyi güçlendirmekten ziyade farklı sorunlara yol açabileceği öngörülmektedir.

Avrupalılaşma, AB’nin bütünleşme sürecinde gösterdiği etkilere paralel olarak, üye ve aday devletlerin müktesebata uyum sebebiyle gerçekleştirdikleri yasama faaliyetleri ve bunların uygulamasının benzeşmesi süreci olarak da tanımlanabilmektedir. Çok düzlemli yönetim felsefesinin argümanları ile de karşılaştırıldığında Avrupalılaşmanın salt “top-down” (yukarıdan aşağıya) bir süreç olduğu da öngörülebilir. Bu yaklaşım yanlış değildir, fakat karşılıklı uygulamaları ve birbirlerini etkileme süreçlerini göz ardı ettiği için eksik olarak nitelendirilebilir. Çünkü, Avrupalılaşma ya da üye ve aday devletlerin müktesebatı yüklenirken hizmetme kapasitelerini AB standartlarına benzetme sürecinde, AB, ulus devlet ve ulus altı birimler olarak tanımladığımız yetki/güç odakları arasında sürekli olarak karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır. Dolayısıyla sadece AB organlarından ulus devlet ve ulus altı yönetim organlarına birtakım istek ve tavsiyeler aktarılmamakta, bu istek ve tavsiyelerin karşı tarafta bir içselleşme süreci de yaşanmaktadır. Çünkü AB düzeyinden gelen bu reform

talepleri ve üyelik sürecindeki birtakım yükümlülükler, Türkiye’deki merkez ve yerel yöneticiler tarafından herhangi bir şüphe veya artıniyet ile karşılanmamıştır (Köseçik, 2010, 165-166). Bilakis, müktesebata ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi için öncelikle yasama faaliyetleri gerçekleştirilmiş ardından organizasyonel anlamda gerekliliklerin tamamlanabilmesi için yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Hepsinden de önemlisi kamu yöneticileri bazında yapılan reform çalışmaları ve Avrupa tarzı yönetim modeli, hep bir “rol model” olarak görülmüş, kendi şartlarımız ve gereksinimlerimiz saptandıktan sonra çözüm sunabilecek bir “örnek” olarak ele alınmıştır. Çünkü, Türk kamu yönetimi sistemi, 1950’lerden bu yana kendisini sürekli olarak yenileyebilmek adına zaman zaman gerçekleştirilebilecek reformlara ilişkin ön fizibilite çalışmalarında bulunmuştur.

Yerel yönetim reformları gerçekleştirilmeden önce de Avrupa’nın önde gelen ülkelerinin yerel yönetim sistemleri ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu incelemede ilgili sistemlerin işleyişi, hizmet alanları, seçilmeleri ve halkın katılımı gibi konular analiz edilmişlerdir.(Elban ile mülakat, 2014). Gerçekleşen bu mantıksal ve yapısal dönüşüm sadece AB’ye uyum için değil, öncelikle Türkiye’nin çağdaş ve muassır medeniyetler seviyesine erişmesi için ve özünde Türk halkı için gerçekleştirilmiş dönüşümlerdir.

Türkiye’nin 1999 yılında Helsinki Zirvesi’nde aday ülke ilan edilmesiyle birlikte başlayan süreç, ister istemez Türkiye’nin iç politika alanında yapacağı değişiklik ve iyileştirmeleri de etkilemiştir. Öyle ki, yönetsel, ekonomik, siyasi ve kültürel alanda gerçekleştirilecek olan çalışmalar aynı zamanda Türkiye’nin AB üyeliği yolunda yol haritası olan Ulusal Programında da ortaya konmuştur (Köseçik, 2010, s. 168). Bu noktada, AB’nin tamamıyla kendi düsturlarıyla Türkiye’nin geleceğini şekillendirdiği yaklaşımı da akıllara gelebilecektir. Fakat bu yaklaşım daha önce “çok düzlemlili yönetim” konusunda da vurgulandığı gibi eksik bir yaklaşım olacaktır. Çünkü, AB, adaylık sürecinden yani müktesebata uyum sürecinden başlayarak, bütünleşme döneminde çok düzlemlili yönetim modelini uygulayarak karşılıklı etkileşimde bulunulmasını tercih etmektedir. Dolayısıyla ülkelerin, kendi geçmişleri, gelenekleri ve milli normları doğrultusunda ihtiyaçları çeşitlenebileceğinden, bu konuda şablon dayatmalarda bulunulmamaktadır. Türkiye örneğinde de, AB etkisi ya da koşulsallığı olarak tanımlayabileceğimiz durum, Türkiye’nin zaten AB hedefi olmasa da, gerçekleştirmek istediği yönetsel reformları, belirli bir düzen, belirli bir takvim ve belirli normlar çerçevesinde sürdürmesini sağlayarak, Türkiye’nin yönetsel reform sürecini kolaylaştıran ve zenginleştiren bir etkiye sebep olmaktadır.

Bu anlamda T.C. Hükümetinin yerel yönetim reformuna ilişkin yasaları çıkarırken vurguladığı bir başka önemli konu da, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Türkiye

zaman içerisinde gerçekleştiği yerel yönetim reformlarıyla Şart'ın imzalayarak kabul ettiği maddelerine ilişkin sorumluluklarını yerine getirmiş hatta zaman zaman çekince koyduğu maddelere ilişkin de iyileştirmelerde bulunmuştur. Fakat, bu konuda esas önemli olan nokta gerçekleştirilen başarılı yasama faaliyetlerinin ne derece uygulamaya yansıtılabildiğidir. AB'nin müktesebata uyum süresince, aday ülkenin ilgili bir konuda başarılı olup olmadığını tayin ederken kullandığı en önemli kıstaslardan birisi de budur. Nitekim, Avrupa Komisyonu Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Türkiye'de yerel yönetim reformları kapsamında çıkarılan yeni yasaları değerlendirdiği raporunda, Yerel özerklik (valinin il özel idaresinin başında olması, küçük belediyelerin sınırlı kapasitesi, köylerin zayıf idari yapıları), idari özerklik (idari vesayet altında hizmetleri tam olarak yapabilmeyen zorluğu), idari yapılar (etkin yönetim için kaynakların yetersizliği, nitelikli personel istihdamının zorluğu) ve idari vesayet kapsamında (belli ölçüde devam eden merkezi denetim) sorunların halen devam ettiğine işaret etmektedirler. (Council of Europe, 2005).

Merkezi anlamda gerçekleştirilen bu yenilikleri takiben yerel anlamda da yöneticiler boyutunda AB konusunun özümsemişi ve bu doğrultuda yapılan çalışmaların "başarılı" çalışmalar olarak görüldüğü artık yerel yönetimler arasında sıkça görülen bir olgu olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu konuda örneğin, belediye başkanları, Türk yerel yönetim sistemi ile AB ülkelerindeki yerel yönetim sistemlerini karşılaştırarak, Türkiye'de gerçekleşmesini istedikleri gelişmeler için bu ülke uygulamalarını örnek vermekte ve yerelleşmeye dönük uygulamaların artırılarak, Türkiye'deki merkez-yerel ilişkilerinin bu doğrultuda yeniden düzenlenmesi gerektiği konusuna vurgu yapmaktadırlar. Aynı zamanda AB ülkelerindeki belediyeler ile Türkiye'deki belediyeler arasındaki işbirliğinin çeşitli alanlar vasıtasıyla artması, Türk belediyeciliğinin AB norm ve değerlerine yaklaştığının göstergesidir. Gerçekleştirilen ortak toplantılar, karşılıklı hizmet sunumu ve teknoloji paylaşımı, yerelde sunulan hizmetlere ilişkin bilgi, deneyim ve gelecek projelerinin paylaşılması, AB müktesebatına ilişkin başarılı yönetsel uygulamaların aktarılması yönünde yapılan ikili ya da çoklu çalışmalar ile kardeş şehir uygulamalarının da oldukça yaygınlaşması, bu alandaki yakınlaşmaya verilebilecek en somut örneklerdir. Bununla birlikte büyükşehir belediyelerinin hazırlamış olduğu stratejik planlarda da AB uyum sürecine artık planların misyon, vizyon, hedefler, faaliyetler ve programlar gibi planların belkemiğini oluşturan başlıklarda sıklıkla yer verildiği ve bu sürecin altının çizildiği görülmektedir. Bu süreçte bazı çekincelerin yanı sıra belediyelerin başarılı olmak için kurumsal kapasitelerini arttırmaya yöneldikleri ve aynı zamanda bu artırımıyla birlikte hizmet kapasitelerini ve standartlarını da geliştirmeye özen gösterdikleri dikkat edilmektedir. AB'ye uyumla birlikte belediyelerin yerelleşme akımının da etkisiyle yapılacak bazı düzenlemelerle özerkliklerinin

artacağı, AB tarafından finanse edilen bazı fonlar sayesinde ekonomik olarak da güçlenecekleri varsayılmaktadır. Ama bunun yanı sıra büyükşehir belediyelerinde artacak refahla birlikte yoğun bir göç dalgasının çekileceği ve bunun da düzensiz kentleşme ile trafik sorununu tetikleyebileceği korkusu da taşınmaktadır. Aynı zamanda AB'ye uyum süreci ile birlikte tarım-hayvancılık konularında gerileşeme yaşanabileceği ve bazı kentlerde bu durumun işsizliği arttırabileceği vurgulanmaktadır. Belediyeler öncelikle çevre, katı atık, altyapı, üst yapı, yeşil alanlar, sağlık ve sosyal hizmetler, deniz, su ve gürültü kirliliği ve görsel kirlilik, hava kalitesi, zabıta hizmetleri, tarım ve hayvancılık alanlarında AB standartlarında hizmet sunmayı amaçlamakta ve amaç, faaliyetler ve hedefler bölümlerinde bu amaçlar öne çıkmaktadır. Yönetmelik öncelikler konusunda da, büyükşehir belediyeleri stratejik planlarında, müktesebatın aktarılabilmesi ve uygulanabilmesi konusunda insan kaynaklarının eğitilmesi, AB ile kurulan ilişkilerin geliştirilmesi ve AB fonlarından yararlanabilmek için idari kapasitenin arttırılması konularına öncelik vermektedirler. Fakat stratejik planlar karşılaştırıldığında belediyeler arasında AB'ni algılama ve tepki gösterme düzeylerinde farklılıklar olduğu göze çarpmaktadır (Köseçik, 2010, s. 172).

AB uyum süreci, Türkiye'de maddi imkansızlıklara boğuşan çoğu belediye için de kurtarıcı olmuştur. Çünkü AB'nin özellikle yerel yönetimler alanında uyum sürecini desteklemeye yönelik çerçeve programlar aracılığıyla sağlamış olduğu mali yardımlar genellikle, altyapı, işgücü hizmet içi eğitimi, kültürel ve tarihi mirasın korunması, sosyal sorunlarla mücadele, sivil toplumun güçlendirilmesi, yerel ekonomik kalkınma girişimlerini destekleme gibi konularda kullanılmaktadır. Bu yardımlar aracılığıyla belediyelerin mücavir alanlarında yerel yapısal sorunların giderilebileceği ve belli bir oranda toplumun sosyal ve kültürel gelişimine de katkı sağlanacağı amaçlanmaktadır. Aynı zamanda bu yardımların elde edilebilmesi için proje hazırlama ve sunma mantığına dayalı olarak işleyen mali sürecin, belediyelerin gününbirlik politikaların etkisinden kurtularak, orta ve uzun vadede planlarla daha etkin ve verimli bir yönetim tarzına doğru evrilmesini öngörmektedir (Köseçik, 2010, s. 172-173).

### **3.8. Yerel Yönetim Reformlarının Yasama Sürecinde Yaşanan Sıkıntılar**

AB'nin çok düzlemli yönetim stratejisine göre, AB organları, ulus devletler ve ulus altı yönetimler arasında gerçekleştirilen yetki dağılımı, bu modele kaynaklık eden önemli argümanlardan biri olan yerellik ilkesine göre gerçekleştirilmektedir. Bu ilke uyarınca da ilgili kamusal hizmetin sunumunun, hizmete gereksinimi olan topluluğa en yakın kamu kurumu tarafından sunulması öngörülmektedir. Bir başka açıdan durumu özetlemek gerekirse, yetkiler aşağıdan yukarıya doğru bir hiyerarşi içinde dağıtılmalı ve bu hiyerarşi içerisinde ancak

yüklenilemeyen hizmetler bir üst düzeydeki yönetim organına aktarılmalıdır. Bu mantıktan hareketler de yerinden yönetimlerin, yetki dağılımında önceliği aldığı söylenilebilir (Köseçik, 2010, s. 173).

Yerellik ilkesi aynı zamanda Türkiye'nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önemli bir enstrümanıdır ve Türkiye'nin hakkında çekince koyduğu bir konu değildir. Fakat Keleş'in (Keleş 2006'dan aktaran Kösecik, 2010, 173) de aktardığı üzere, yerel yönetimlerle merkezi yönetim üzerine yapılan anayasal uygulamalar dikkate alındığında, *“Asıl olan devletin kendisidir...yerellik (subsidiarity) ilkesi, yani birincilliği yerel yönetimlere, ulus altı birimlere veren, ikincilliği devlete bırakan bir anlayış ve düzenleme Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na aykırıdır.”* Bu aykırılık 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanununun da yer alan, belediyelerin genel yetkili kılındığı düzenlemenin iptalini açıklayan bir durumdur. Daha öncesinde 2004 yılında kabule dilen 5215 sayılı Belediye Kanunu, genel yetki ilkesini açıkça düzenlemekteydi. 5215 sayılı yasanın 14. maddesinin birinci fıkrası, *“belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular ve denetler”* diyerek mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetleri konusunda belediyeleri genel yetkili kılmaktaydı. Aynı zamanda 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. maddesine göre de belediyeler, zorunlu görevlerin yerine getirilmesinden sonra, belde halkının huzuru, sağlığı, esenliği, ihtiyaçları için yerel nitelikteki her türlü işi yapabilme yetkisine de sahiptiler. Aslında bu madde de, zımni olarak genel yetki ilkesinin belediyelere tanınmış olduğunu göstermektedir. Fakat zamanın şartlarında birtakım zorluklar ve ekonomik yetersizlikten ötürü zorunlu görevlerini dahi tam anlamıyla yerine getiremeyen belediyeler için bu yetkinin sağladığı imkanlar sadece kağıt üzerinde kalmış ve hayata geçirilememiştir (Köseçik, 2010, 173-174).

5216 sayılı Belediye Kanunu'nun, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen ve meclise iade edilen üç maddesi içinde en önemlisi belediyeleri mahalli müşterek ihtiyaçlar konusunda genel yetkili kılan 14. maddesidir. Cumhurbaşkanı'nın bu konuda veto için kullanmış olduğu gerekçesi şu özetle şu şekildedir:

*“Anayasa'da, merkezi yönetimin, Devlet iktidarını yansıtacak biçimde tüm kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere ülke genelinde, yerel yönetimlerin ise, sınırlı bir coğrafyada ortak yerel gereksinimlerin karşılanması gibi sınırlı bir konuda örgütlenmesi öngörülmüştür. Buna göre, yönetsel örgütlenmede, merkezi yönetim konu yönünden genel, yerel yönetimler ise özel görevlidir. Bunun sonucu olarak, yasalarda, merkezi yönetimin görevleri soyut ve genel, yerel yönetimlerin görevleri somut ve belirgin biçimde*

düzenlenmelidir. Oysa, yukarıda açıklandığı gibi, incelenen Yasa'nın 14. maddesinin birinci fıkrası ile belediyeler, kamu hizmetlerinin yürütülmesi yönünden "genel görevli" kılınmıştır. Maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında, belediyelerin öncelikle yapmak ya da yaptırmakla yükümlü olduğu kimi asli görevleri; dördüncü fıkrasında da yapılması belediyelerin inisiyatifine bırakılan kimi görevleri belirlenmiştir. Maddenin diğer fıkralarında ise, görev, yetki ve sorumluluk alanının yer yönünden sınırı düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında, her ne kadar "yasalarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen", "mahalli müşterek nitelikteki" görevlerden söz edilerek konu yönünden sınır getirilmiş izlenimi yaratılmaya çalışılmış ise de, bu ölçütler soyut olup, belediyeleri "genel görevli" konumdan çıkarmaya yetmemektedir. Çünkü, merkezi yönetim örgütlenmesinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının görevi kapsamında sayılmayan ya da genel görevli bir kamu kurum ya da kuruluşunun görev alanında yer almakta iken, yapılacak bir yasal düzenleme ile o kurum ya da kuruluşun görev kapsamından çıkarılan her türlü kamusal hizmet, bu madde nedeniyle, başkaca bir yasal düzenlemeye gerek kalmaksızın belediyelerin görev alanına girecektir. Hatta, yapılan düzenlemeden, kamu kurum ve kuruluşlarının görevli kılınması durumunda da belediyenin aynı alandaki görevinin sona ermediği; ancak, kamu kurum ve kuruluşlarına yasayla "münhasıran" görev verilmesi durumunda belediyenin o alandaki görevinin sona erdiği anlaşılmaktadır."Münhasıran" sözcüğüyle merkezi yönetimin görev ve yetki alanının daha da daraltıldığı, buna karşılık belediyelerin görev ve yetki alanının genişletildiğini vurgulamak gerekmektedir" (Cumhurbaşkanlığı; Sayı: B.01.0.KKB.01-18/A-6-2004-850 22/07/2004,)<sup>46</sup>.

Cumhurbaşkanının veto gerekçesinde de açıkça vurguladığı üzere, yasanın 14. maddesi gereğince yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında oldukça geniş yetkilerle donatılması, Anayasa'nın 126 ve 127. maddesindeki ilkelerle bağdaşmadığı için yasa meclise iade edilmiştir.

3 Temmuz 2005 tarihinde onaylanan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise söz konusu 14. maddedeki düzenleme "kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" biçiminde yer almıştır. Yapılan iptal başvurusu üzerine Anayasa mahkemesi bu fıkranın yürütülmesini 27 Ocak 2007 tarihli kararı<sup>47</sup> ile durdurarak, 29 Aralık 2007'de verdiği kararında da<sup>48</sup> söz konusu fıkrayı Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (Okçu ve Kösecik, 2009, s. 109). Karara göre; "İptali

<sup>46</sup> <http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/59734/5215-sayili-kanun.html>, E.T.: 26.05.2014).

<sup>47</sup> Anayasa Mahkemesi Başkanlığı; Esas Sayısı: 2005/95; Karar Sayısı: 2007/2 (Yürürlüğü Durdurma) Karar Günü: 24.01.2007

<sup>48</sup> Anayasa Mahkemesi Başkanlığı; Esas Sayısı: 2005/95; Karar Sayısı: 2007/5; Karar Günü: 24.01.2007.



*istenen 14 üncü maddenin ikinci fıkrasında yapılan düzenlemenin ise Anayasanın 126 ve 127 nci maddelerindeki ilkeleri gözardı ederek, belediyeleri "genel görevli ve yetkili" konumuna getirdiği açıktır. Söz konusu ikinci fıkrada, her ne kadar "kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen", "mahalli müşterek nitelikteki" görevlerden söz edilerek konu yönünden sınır getirilmiş izlenimi yaratılmaya çalışılmış ise de, bu ölçütler yukarıda etraflıca açıkladığımız ölçütlere uygun olmayan soyut ölçütler olduğundan belediyeleri "genel görevli" konumdan çıkarmaya yetmemektedir. Çünkü, merkezi yönetim örgütlenmesinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının görevi kapsamında sayılmayan ya da genel görevli bir kamu kurum ya da kuruluşunun görev alanında yer almakta iken, yapılacak bir yasal düzenleme ile o kurum ya da kuruluşun görev kapsamından çıkarılacak her türlü kamusal hizmet, bu madde nedeniyle, başkaca bir yasal düzenlemeye gerek kalmaksızın belediyelerin görev alanına girecektir. İptali istenen hüküm, açıklanan nedenlerle Anayasanın 126 ve 127 nci maddelerine aykırı düşmektedir. Anayasaya aykırı bir hükmün hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ve dolayısıyla Anayasanın 2 ve 11 inci maddeleriyle bağdaşmayacağı da açıktır. Bu nedenle 03.07.2005 Tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 14 üncü maddesinin ikinci fıkrasının Anayasanın 2, 11, 126 ve 127 nci maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekmektedir". Karar bu noktada, Anayasa'ya göre kamusal hizmetlerin görülmesinde merkezi idarenin genel görevli sayıldığına vurgu yapmakta ve yerel yönetimlerin bu anlamda genel görevli sayılamayacağını, sayıldığı takdirde de, bunun açıkça Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine aykırı olacağını belirtmektedir.*

Bu bağlamda subsidiarite ya da yerellik ilkesi, Türkiye açısından değerlendirildiğinde farklı bir yoruma ulaşmak mümkündür. Çünkü her ne kadar yerellik ilkesi, kamu hizmetinin halka en yakın ve o kamu hizmetini gerçekleştirebilecek kapasitedeki kamu kuruluşu tarafından yapılmasını öngörüyorsa da, Türkiye'deki tüm kamusal hizmetlerin merkez ve yerel arasında salt bu ilkeye göre düzenlenmesi, hem Anayasaya hem yasalara hem de Cumhuriyet'in kuruluşundaki bazı ideolojik felsefelere veya önkabullere ters düşmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de merkezi idarenin sunmuş olduğu kamu hizmetleri Anayasa'ya veya diğer ilgili yasalardaki hükümlere göre yürütülmektedir. Bunun yanı sıra bazı temel nitelikli kamu hizmetleri, halka en yakın birim tarafından sunulması gerekse ve hizmeti sunacak birim bu yükü kaldırabilecek kapasitede olsa bile, bu hizmetler devletin temel niteliklerine uygun olması ve ülke düzeyinde belirli bir standart yakalanabilmesi gibi gerekçelerle yerel yönetimlere devredilmemektedir (Okçu ve Kösecik, 2009, 110). Hatta 5216 sayılı kanunun, belediyeler arası ilişkileri düzenleyen hükümleri incelendiğinde, merkeziyetçilikten aşırı merkeziyetçiliğe doğru kayan bir anlayışın metne hakim olduğu görülmektedir (Erençin, 2007, s. 110).

Türkiye’de 2000’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarına ilişkin süreçte yaşanan bir diğer sıkıntı ise 2004 tarihli 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun birçok maddesinin Cumhurbaşkanı’nca veto edilmesinde de kendisini göstermiştir. Yasaya göre, merkezi idare tarafından yürütülmekte olan sağlık, bayındırlık ve iskan, sanayi ve ticaret, kültür ve turizm, tarım hizmetleri merkezin dışında il özel idarelerine devredilmekteydi. İl Özel İdareleri bu durumda genel yetkili hale gelmekteydiler. Yasa ayrıca valinin onayına bağlı işlemleri azaltıyor ve ayrıca bütçe ve kesin hesabın kabulünde meclisin kararının yeterli olması, yurtiçi ve dışındaki yerel yönetimlerle işbirliği yapılabilmesi gibi il özel idarelerinin özerkliğini artıran maddelere yer veriyordu. Cumhurbaşkanı’nın veto gerekçeleri ise aşağıdaki gibi özetlenebilmektedir:

“Bu düzenlemeler amaçlanmasa da, Anayasa’da öngörülmeyen bir yönetim sistemine geçilmesine neden olabilecek niteliktedir. İncelenen Yasa’nın (geniş gönderilen) maddelerinin,

- Tekil devlet modelinden “yerel” ağırlıklı devlet modeline geçişe olanak sağlayan,
- Güçlü merkezi yönetim yerine güçlü yerel yönetimlere yer veren,
- İl özel yönetimlerini, il genel yönetimini de kapsayacak biçimde genel yetkili duruma getiren içerikleriyle, Anayasa’nın “tekil devlet modeli”ne, “idarenin bütünlüğü”, “yetki genişliği”, “idari vesayet” ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği görülmektedir”.

Ayrıca eğitim hizmetlerinin devrine de ilişkin olarak, laiklik ilkesine ve ülke genelinde hizmetin merkezi idare tarafından sunulması gereken bir hizmet olduğuna vurgu yapılarak,

“Eğitim ve öğretim hizmetlerine, Devlet’çe önemli ağırlık verilmesi, çağın ve Anayas’ın gereğidir. Bu gerek, eğitim ve öğretim hizmetlerinin merkezi yönetimin görevleri arasında kalmasını zorunlu kılmaktadır. Çağdaşlaşma yolunda böylesine büyük önemi bulunan eğitim hizmetlerinin il özel yönetimlerine bırakılması, toplumsal yarar yönünden uygun düşmemektedir. Eğitim hizmetlerinin, yurt düzeyinde ve ulusal düzeyde, ülkedeki tüm yurttaşlara fırsat ve olanak eşitliği sunacak biçimde merkezi yönetimin genel sorumluluğu altında yürütülmesi gerekmektedir. Bunun tersine, eğitim hizmetlerinin il özel yönetimlerine bırakılması, eğitimin laikleşmesini ve tek elden yürütülmesini amaçlayan öğretim birliği ilkesiyle, ulusal birlik amacıyla, demokratik, laik, eşitlikçi, adil, işlevsel ve bilimsel temellere dayalı eğitim anlayışıyla, Anayasa’nın Atatürk ilke ve devrimlerini temel alan ruhuyla bağdaşmamaktadır” şeklinde bir gerekçe bildirilmiştir (Okçu ve Kösecik, 2009, s. 111). Dolayısıyla eğitim hizmetlerinin dil, müfredat ve laiklik algısı yönünden milli bir kimlik yarattığı düşüncesiyle, tekil devlet ve millet varlığının bir teminatı olarak görülmesi ve

Anayasa'ya uygunluğun sağlanması açısından da bu yönde bir karar verilmesi mantıklı gözükmektedir.

### **3.9. AB'ye Üyelik Sürecinde Gerçekleştirilen Yerel Yönetim Reformlarının Analizi ile 6360 Sayılı Yasa ve Yerel Yönetimler Üzerine Etkileri**

06.12.2012 tarihinde 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı “Onüç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” Ordu ilinin de büyükşehir belediyesi düzenlemesi kapsamına alınmasıyla 14.3.2013 tarihli ve 6447 sayılı kanunun 1. maddesiyle değiştirilmiş ve bu kanunun başlığında yer alan “On Üç” ibaresi “On Dört” ile, “Yirmi Altı” ibaresi de “Yirmi Yedi” olarak yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca yine bu kanunun 1. maddesinin 1. Fıkrasında yer alan “Muğla” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu” ibaresi de eklenmiştir. (Kızılböğü ve Alıcı, 2013, s. 356).

Yasanın genel gerekçesi iki ana temel üzerine inşa edilmiştir. Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli sunumu ile daha etkin bir yönetsel yapının inşa edileceği ve bu yapının demokratik hayata katılımı kolaylaştıracağı ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra, geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojiden yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilerek verimliliğin artırılması ve etkin kaynak kullanımı ve bölüşümünün sağlanması yeni yönetsel yapıdan beklenen olumlu gelişmeler olarak yasa gerekçesinde yer almıştır (İzci ve Turan, 2013, s. 119).

6360 sayılı yasanın, büyükşehir belediyelerinde sunulan kamusal hizmetlere daha büyük ölçekte bakmasının birincil nedeni ölçek ekonomisinin büyükşehir sınırları bir başka ifadeyle il sınırları içerisinde uygulanmak istemesidir. Çünkü, 1984-2004 yılları arasında büyükşehir belediyeleri ile ilgili yapılan yasalara ve yasal düzenlemelere bakıldığında, ilgili mevzuatın büyükşehir belediyelerini, belli bir büyüklüğe sahip kentten ziyade, kentsel alanlar için düşünülmüş bir yerinden yönetim modeli olduğunu gösterecektir. Bu bağlamda, bu dönem içerisinde büyükşehir belediye modeli daha dar kentsel alanlarda faaliyet göstermiş, kent bütünlüğüne yönelik hizmetler ve alt/ilk kademe belediyeleri ile sağlanacak koordinasyonun yürütülmesi görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Daha yerel nitelikteki kamusal hizmetler de, aynı zamanda katılımcılığın sağlanabilmesi için alt/ilk kademe belediyelerine bırakılmıştır. 2004 yılındaki 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile “pergel düzenlemesi” olarak da anılan, nüfusa dayalı olarak büyükşehir belediye sınırlarının saptanması uygulamasına geçilmiştir. 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı yasa ile de nüfusu 2000'nin altına düşen birçok küçük belediye kapatılmış, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilk

kademe belediyesi uygulamasına son verilerek, büyükşehir ilçe belediyesi uygulamasına geçilmiştir (Arıkboğa, 2012, s. 4-8).

1984-2004 arası dönemde ayrıca, büyükşehir belediye yönetiminin oluşumunda üst yapıdan (büyükşehir belediyesi) daha çok alt yapı (ilçe belediyeleri/ilk kademe belediyeleri) oluşumuna önem verilmiştir. 1987 yılında Bursa Belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülürken 3 adet ilçe, 1993 yılında Antalya Belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülürken ise 3 adet alt/ilk kademe belediyesi oluşturulmuştur. Bu uygulamada amaç, üst yapının koordinasyondan sorumlu olması, alt yapının ise yetkili olması olarak hedeflenmiştir. Fakat uygulamada bu ilkenin çok da gerçekleşmediği görülmektedir. Görevlerini üst kademeye devretmek istemeyen güçlü alt kademe belediyelerinin oluştuğunu ifade etmek oldukça zordur (Arıkboğa, 2012, s. 5).

6360 sayılı yasanın 1. maddesine bakıldığında ilk olarak, 16 büyükşehir belediyesine ilave olarak yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasını ve sınırlarının belirlenmesini düzenlemektedir. Birinci maddenin ilk iki fıkrasıyla 14 yeni ilde sınırları il mülki sınırları olmak üzere büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu il belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. Daha önceden büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiş İstanbul ve Kocaeli dışındaki 28 büyükşehir belediyesinin de, il mülki sınırları olarak belirlenen sınırları içerisindeki köy ve belde belediyelerinin, tüzel kişiliği kaldırılarak, köyler mahalle olarak, belde belediyeleri, belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Bunun yanı sıra, İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin de sınırları daha önceden il mülki sınırları olarak belirlendiğinden, bu sınırlar içersinde kalan köyler de mahalle olarak, buldukları ilçenin belediyesine eklenmişlerdir.

Bu yasayı ilginç kılan bir başka özelliği ise, büyükşehir belediyesi olan ve belediyesinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenen illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Demografik açıdan yeni duruma bakıldığında, yeni kanunla birlikte toplamda sayıları 30'a çıkan büyükşehir belediyelerimizin sınırları içerisinde ülke nüfusunun %76'yı aşan bir bölümü yaşamaktadır. Bu 30 ilin kırsal alanında yaklaşık 150 yıldır faaliyet gösteren il özel idareleri ise faaliyetlerini büyükşehir belediyelerine devretmektedir. Geri kalan 51 ilde ise mevcut belediye ve il özel idare yapısı aynen korunmaktadır (Erbay ve Akgün, 2013, s. 301-302). Yasal düzenlemelerde il özel idarelerine yapılan göndermeler, bu yasayla birlikte kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların taşra örgütlerine, bağlı ya da ilgili kuruluşlarına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına ya da ilçe belediyelerine yapılmış sayılır; özel idarelere verilen yetki, görev ve

sorumluluklar, ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir (Erbay ve Akgün, 2013, s. 302).

Yeni kanunun 34. maddesiyle, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, il özel idarelerinin kaldırılması nedeniyle doğabilecek sıkıntıları azaltmak için valiye bağlı olarak “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” kurulmuştur. Valilerin, il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte bir güç kaybına da uğradıkları da söylenebilir. Çünkü büyükşehir belediyesine dönüştürülen illerdeki valiler, daha önceden tüzel kişiliği ve bütçesi olan il özel idaresinin başı konumundaydılar. Bu nedenle, bu güç kaybının telefi etmek ve il düzeyinde yürütülecek genel ve yerel düzeydeki hizmetlerin koordinasyonunu sağlamak üzere kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu,
- Acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi,
- İlin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi,
- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi (Erbay ve Akgün, 2013, s. 302-303).

Bunun yanı sıra merkezdeki bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak suretiyle, iller de yapacakları her türlü, yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla gerçekleştirebilirler. Bu yasayla kaldırılan il özel idare, belediye ve köylerin devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürütmek üzere, bir vali yardımcısının başkanlığında, ilgili kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla vali tarafından bir komisyon kurulur. “Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu” adındaki bu komisyon, kanunda belirtilen kural ve yöntemler çerçevesinde, kaldırılan birimlerle ilgili işlemleri yürütmekle görevlidir. Kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülen il belediyelerinin sahip oldukları her türlü taşınır, taşınmaz malları ve personeli, Komisyon kararıyla ilgililerine göre büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ya da bağlı kuruluşları arasında paylaşırılır. Kanunda, il özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine, büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesine, mülki sınır değişikliği yapılmasına ve ilçe belediyesi kurulmasına ilişkin hükümlerin ilk yerel seçimler itibariyle uygulanacağı ve yerel seçimlerin bu yerlerin yeni durumlarına göre gerçekleştirileceği belirtilmektedir. İlçelerin kurulmasına ilişkin hükümlerin ise yasanın yayımlandığı tarihte yürürlüğe gireceği

belirtilmiştir. Yeni kanunla birlikte tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan ya da kanun yürürlüğe girdikten sonra amaçları ortadan kalkacak olan yerel yönetim birlikleri, yasanın çıkmasından sonraki ilk yerel yönetim seçimleri olan 30 Mart 2014 yerel yönetim seçimlerinden önce tüzüklerinde hükümlere göre tasfiye olunmuştur. Bu kurumların tüzüklerinde hüküm bulunmayan durumlarda ise kanunun devir, tasfiye ve paylaşmaya ilişkin hükümleri uygulanmıştır. Büyükşehir Belediyesi olmayan illerdeki, nüfusu 2000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri de takip eden ilk yerel yönetim seçimleri olan 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden önce kaldırılarak, bu belediyeler de köye dönüştürülmüşlerdir. Bir ilke olarak, tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürülen belediyelerin personeli, her türlü taşınır taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, bazı küçük istisnalar dışında, ilgili ilin il özel idaresine devredilmektedir (Erbay ve Akgün, 2013, s. 303).

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması büyük bir etki yapacağı gibi, diğer 51 ilimizde halihazırda var olan il özel idarelerine ilişkin de bazı değişiklikler de bu yasa ile öngörülmüştür. Yeni yasa ile encümen yapısı değiştirilmiş ve “İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur” ibaresini getirerek il genel meclisinin kendi içinden seçeceği encümen sayısını beşten üçe, birim amirleri arasından seçilecek encümen sayısı da beşten ikiye indirilmiş, genel sekreter encümen olmuş birim amirleri arasından seçilecek olan mali hizmetler birim amiri bulunması zorunluluğu kaldırılmıştır. Ayrıca 5302 sayılı kanunun 45. maddesine yeni bir fıkra eklenerek şu hüküm getirilmiştir: “Bütçe tasarısının kesinleşmemesi halinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığı’na bildirir. İçişleri Bakanının otuz gün içinde vereceği karar kesindir”(İzci ve Turan, 2013, s. 128). Bu hükümle birlikte il özel idareleri üzerinde mali anlamda idari vesayet arttırıldığı gözlemlenmektedir. Ayrıca yine il özel idaresinin hem karar hem de yürütme organı olarak adlandırılacak il daimi encümeninin hem atamış hem de seçilmiş üyelerinin sayısının düşürülmesi de, demokratik temsil kabiliyetinin zedelenmesi adına olumsuz bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

6360 sayılı yasa öz itibarıyla Türk yerel yönetim sistemine yeni bir soluk getirmekte ve bundan sonra gerçekleştirilecek olan yerel yönetim reformlarının hangi ölçekte hangi yönde gerçekleşeceğine dair de ipuçları sunmaktadır. Sadece, yerel yönetim teşkilatını değil, merkezi idarenin taşradaki temsilci olan valinin de görevlerini etkilediğinden, 6360 sayılı yasa bu anlamda, Türkiye’nin yönetim yapısında toplu bir etkiye neden olmuştur.

Bu konuda yasaya ilişkin birçok eleştiri getirilmiştir. Öncelikle yasanın, yukarıda bahsedildiği gibi, Türkiye’nin yönetim yapısını kökten değiştirecek ve üniter yapının terk

edilerek federal bir yapıya geçişe olanak sağlayacak bir yasa olduğu vurgulanmaktadır. Böylelikle, bölücü terör örgütünün “demokratik özerklik” savıyla talep ettiği özerk bölgesel yönetimlerin, Anayasanın öngördüğü il idaresi sistemi terk edilerek gerçekleştirilebileceği öngörülmektedir. Hatta bu konuyla ilgili olarak, büyükşehir belediyelerinin bir tür “küçük bölge yönetimi”ni, büyükşehir belediye başkanlarının ise “eyalet başbakanları”nı andırdığı vurgulanmaktadır (Çukurçayır, 2013, s. 308). İkinci bir eleştiri de, yasanın ikili bir yönetim sistemine yol açtığı ve bu ikiliği şu anda bile üniter devlet yapısını kabul eden Anayasa ile çeliştiği iddia edilmektedir. Gözler (2013, s. 3-4) konuya ilişkin eleştirisinde, Anayasa Md. 126/1’e göre Türkiye’nin “iller”e bölünmek zorunda olduğunu, aynı zamanda illerde de Anayasa Md. 127/1 uyarınca mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçların karşılanabilmesi için karar organları ilgili yerdeki seçmenlerce oluşturulacak kamu tüzel kişiliklerinin bulunması gerektiğini belirtmiştir. Bu anlamda Anayasa Md. 127/1’in ön koşulu olan Md. 126/1 ortadan kalkmadığı müddetçe, yani iller var olduğu müddetçe, il özel idarelerinin de var olması gerektiği ve büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesinin Anayasaya aykırılık teşkil edeceğini belirtmektedir. Ayrıca bu farklı yönetim yapılarından dolayı, farklı bölgelere farklı kaynak aktarımları gerçekleşecek ve bu da “kanun önünde eşitlik ilkesi”ni zedeleyecektir. Büyükşehir belediyeleri kapsamında oluşturulan yeni yönetsel düzeneğin valileri ciddi anlamda güç kaybına uğrattığı ileri sürülmektedir. Bu güç kaybının, merkezin taşradaki temsilcisi olan valilerin vesayet denetimlerini kısıtladığı belirtilmektedir. Yeni yasa ile birlikte valilerin denetimlerinin sadece “hukuka uygunluk denetimi” ile sınırlandırıldığı ve yeni bir hukuki yapının düzenlenerek bunun güçlendirilmesi ve aynı zamanda valilere kendilerine ait mali kaynaklar sağlanarak, durumlarının güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Türkiye’nin üzerine inşa edildiği il idaresi sisteminin zedelenmesi, hukukun üstünlüğü, devletin tarafsızlığı ilkelerini ve kamu düzenini sağlayacak olan makamların zayıflamasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra sınırları il mülki sınırlarına genişletilen 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu ilde, bu güç kaybıyla beraber valiler, sadece “devletin taşradaki temsilcisi” olarak görülecek ve aynı zamanda il çapında etkin olabilecek 30 ildeki büyükşehir belediye başkanları ise adeta “seçilmiş vali” kimliğinde olabileceklerdir (Erbay ve Akgün, 2013, s. 304). Fakat

Demokratik yönden yerel yönetimlerin kuvvetlendirilmesi arzu edilen bir olgudur. Fakat bu gerçekleştirilirken üniter devlet yapısına zarar verilmesi ve merkez – yerel arasındaki güç dengesinin eşitsiz bir şekilde bozulması istenmeyen bir durumdur. Konuya ilişkin bir başka eleştiri ise, büyükşehir belediyelerine ilişkin hazırlanan bu yasanın büyükşehir belediye başkanlarını güçlendirme amacına yönelik, güç dengelerini gözetmeden hazırlanan bir yasa olduğu yönündedir. Genişleyen sınırlarla birlikte, çok güçlü yetkilerle donatılan büyükşehir

belediye başkanlarının en azından, belediyenin karar alma organı olan büyükşehir belediye meclisi ile dengelenmesi önerilmektedir. Böyle bir yapının oluşturulabilmesi için ise büyükşehir belediye meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesinin daha uygun olabileceği görüşü öne sürülmektedir. Yeni yasa, beraberinde getirmiş olduğu belediyelere yönelik yeni mali düzenlemelerle birlikte “yerelde merkezileşmeyi” de beraberinde getirecektir. Öyle ki, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri karşısında da mali anlamda oldukça güçlendirilmişlerdir. Yeni kanunla birlikte, büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay %2.50’den %4.40’ a yükseltilmiş ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan bütün vergilerden büyükşehirlere ayrılan pay ise %5’ten %6’ya çıkarılmıştır. Bunun yanında, büyükşehir ilçe belediyelerinde ve diğer belediyelerde genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay %2.85’ten %1.40’a ve büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde toplanan bütün vergi gelirlerinden aktarılan pay da %30’dan %20’ye indirilmiştir. Böylelikle yerelde büyükşehir belediyeleri diğer belediyelere nazaran başat aktör olarak ortaya çıkmaktadırlar. Ortaya çıkan bu tablo, büyükşehir belediye başkanlarının fikirleri bağlamında, Çukurçayır’ın da (2013, s. 309) yapmış olduğu alan araştırmalarında parti ve ideoloji farkı gözetmeksizin bütün büyükşehir belediye başkanlarının “büyükşehir alanındaki ilçe belediyelerinin kapatılmasını ve bunların birer şubeye dönüştürülmesini” önerdikleri gerçeğiyle desteklenmektedir. Bu durum, subsidiarite ilkesi ile vurgulanmaya çalışılan yerellik ya da yetkilerin tabandan tavana doğru dağıtılması anlayışı ile de çelişmektedir. Çok geniş alanda hizmet sunmaya başlayacak olan büyükşehir belediye başkanlarının, hükümeti oluşturan siyasi partiden veya partilerden farklı bir partiden seçilmesi, kamu hizmetlerinde yer yer aksamalara neden olabilecektir. 5216 sayılı yasa, büyükşehir belediyesi olabilmek için aranan şartlardan biri olan 750.000 nüfus şartı, ilgili kent merkezinin nüfusunu temsil etmekteydi. Fakat 6360 sayılı yasa ile birlikte bu şart il sınırları içinde yaşayan toplam nüfusu ifade eder duruma gelmiştir. Bu değişiklik yapılırken hangi ölçütün esas alındığı da açık değildir (Erbay ve Akgün, 2013, s. 305). Yeni büyükşehir belediyesi olan bazı illerde yüzölçümünün çok büyük olması sebebiyle kamu hizmetlerinde bazı aksamaların olabileceği kuvvetle öngörülmektedir. İl mülki sınırları çok geniş olan illerde kamu hizmeti sunumunda aksamalar olabileceği gibi, bunun yanı sıra Tarsus, Nazilli, Salihli, Bandırma ve Alanya gibi önemli büyüklüklere ve ekonomik potansiyele sahip ilçeler birer “merkez belediyesi” haline dönüşebileceklerdir (Çukurçayır, 2013, s. 309). Çünkü bir kentsel kamu hizmeti sunumu olan belediyeçiliğin, teknik ve kurumsal altyapısı hazırlanmış olsa bile, kırsala hizmet götürmesi ayrı bir konudur. Bunun yanı sıra, yasa öncesinde belde belediyesi veya köy olan yerler, yeni yasa ile birlikte büyükşehirlerin mahallesine dönüşmüş durumdadırlar. Bu yerlere sunulacak olan kamusal hizmetlerin, büyükşehir belediyesi eliyle



yapılmasının maliyetleri arttıracakı düşünölmektedir. Dolayısıyla kırsalda, tarım ve hayvancılık sektörlerinin bu maliyetlerden olumsuz etkilenebileceği de düşünölebilir. Kapatılan belde belediyeleri ve köy yönetimlerinin mahalle yönetimine dönüşmesi ile idari ve mali hak kaybına uğramışlardır. Bu nedenle ortaya çıkan yeni yönetsel yapı subsidiarite (yerindenlik) ilkesi ile bağdaşmamakta ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na da aykırı bir durum oluşturmaktadır. Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nın 5. maddesi yerel yönetimlerle ilgili bir sınır değışikliği yapılacağı zaman yerel halkın bir halkoylaması yoluyla görüşünün alınmasını da şart koşmaktadır. Fakat bu yasanın hazırlanması ve uygulamaya konulması süreçlerinde böyle bir eylemde bulunulmamıştır. Türkiye'nin 1988 yılında imzalayıp, 1992 yılında yürürlüğe koyduğu bu antlaşma esas itibariyle uluslar arası antlaşma statüsünü kazanmıştır. Bundan dolayı bu şartın maddelerine aykırı bir şekilde hareket edilmesi Anayasa'nın 90. maddesindeki "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlöklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır." hükmüyle de çelişmektedir. Yasanın hazırlanması esnasında, İstanbul ve Kocaeli illerinde 2004'ten bu yana denenen büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırları olarak kabul edilmesi yaklaşımı, büyükşehir belediyesine sahip olacak diğer 28 il için de topyekün kabul edilmiştir. Fakat bu yaklaşımın olduğu gibi kabul edilmesi, farklı yüzölçümlerine ve farklı kent ve kırsal alanlara sahip iller için doğru değildir. Çünkü, önceden de belirtildiği üzere belediye hizmetleri kentsel nitelikli hizmetlerdir. Kırsal ihtiyaçlar bazı konularda her ne kadar kentsel ihtiyaçlarla benzeşse de, bu hizmetlerin hem teknik olarak hem de coğrafî anlamda ulaşım yönünden sunumunu zorlaştıracaktır (Erbay ve Akgün, 2013, s. 306). 5216 sayılı yasa dahilinde, yarıçapı 50 km. olan alana hizmet sunumundan sorumlu olan büyükşehir belediyelerinin, bazı hizmet alanlarından zorlandığı düşünöülürse, merkezden 200-300 km. uzaklıkta coğrafî özelliklerden dolayı ulaşımı da zor olan yerlere nasıl zamanında, etkin ve verimli olarak hizmet sunulacağı da bir başka tartışma konusudur. Yasaya bu anlamda olumlu eleştiriler yöneltilmesine neden olan, "imar ve planlama açısından birlik ve bütünsellik" savının da, imar planlarının uygulama ve denetim aşamalarında yaşanabilecek sıkıntılar yüzünden haksız çıkabileceği düşünölmektedir. Bu yasa ile birlikte köylerde, tüzel kişiliği, bütçesi ve seçmenleri tarafından oluşturulan bir karar organı bulunan köy yönetimleri tamamen kaldırılarak mahalleye dönüştürölmektedir. Dolayısıyla köy muhtarı, elinden birçok yetkisi alınarak mahalle muhtarına dönüştürölmektedir. Ayrıca son yıllarda kırsalda etkin hizmetleri bulunan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri de kaldırıldığından, kırsaldaki hizmet sunumuna ilişkin eksikliklerin artacağı düşünölmektedir. Yeni yasa ile birlikte vatandaşların yerelde seçilmiş kişilere olan yakınlığı azalacak ve karar alma süreçlerine olan katılımları da

düŖecektir. Bu oluŖan yeni durum Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Ŗartı'nın 3/2, 4/6 ve 9/6 maddelerindeki katılıma iliŖkin kurallarına ve yerel halkın karar alma süreçlerine katılımını artırmak amacıyla Avrupa Konseyi'nin 2009 yılında kabul etmiŖ olduğu Ek Protokol'e aykırılıklar taŖımaktadır. Maden kanunu ile ilgili bazı önemli yetkilerin belediyelere devredilmesi, doğal ve çevresel değerlerin korunması ve denetimi konularında sıkıntılara neden olabilecektir (Erbay ve Akgün, 2013, s. 307). Yasa çıkarılırken, kamuoyunda gerekli tartiŖmalar yeterince yapılmamıŖ ve yasa çok kısa bir süre içerisinde çıkarılarak yasalaŖmıŖtır. Bu anlamda demokratik değerler olan katılımcılık, Ŗeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin, bu süreçte sağlıklı bir Ŗekilde iŖletilebildiđi pek söylenemez.

Bir baŖka örneğe göre de, 6360 sayılı yasa Avrupa Kentsel Ŗartı-II'nin 13. maddesinin "Avrupa'nın kent ve kasabalarının, özellikle katılım aısından, demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetiŖim modeli inŖa etmek sorumluluğu vardır. Bu yerleŖimler toplumlarımızın çok gereksinim duyulan demokratik yeniden canlandırılması için birer değerdir" ilkesine ters düŖmektedir. Çünkü Türkiye'nin ekonomik ve sosyal geliŖmiŖlik bakımından öncü 30 ilinin yerel yönetim düzenini baŖtan tasarlayan bu düzenleme 16 günlük bir süre içinde, ilgili kesimler tarafından yeterince tartiŖılamadan TBMM'den geçmiŖtir (Çukurçayır, 2013, s. 310-311). Göreceli olarak değerlendirmede bulunulacak olursa bu süre, böylesine önemli deđiŖiklikler getiren bir yasanın analiz edilip, yorumlanması ve ilgili tüm kesimlerce katkıların sunulabilmesi için yeterli bir süre değildir. Dolayısıyla, bu süreçte politik aktörlerin arasında gerçekleŖmesi beklenen yönetiŖimin sağlandığı pek söylenemez.

Aynı zamanda Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde müktesebata uyum nedeniyle üzerine almıŖ olduğu yükümlülüklerin gerçekleŖtirilmesinin (örneğin yönetsel reformlar) hem ekonomik hem siyasi hem de yönetsel maliyetleri bulunmaktadır. Bu süreçte, AB koŖulsallıđının bir yansıması olarak ortaya çıkan yerel yönetimlere iliŖkin reform uygulamalarının kısa ve uzun vadede gerçekleŖmesinin ve uygulamaya aktarılmasının istenmesi fakat aynı zamanda üyelik sürecinde yüklenilen bu maliyetlere karŖın ödöl konumundaki "AB üyeliği"nin kazanımının ise ucu açık bir süreçte uzun vadeye bırakılması, reform sürecindeki siyasal istekliliği azaltan bir faktör olarak ortaya çıkmıŖtır (Tocci, 2005, s. 78).

Yeni yasa konusunda sadece eleŖtiriler değil, çeŖitli çevrelerden gelen olumlu yaklaŖımlar da bulunmaktadır. Örneğin yeni yasa ile birlikte taŖrada ve kırsalda hizmet bütünlüğünün sağlandığı ileri sürölmektedir. Özellikle imar ve planlama konularında sağlanan birlik ile bugüne kadar bu konuda yaŖanan sıkıntıların önüne geçilebileceği vurgulanmaktadır. Etkin, verimli ve ekonomik kamu hizmetinin sağlanabilmesi için küçük belediyelerin

kaldırılmasının, optimal ölçekteki belediye büyüklüğüne ulaşma anlamında faydalı bir tutum olduğu ileri sürülmektedir. Böylelikle, önemli derecede kaynak ve personel tasarrufu sağlandığı vurgulanmaktadır. Köylerin 30 ilde büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde mahalle olarak alınmasıyla ve aynı zamanda büyükşehirlerin yetkilerinin ve kaynaklarının artırılmasıyla, köylere artık daha kaliteli kamu hizmeti sunumunun yaygınlaşacağı vurgulanmaktadır. Milletvekillerinin yürütme üzerindeki gücü azaltılarak, asıl görevleri olan yasama faaliyetleri üzerinde yoğunlaşabilecekleri iddia edilmektedir. Yerelleşme anlamında il özel idarelerinin kaldırılmasıyla önemli bir adım atıldığı, valilerin bundan böyle yasaların uygulanması, kamu güvenliği ve kişisel özgürlüklerin korunması gibi merkezi yönetimin politikalarına ilişkin konularla ilgileneneği belirtilmektedir. Bu durumun aynı zamanda üniter devlet yapısına hiçbir şekilde zarar vermeyeceği de vurgulanmaktadır. Sonuç olarak, valiler halen merkezden atanmaktadır ve seçimle iş başına gelmedikçe, üniter yapının devamı için bir sakınca görülmemektedir. Ayrıca, yeni yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte federalizm korkusunun da yersiz bir korku olduğu öne sürülmektedir. Çünkü, üniter devletin yasa yapma erki hiçbir şekilde yerel ve bölgesel yönetimlerle paylaşılmamaktadır. Sadece yönetsel anlamda karar alma yetkisinin, yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmesi, bu yetkilerin bir federasyona yol açacağı endişesini doğurmamalıdır. Çünkü federasyonlarda, federe devletler, anayasa ile belirlenmiş alanlarda yasa yapma yetkisine sahiptirler ve bu devletler siyasal yerinden yönetimler olarak geçerler. Dolayısıyla sadece idari ve mali anlamda karar alma yetkisine sahip bulunan yerel ve bölgesel yönetimlerin varlığının, federalizme bir geçiş olarak görülmesi de güç bir yaklaşımdır (Erbay ve Akgün, 2013, s. 308-309).

6360 sayılı yasanın, büyükşehir kurulabilmesi için getirmiş olduğu yeni kriterlerin zaman içinde yaratabilecek olduğu sorunların çözümüne yönelik farklı bir yaklaşımda Çukurçayır'dan (2013, s. 311) gelmektedir. Bu öneriye göre; büyükşehirlerin kurulumuna devam edilmeli fakat 750.000'lik nüfus şartı, 200.000 gibi bir sınıra çekilmeli, il mülki sınırları büyükşehir belediye sınırları olarak kabul edilmemeli ya da bütün il belediyeleri aynı anda hem mali açıdan hem de demokratik özgürlükler açısından daha da güçlendirilmelidir.

Subsidiarite kapsamında 6360 sayılı yasanın değerlendirilmesi, bu yasa metninin özünde, yerel yönetim reformları için öngördüğü değişiklikleri yansıtması amacına yöneliktir. Çünkü, yasa, sadece büyükşehir belediye sayısını 30'a çıkarmakla yetinmemiş, bunun yanı sıra bir il belediyesinin büyükşehir belediyesi olabilmesi için aranan nitel ve nicel parametreleri de değiştirmiştir. Tek tek parametrelerin değişimi aslında topyekün olarak belediyecilikte bir paradigma değişimini de doğurmuştur. Çünkü hali hazırda şekliyle uygulanan büyükşehir belediye yasası, bu yasanın getirdiği yeni düzenlemelerle birlikte etki alanı genişleyen ama

aynı zamanda da sorumlulukları artan bir yapıya bürünmüştür. Teorik olarak yeniden şekillendirilen büyükşehir belediye yönetimleri, uygulama esnasında sorumluluklarının ve görevlerinin yerine getirilmesinde aynı derecede geniş ve artan mali kaynaklara sahip olacak mıdır sorusu da, bu konunun üzerinde düşünülmesi gereken bir başka boyuttur.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının yeniden düzenlenerek genişletilmesi, hizmet sunma kapasitelerinin artmasıyla paralel gelişme göstermesi gereken bir olgudur.

6360 sayılı yasanın kabulü ile birlikte, 30 adet büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış, 1592 belediye kapatılarak mahalleriyle birlikte ve 16082 köy de kapatılarak mahalle olarak büyükşehir belediyelerine katılmıştır. Bunların yanı sıra toplamda 26 yeni ilçe kurulmuştur (İzci ve Turan, 2013, s. 119). Bu değişikliklerle birlikte il özel idarelerinin %36’sı, belediyelerin %53’ü ve köylerin de %47’si lağvedilmiştir (Güler’den aktaran İzci ve Turan, 2013, s. 119). Bu yeni yasa ile “reform” adı altında gerçekleştirilen uygulamalar, yerel yönetimlerin sayısını önemli ölçüde düşürmüştür. İlk bakışta büyükşehir belediye yönetimlerinin hizmet alanının genişlediği ve il mülkü sınırları ile eşitlendiği göz önüne alınarak bu yeni durumun hizmet kalitesini arttıracığı söylenebilir. Fakat il mülki sınırında yer alan bütün yerel yerleşkelere hizmetin tek bir çatı altından ulaştırılmaya çalışılacağı fikri verimliliği olumsuz yönde etkileyecektir. Ayrıca il özel idarelerinden aktarılan makine ve teçhizatın da yine tek bir elden büyükşehir belediyeleri tarafından yönlendirilmeye çalışılması da bir başka olumsuzluktur.

Tüm bunların yanı sıra yerel yönetim kuruluşlarının sayılarının düşürülmesi ve olabildiğince yerel yönetimlerin yerelde, daha büyük yerel yönetim kuruluşlarına entegre edilmesi “yerelde merkezileşmeyi” getirecektir. Bu merkezileşme, yerelde halkın yerel yönetimlerin karar süreçlerine katılımını engelleyen en büyük faktörlerden birisi olacaktır.

Yaşanan tüm bu değişikliklerden sonra Türkiye’nin yerel yönetim sayılarına ilişkin de büyük değişiklikler olmuştur. Bu bağlamda bugün Türkiye’de toplamda 19.663 yerel yönetim kuruluşu bulunmaktadır. Bunlardan 51 tanesi il özel idaresi, 30’u büyükşehir belediyesi, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 51’i il belediyesi, 400’ü ilçe belediyesi, 396’sı belde belediyesi ve 18.216’sı da köy yönetimidir (MİGM, 2013, s. S. 11).

### 3.10. Köy Yönetimlerine İlişkin Sorun Alanları ve Gerçekleştirilmeye Çalışılan Reformlar

Köyler, geleneksel ve kırsal yaşama alanlarına ilişkin önemli yerleşim birimleri iken, bugün hızlı kentleşme ve göç nedeniyle, yavaş yavaş etkinliklerini ve önemlerini yitiren yönetsel birimler durumuna gelmişlerdir. 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu'na göre köy; “*Nüfusu 2000’den aşağı olan yurtlara (köy)*” denir şeklinde tanımlanmıştır. Aynı zamanda köyün ve köylülerin ortak mallarına ilişkin olarak da “*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*” ifadesiyle köyü oluşturan maddi ve beşeri unsurlar da sıralanmışlardır.

Cumhuriyet tarihinde, yerel yönetimler reformları içerisinde belki de reformun hiç yapılmadığı ya da bazı düzenlemelerin yapılmak istenip de hayata henüz geçirilemediği tek yerel yönetim birimi köyler olmuştur. Belki de, kapitalist dünya düzenine hakim olan para ekonomisinin beslenme kaynağı olan ticaret ve sanayi faaliyetlerinin kentlerde gerçekleşmesi, hem nüfusun göç yoluyla kentlere çekilmesine, hem de idari ve ekonomik kapasitenin kentlerin gelişimi için harcanmasına neden olmuştur. Böylelikle siyasi otoritelerin de reforma yönelik çalışmaları kentler üzerine yoğunlaşmış ve günden güne hem nüfus hem de ekonomik anlamda güç kaybeden köylerin yeniden düzenlenmesine ilişkin ciddi bir çalışma içerisine girilmemiş veya uygulanamamıştır.

Buna rağmen köyler, zaman zaman hayata geçirilmeye çalışılan projelerde ve toplumda katılımcılığın artırılmasında bir araç olarak görülmüştür. Köy nüfusunun halen yoğun olduğu 1963 yılında yayımlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan “toplum kalkınması modeli” ile kaynak ve insan gücü savurganlığını önlemek ve köylülerin kalkınmaya gönüllü katılımını sağlamak amacıyla bir proje hazırlanmıştır. Fakat bu model, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan sonra terk edilmiştir. 1963-1965 yılları arasında uygulanmaya çalışılan “örnek köyler” (pilot köy) uygulaması ile de seçilen bazı köylerin çevresine de yararlı olacak şekilde kalkındırılması amaçlanmıştır. Bunun yanı sıra 1965 yılında Köy İşleri Bakanlığı tarafından uygulanmak istenen ve “kendine yeten köyler” oluşturmaya çabalayan “Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması” yaklaşımı ise önceliklerinin yanlış belirlenmesi ve halktan beklenen katılımın yeterli düzeyde olmaması gibi nedenlerden ötürü uygulanamamıştır (Çukurçayır, 2013, s. 300-302).

Bu yaklaşımların yanı sıra, Cumhuriyet tarihi boyunca köylerle ilgili olarak, “Merkez Köy”, “Köy-Kent”, “Tarım Kentleri”, “Örnek Köy”, Toplum Kalkınması” gibi merkezi yönetimin desteği ile yeni projeler hayata geçirilmeye çalışılmıştır (Bilgin ve Altunok, 2013,

s. 83). Bu projelerde ortak amaç, bir köyün merkez olarak seçilmesi, bu köyün kamu kurum ve kuruluşları ve kamu hizmetleri yönünden güçlendirilmesiyle çevresindeki köylere de faydalı olması anlayışına dayanmaktadır. “Merkez köyler”, projesi 1983 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile başlatılan bir projedir. Projenin amacı, öncelikli yerleşim merkezleri aracılığı ile çevredeki yerleşim birimlerine kamu hizmetlerinin ulaştırılmasıdır. 1990 yılı itibariyle merkez köylerin sayısı 4319 olarak belirlenmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılan araştırmada, su, elektrik, sağlık, eğitim, haberleşme ve ulaştırma öncelikli hizmet alanları; güvenlik, tarımsal etkinlikler için teknik yardım, banka şubesi, soğuk hava deposu gibi hizmetlerse ikincil hizmetler olarak belirlenmişlerdir. Projeye ilişkin çok kesin sonuçlar alınamasa da, kırsal kesimde bazı altyapı hizmetlerinin tamamlanmasına ilişkin önemli sonuçlar elde edilmiştir. Bunun yanı sıra 1990’lı yılların sonunda dönemim Başbakanı Bülent Ecevit tarafından “köy-kent” projesi yeniden uygulanmaya çalışılmış fakat kesin bir sonuç elde edilememiştir. AB’ye ilişkin vizyonun Türkiye’de iyice belirginleşmesiyle beraber, “Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi” (KÖYDES) adı altında İçişleri Bakanlığı tarafından 2005 yılında başlatılan bir proje uygulamaya konulmuştur. KÖYDES projeleri uygulamada, bölgesel planlara, il gelişme planlarına ve yıllık programlara göre gerçekleştirilmektedir. KÖYDES projelerinin önceliği ise köylere içme suyunun götürülmesi ve yollarının yapımıdır. Bu hizmetlerin sunulmasında, vali ve kaymakamların önderliğinde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla, yereldeki olanakların en etkin ve verimli bir biçimde kullanılması amaçlanmaktadır. KÖYDES, mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün talebi ve İçişleri Bakanlığı’nın oluru üzerine, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın işbirliği ve koordinasyonu sayesinde hayata geçirilen bir projedir. İçişleri Bakanlığı’nın verilerine göre; 2005-2008 yılları arasında köylerin su ihtiyacı kapsamında 27568 çalışma, yol altyapısı ilgili olarak da 20464 çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarla ilgili olarak da toplam 4.700.000.000 TL ödenek kullanılmıştır (Çukurçayır, 2013, s. 303-304; Bilgesay, 2014, s. 16).

2005 yılında Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı’na bağlı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kapatılıp, köylere ilişkin özellikle altyapı hizmetlerinin İl Özel İdareleri’ne devredilmesi de, yıllardır merkezi yönetimin taşra uzantıları olan kuruluşlarca gerçekleştirilen kamusal hizmetlerin yerel yönetim kuruluşlarına devredilmesi yerelleşmenin gelişmesine katkıda bulunan bürokratik bir adım olmuştur (Tenikler, 2012, s. 392).

Fakat, 6360 sayılı kanunun 30 Mart 2014 tarihinde yürürlüğe girmesinden sonra, kanunun Geçici 1. maddesi 26. fıkrası nedeniyle büyükşehir belediyesi olan illerde tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya bu kanunun yürürlüğe girdiği

tarihten itibaren amaçları ortadan kalkacak olan mahalli idare birlikleri tasfiye olacağı için KÖYDES proje uygulamaları ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri de bu illerde tasfiye olunacaktır. Aynı zamanda 6360 sayılı kanununun 34. maddesi ile valiye bağlı olarak kurulan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” yardımıyla, büyükşehir belediyesi olan 30 ilde, Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlıklar aracılığıyla taşrada yapabileceklerdir. Büyükşehir belediyesi olmayan diğer illerde ise mahalli idare birlikleri ve KÖYDES proje uygulamaları ise devam edecektir.

60. Hükümet programı doğrultusunda, 2008 yılında, köy kanununun yenilenmesi ve yeni yasa taslağının hazırlanması amacıyla İçişleri Bakanlığı bünyesinde “*Köy Kanunu Hazırlama Grubu*” oluşturulmuştur. Yine aynı yıl, kaymakamların, yerel yönetim temsilcilerinin, üniversite öğretim üyelerinin ve konu ile ilgili diğer kuruk ve kuruluş temsilcilerinin katılımı ile Köy Kanunu çalıştay düzenlenmiştir. Çalıştay sonucunda ortaya çıkan görüş ve öneriler dikkate alınarak da 2009 tarihli Köy Kanunu Tasarı Taslağı hazırlanmıştır (Bilgin ve Altunok, 2013, s. 84). 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı “ Köy Kanunu”nun yerine geçmesi için hazırlanan fakat yasalaşamayan “Köy Kanunu Tasarı Taslağı”, ayrıntılı olarak incelenmiş tasarıya ilişkin kişisel görüşler ve öneriler aşağıda sıralanmıştır:

*“1. Taslağın 4. maddesi ile 5. maddesinin 5. ve 6. fıkraları arasında tamamlayıcı bütünlük görülmemiştir. Çünkü; 5. maddenin sözü edilen fıkralarında bir yerleşim yerinde köy kurulabilmesi için en az 250 nüfus koşulu bulunduğu halde, 4. maddede köyler gruplandırılırken 3. grup köyler olarak nüfusu 250’ye kadar olan köyler sayılmıştır. Oysa köy kurulması için nüfus 250’yi aşmalıdır. Nüfus 250’nin altına düştüğünde de köy tüzel kişiliği kaldırılmalıdır.*

*Bu maddelerdeki değişikliklerle ilgili olarak 4. madde ile oluşturulan köylerin gruplandırılması yeniden oluşturularak nüfusu 250-1000 arasındaki köyler üçüncü grup köyler, nüfusu 1000-2000 arasındaki köyler ikinci grup köyler, nüfusu 2000’den büyük olan köyler de birinci grup köyler olarak kademelendirilmesi önerilmektedir. Çünkü 5393 Sayılı Belediye Yasası’nın 4. maddesine göre belediye kurulmasının nüfus ölçütü en az 5000 kişidir. Bu anlamda; nüfusu 2000’den çok köyler de olabileceği düşünülmelidir.*

*2. 442 Sayılı Köy Yasası’nda köy imamı ve köy öğretmeni “köy ihtiyar heyetinin” doğal üyeleri olarak öngörülmüştü. Yeni tasarıda doğal üye öngörülmemiştir. Kanımızca; en az iki dönem başarılı köy muhtarlığı yapmış olanlar, sayısı en çok ikiyi geçmemek üzere köy meclisine doğal üye olarak alınabilir. Aynı koşul mahalle muhtarları için de öngörülebilir.*

Böylece; hem başarılı muhtarların deneyimlerinden yararlanılır, hem başarılarından dolayı onore edilmiş olunur, hem de kamu yönetiminde süreklilik sağlanmış olur.

3. Hazırlanan tasarının köyün kuruluş süreci ile ilgili 5. maddesinde köyün kurulması şöyle düzenlenmiştir; “köy kurulacak yerlerde, kayıtlı seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu veya valinin doğrudan talebi üzerine yetkili seçim kurulunca halk oylaması yapılır. Yapılan oylamada kayıtlı seçmenlerin yarıdan bir fazlasının kabul oyu kullanması halinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı’nın kararıyla köy kurulur”. Bu düzenlemede köyün kurulmasında köyün de içinde bulunduğu ilçeyi temsil eden üyelerin katıldığı “İl Genel Meclisi”nin hiç etkisi yoktur. Oysa, köy kurulması ile ilgili yerel düzeyde son kararın il genel meclisinde tartışılarak oylanması “katılımcı ve çoğulcu demokrasi”ye daha uygun olacaktır diye değerlendirilmektedir.

4. Türkiye’nin yönetim yapısı içerisinde köyler, bugüne dek teorik olarak da olsa doğrudan demokrasinin uygulandığı tek yönetim birimleri olmuştur. Bunun başlıca nedenleri de; köy nüfusunun az oluşu, bu nüfusun birbirini tanınması ve yapılacak işlerin bu sayıca az kitleyi ve küçük bir coğrafi alanı ilgilendirmesidir. Fakat yeni kanun taslağında; köyün organları “köy meclisi” ve “muhtar” olarak tanımlanmıştır. Oysa 442 Sayılı Köy Kanunu “köy derneği” adı altında kayıtlı seçmenlerin tümünün doğal üyesi olduğu bir karar organını da öngörüyordu. Yeni kanun taslağında da buna benzer bir düzenlemenin en azından, yine taslakta belirtilen ikinci ve üçüncü dereceden nüfusu az olan köylerde öngörülmüş olması ve doğrudan demokrasi geleneğinin yaşatılmış olması gerekir diye düşünülmektedir. Taslak buna ilişkin olarak sadece 14. madde ve 3. fıkrada önemli konulara ilişkin köy meclisine “kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma” yetkisi verilmiştir. Bu yaklaşım da köylerde temsili demokrasi uygulamasına geçilebileceğini göstermektedir.

5. Taslağın 39. maddesi köy meclisini çeşitli konulara ilişkin yapılacak ihalelerde doğrudan ihale komisyonu olarak atamıştır. Yine aynı taslağın 17. maddesi de köy meclisi üyelerinin ve muhtarın birinci ve ikinci derece köylerde farklı olmak üzere kendileri ile birinci ve ikinci dereceden yakınlarını ilgilendiren toplantılara giremeyeceğini belirtmiştir. Oysa nüfusun sayıca az olduğu dikkate alındığında ihale komisyonuna gelecek teklifler içerisinde köy meclis üyelerinin ve muhtarının yakınlarının da olması olasılığı vardır. Bu nedenle ihale komisyonunun farklı bir teknikle oluşturulması, örneğin komisyonun, köyün bağlı olduğu en büyük mülki idarenin yönetim kurulu tarafından atanması daha uygun olabilir” (Öztekin ve Doru, 2009, s. 1-2).

6360 sayılı yasa ile 16082 köyün yani köylerin %47’sinin kaldırılmasıyla beraber, köyler tüzel kişiliklerini kaybetmiş ve bu kişiliklerinden dolayı sahip oldukları farklı hak ve



ayrıcalıklardan mahrum kalmışlardır. Çünkü, köyler ekonomik anlamda tarımsal etkinlikler temelinde geçimini sağlayan yerel yönetim birimleridir ve tüzel kişiliklerinden dolayı da malvarlıkları olan, orman ve meraları kullanma hakkı bulunan yerel yönetim birimleridir (İzci ve Turan, 2013, s. 131-132). Bu yeni yasanın yürürlüğe girmesiyle beraber, köylerdeki tarımsal üretim olumsuz etkilenecek ve bu tarım alanları farklı kullanım amaçları doğrultusunda büyükşehir belediye sınırları içerisinde kentsel rantın mağduru da olabileceklerdir.

Mahalli idare birlikleri konusunda da 6360 sayılı yasa birtakım yenilikler getirmiştir. Bu değişikliklerden ilki, üyelerinin tamamının il özel idarelerinden oluştuğu birliklerin başkanının birlik merkezinin bulunduğu ilin valisi olma koşulunun değiştirilerek onun yerine üye illerin valileri arasından seçilme esasının getirilmesidir. İkinci değişiklik ise, tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya söz konusu kanun ile amaçları ortadan kalkan mahalli idare birliklerinin ilk yerel seçimlerden önce tasfiye edilecek olmalarıdır (İzci ve Turan, 2013, s. 132-133). Bu bağlamda köy yönetimlerinin güçlendirilmesine yönelik olarak yapılması gereken öncelikle köylerin mali açılardan desteklenmesidir. KÖYDES projesi kapsamında elde edilen olumlu çıktılarını, yeni hazırlanan Köy Kanunu Tasarısı'nda da dikkate alınarak, KÖYDES'te uygulanan model doğrultusunda yapılacak kırsal kalkınma çalışmasının faydalı sonuçlar doğuracağı belirtilmektedir (Gündüzöz, 2011, s. 141).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### AB'YE UYUM SÜRECİNDE ÇEK CUMHURİYETİ'NDE GERÇEKLEŞTİRİLEN YEREL YÖNETİM REFORMLARI

Çalışmanın bu bölümünde, Çek Cumhuriyeti'nin (ÇC), öncelikle yerel yönetim tarihi üzerine ayrıntılı kronolojik bir incelemede bulunulacaktır. Bu tarihsel perspektifli genel değerlendirmeden sonra, özellikle 1989 yılında Doğu Bloku'nun yıkılmasına neden olan Kadife Devrim ve sonrasında ÇC'de gündeme gelen modern kamu yönetimine geçiş sürecinin içerisinde yerel yönetimlerin ne gibi değişimlerden geçtiği yine Türkiye örneğinde olduğu gibi, yerel yönetim reformlarının dışsal bir etkeni sayılan AB etkisi bağlamında incelenecektir. AB'nin aynı zamanda coğrafi sınırlardan ötürü ÇC'ye komşu pozisyonda bulunması ve ÇC'nin de merkez bir Avrupa ülkesi köklü bir yerel yönetimler geçmişine sahip olması, ayrıca 20.y.y. boyunca komünist bloğun etkisinde olduğu zamanlarda dahi çağdaş bir yerel yönetim mantığı izlemeye çalışması gibi reformun içsel etkenleri de çalışmayı ilginç kılmaktadır. ÇC'nin 1996 yılında AB'ye tam üyelik başvurusu yapmasıyla birlikte müktesebata uyum çerçevesinde hızlanan değişim süreci, ülkenin 2004 yılında AB'ye üye olmasıyla temel dönüşümlerini tamamlamış olsa da, mevcut sistemin bazı eksikliklerini gidermeye yönelik olarak yerel yönetimler alanında üyelik sonrası yapılan çalışmalar da devam etmektedir. Bu bölümün bir başka amacı da, ÇC'nin ve Türkiye'nin yerel yönetim yapılarına ilişkin kurgunun, coğrafyaya dayalı idari yerinden yönetim örgütlenmesi, merkezi yönetim-yerel yönetim vesayet ilişkisi, kamu tüzel kişilikleri ve sahip olunan yönetsel ve mali özerklikler bakımından benzerlikler taşıdığını vurgulamaktır. Ayrıca AB'ye üyelik sürecinde ÇC'de gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının, özellikle siyasal yerinden yönetim sistemlerinden daha farklı bir çizgide yönetsel ve mali özerkliklere olanak sağladığı için, bu reform anlayışının Türkiye'de de uygulanabileceğini ortaya koymaktır. Türkiye'nin içinde bulunduğu özel siyasal ve etnik problemlerden ötürü, üniter devlet yapısının korunmasına yönelik olarak böyle bir öneri geliştirilmesi düşünülmüştür.

Ayrıca bu çalışmaya ek olarak, ÇC'de merkezi ve yerel düzeyde gerçekleştirilen 15 günlük alan araştırmasının sonuçları ve izlenimleri de ayrıca çalışmanın daha aydınlatıcı olabilmesi için çalışmaya katkıda bulunacaktır. Böylelikle sonuç ve değerlendirme bölümü için vurgulanması gereken noktalar ve Türkiye için geliştirilecek öneriler bu bölümün çıktıları üzerinden türetilmeye çalışılacaktır.

#### 4.1. Çek Cumhuriyeti Yerel Yönetimleri Tarihi

ÇC'nin tarihi boyunca yerel ve bölgesel yönetimleri de içinde barındıran çok köklü bir kamu yönetimi geleneği bulunmaktadır. Bu geleneğin oluşmasında ÇC'nin tarihi boyunca komşuluk ilişkilerini sürdürdüğü Avusturya, Almanya, İsviçre ve hatta Fransa'nın bile etkisi olmuştur. 11. y.y.'dan bu yana, Çek devletinin temel çekirdeğini, iki tarihi bölge olan Bohemya ve Moravya bölgeleri oluşturmuşlardır. Bu ülkede yerel yönetimlerin tarihi, Ortaçağ döneminde kurulmuş olan Çek ve Moravyan kraliyet şehirlerinin, özyönetime ilişkin metodolojik unsurları, kendi siyasal sistemlerine entegre ettikleri zamanlara dayandırılmaktadır. Bu nedenle, günümüzdeki anlamıyla demokratik, tüzel kişiliğe sahip, mali özerkliği bulunan, seçimlerle işbaşına gelen yönetsel organları bulunan yerel yönetimlerin oluşturulmasına yönelik olarak ilk faaliyetler 1848 yılında ortaya çıkmaya başlamıştır. Aynı yıl, Kromeriz Kongresi (anti-feodal ve demokrasiye önem veren toplum tabakalarının oluşturmuş oldukları inisiyatif) aracılığıyla, özgür bir biçimde temsilciler seçebilmek, beledi polis örgütlenmesi oluşturabilmek, belediyeye ait ekonomik faaliyetleri yöre halkına duyurabilmek ve beledi özyönetime sahip olmak amacıyla lobi çalışmaları başlatılmıştır. Habsburg monarşisi altında, Bohemya Krallığı, Moravya Uçbeyliği ve Silesya Dükalığı bölgeleri olarak nispeten güçlü bir yerel ve bölgesel özerkliğe sahip olmuşlardır. O dönemde Slovak toprakları ise Macar Krallığı'na ait olduğundan, yukarıda sayılan bölgeler gibi bir yönetim geleneği ya da özerklikleri bulunmamaktaydı. Öncelerde Avusturya Habsburg İmparatorluğu Anayasası bu isteklerin sadece kısıtlı bir kısmını hayata geçirebilmiş fakat bunun yanı sıra anayasada bir belediyenin kurulabilmesi için gerekli şartlar, belediyenin hakları olarak sıralanmıştır. Bu faaliyetlerin sonucunda da, “özerk belediye ilkesi”nin yanı sıra, merkezi yönetimden belediyelere devredilen yetkiler de 1867 yılında Avusturya-Macaristan İmparatorluğu Anayasası'na resmen girmiştir. Hatta, belediye mülklerinden elde edilen kira gelirleri, merkezi yönetimin toplamış olduğu vergilerden alınan pay, yerel vergiler, resimler, harçlar ve fonlar gibi diğer mali gelirler de, belediyelerin mali kaynakları olarak resmen Anayasa'da yer almışlardır. (Lacina ve Vajdova, 2000, s. 258; Yoder, 2003, s. 275).

Çek Cumhuriyeti'nin tarihi boyunca etkili olan Bohemya ve Moravya prensliklerinin tarih içerisinde sürekli olarak bağımsızlık talebinde bulunmaları bu bölgeler üzerinden yerel yönetimlerde özerklik talebinin canlanmasına neden olmuştur. 20. y.y. 'ın başlarında oldukça gelişmiş bir ekonomiye ve sanayiye sahip olan Bohemya ve Moravya bölgelerinin yanı sıra bugünkü Slovakya topraklarının yer aldığı bölge ise nispeten daha az gelişmişti (Kızılcık, 2011, s. 517).

Çekoslovakya 1918 yılında kurulduğunda, çok uluslu bir devlet olarak ortaya çıkmıştır. Bohemya, Moravya, Silesya, Slovakya ve Alt-Karpatya Rutinya bölgelerine bölünmüştür. Çekoslovak Devleti, 1938 yılında Münih Paktı ile bölgeleri Almanya tarafından ilhak edilene dek yaklaşık 20 yıllık bir süre boyunca bu biçimde varlığını sürdürmüştür (Yoder, 2003, s. 275).

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Çekoslovakya, 1945-1968 yılları arasında ilk olarak üniter bir devlet olarak yeniden kurulmuş, ardından 1969-1989 yılları arasında federasyon şeklini almış ve daha sonrasında 1990-1992 yılları arasında da sadece fiili bir federasyon olarak varlığını devam ettirmiştir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından 1945-1948 yılları arası küçük bir dönemde, yasal düzen yeniden tesis edilmiş fakat daha sonrasında ise Sovyet tarzı sistem ithal edilmiştir (Yoder, 2003, s. 275).

Çek Cumhuriyeti, yüzölçümünün de etkisiyle oldukça yoğun bir yerleşim yapısına sahiptir. Yerleşim birimleri olarak çok sayıda köy ve küçük kasaba bulunmaktadır. Bunun yanı sıra nispeten daha az sayıda orta ve büyük ölçekte kentler kurulmuştur. Çok parçalı olan yerleşim birimleri zaman içerisinde kendine has bir yönetim dizgesini oluşturmuştur. Bu oluşum sonucunda ÇC'de çok küçük yerleşim birimlerinin dahi seçilmiş bir yöneticisi (Türkiye ile kıyaslanacak olursa belediye başkanı, bucak müdürü veya muhtar düzeyinde) ve meclis üyeleri (yine Türkiye ile kıyaslandığında encümen üyesi, meclis üyesi ya da ihtiyar hetyeti üyelerine karşılık gelen yerel yönetim biriminin yönetiminde karar ve yürütme organlarında görev alan kişiler kastedilmektedir.) bulunmaktadır. ÇC'de bu geleneğin ortaya çıkmasında tarihi boyunca yerleşim birimlerinin çok parçalı ve bölünmüş yapısının korunmuş olması ve yerleşim birimlerinde yaşayan vatandaşların da, yaşadıkları yerin küçüklüğünden bağımsız olarak yaşadıkları yere çok sıkı bağlarla bağlanmış olmaları ve öz yönetim isteklerini hep canlı tutmaları etkili olmuştur. Dolayısıyla bu yapı, 20.y.y.'ın ortalarında komünist yönetim yerel yönetimler reformunu gerçekleştirene dek varlığını sürdürmüştür (Illner, 2010, s.222).

#### **4.1.1. 1918 -1939 Dönemi**

Birinci ve İkinci Dünya Savaşı arasındaki dönemde Çekoslovak kamu yönetimi sistemi Kara Avrupası'ndaki merkezi sistem temel alınarak yapılandırılmıştır. Bu dönemde Çekoslovak idari sistemi üzerinde en çok Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun etkisinin bulunduğu söylenebilir. Merkezi yönetim sistemi ve yerel yönetim sistemi olmak üzere iki ana başlık üzerinde yapılandırılan yönetim sisteminin yasal dayanağı ise 1920 tarihli Çekoslovak Anayasasıdır. Bu dönemde birçok Avrupa ülkesinin aksine merkez-yerel ayrımı, yerel yönetimlerin elde etmiş olduğu büyük orandaki özgürlükler ve idarenin yargısal denetimi gibi unsurlar Çekoslovak yönetim sistemini döneminin en demokratik ve özgür

sistemlerinden birisi kılınıştır. Fakat bu dönemde Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nda rastlandığı üzere Çekoslovak yönetim sisteminde de bazı farklılıklara rastlanmıştır. Örneğin sanayinin daha gelişmiş olduğu Bohemia, Moravia ve Silesia gibi bölgeler ile Slovakya ve Ruthenia gibi bölgelerde yönetim sistemleri aynı değildir. Ayrıca bu dönemde yerel yönetimler kendi aralarında üçe ayrılmışlardır. Bunlar sırasıyla; belediyeler (municipalities), ilçeler (districts) ve bölgeler (regions) (Lacina ve Vajdova, 2000, s. 258).

Oluşturulan bu kurumlara ana hatları ile bakılacak olursa;

- Merkezi hükümet ve bakanlıklar ile il ve ilçe düzeyinde yer alan diğer otoriter ve profesyonel kurumlar,
- İl, ilçe ve bazı temsilcilerin oluşturduğu yerel özerk yönetim organları,
- Ekonomik ve sosyal alanda oluşturulan kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu formatında özerk yapıli birlikler,
- Kanunlara ve kamu hukukuna dayanan özel birimler (Kızılcık, 2011, s. 518) olarak yapılanmaktadır.

1920 tarihli olan yasa, Çekoslovakya sınırları içerisinde 20 ilin kurulmasını öngörmüştür. Fakat 1927 yılında güçlü milliyetçi muhalefet nedeniyle İller Yasası revize edilmiştir ve Çekoslovakya toprakları Bohemya, Moravya-Silesya, Slovakya, Altkarpatya- Rutenya olmak üzere yargısal yetkileriyle ve kendi alt kademeleriyle birlikte 4 bölgeye ayrılmıştır. Bu yasa ile merkezi yönetime güç kazandırılmış; bölgesel ve yerel kuruluşlar sadece ekonomik ve sosyal konularla ilgili çözüm üretmek durumunda bırakılmışlardır. Bu şekilde yaratılan bölgeselleşme her ne kadar tarihsel geleneklerin bir gereği olarak da gösterilse, zaman içerisinde bu özerk yetkilerin ayrılıkçı hareketlere doğru evrildiği gözlemlenmiştir. Bu savaş dönemindeki deneyimlerden sonra adem-i merkezileşme akımı Çekoslovakya'da yavaşlamıştır (Kızılcık, 2011, s. 519). 1939-1945 yılları arasında ise patlak veren II. Dünya Savaşı ve Nazi işgali nedeniyle, Çekoslovakya'nın yerel yönetimler alanındaki demokratik gelişimi sekteye uğramıştır.

#### **4.1.2. 1945-1949 Dönemi**

Bu dönemde idari yapılanma tartışmaları sürüp giderken, ülke içindeki komünistler ve sosyal demokratlar merkezi ve yerel yönetimler olmak üzere ikili yapılanma yerine halkın bağımsız gücünü yansıtan ulusal komitelerin kurulmasından yana olmuşlardır. 1944 yılında yayımlanan "Ulusal Komiteler ve İl Ulusal Meclisleri" ile ilgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi bu doğrultudaki düşünceleri yansıtmıştır. Daha sonra zamanla Sovyet tipi "*Ulusal Komiteler*" yönetimdeki ağırlığını iyice artırmış ve komünistlerin istediği şekilde Komünist Parti ile iç içe geçmiş bir devlet yapılanmasına doğru dönüşüm başlamıştır (Kızılcık, 2011, s. 519). 1948

yılında Çekoslovak toprakları II. Dünya Savaşı öncesinde düşünülen fakat uygulanamayan plan doğrultusunda başkent Prag'ı da içerecek şekilde 20 ulus-altı bölgeye bölünmüştür. Zamanın diğer tüm komünist devletlerinde olduğu gibi ülkenin yereldeki yönetsel organları, hiyerarşik olarak yerel, ilçe ve bölge düzeyindeki ulusal komitelere bölünmüştür. Bu ulusal komiteler içinde buldukları hiyerarşiden ötürü yereldeki seçmenlerden daha çok merkezdeki partiye karşı sorumlu olmuşlardır (Hughes ve vd., 2004, s. 48). 1949 yılına kadar bölge, ilçe ve yerel düzeyde örgütlenen ulusal komiteler yönettikleri alanda her şeyden sorumlu olan tek organ durumunda olmuşlardır. 1945 sonrasında yaşanan bir diğer önemli gelişme de Çekoslovakya'da merkezleşmenin simgesi olarak, “*Devlet Planlama Teşkilatı*”nın ve “*Ekonomik Konsey*”in kurulmasıdır. Bu organlar özellikle ekonomi alanında sıkı bir merkezleşmenin temsilcisi olmuşlardır (Kızılcık, 2011, s. 519). Fakat, bu gelişmelerin Çek Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetim sistemini genişletmek ve geliştirmekten çok, baltaladığı hatta yerel yönetimleri sadece kağıt üzerinde yer alan kendi kendini yöneten organlar olarak gösterdiği söylenebilir. Çünkü özellikle 1948 yılından sonra, yerel yönetimlerin özellikle mali kaynaklarına büyük kısıtlamalar getirilerek, mali tasarruflar üzerine bağımsız karar alma yetkileri sınırlandırılarak ve mülkleri de kamulaştırılarak gelişimlerine ket vurulmuştur. Yerel yönetimlerin özerkliği açısından oluşan bu sakıncalı durum, 1989 yılında ülkede gerçekleşen rejim değişikliğine değin devam etmiştir (Okçu ve Özgür, 2013, s. 167).

#### **4.1.3. 1949-1968 Dönemi**

1948 Şubat'ında komünistlerin yönetimi ele almasıyla 1948 Mayıs'ında yeni anayasa kabul edilmiş ve idari değişiklikler 1949 yılından itibaren hayata geçirilmeye başlanmıştır. Komünist Parti'nin sosyalizmi kurmak üzere almış olduğu kongre kararı gereğince 1950 yılında çıkarılan 47/1950 sayılı Anayasal Kanun, 1948 Anayasası'nda önemli değişiklikler yapmıştır. Bu değişikliklerin itici gücü ise ekonomik kalkınmanın Sovyet ekonomik planlama modeli örnek alınarak gerçekleştirilmek isteniyor olmasıdır. Bu planlı ekonominin gerçekleştirilebilmesi için bazı ek idari yapılanmalara ihtiyaç duyularak özellikle elektrik üretimi, tarım ve sanayi alanlarında yeni bakanlıklar kurulmuştur. Öncelik, planlı gelişme çerçevesinde altyapının tamamlanarak, teknik gelişme ile birlikte üretim sanayinin tesis edilmesidir. 1956 ve 1958 yıllarında yapılan değişikliklerle yine Sovyet yönetim modeli örnek alınarak, ekonomi üzerindeki aşırı merkezizetçi yapı kısmen de olsa kırılmak istenmiştir. Yeni anayasa ile ayrıca ara yönetim kademeleri olarak “bölgeler” kurulmuş ve alt kademedeki birimler daha sıkı bir şekilde denetlenmek istenmiştir. 1960 yılında kabul edilen “sosyalist” Anayasa her ne kadar bölge ve ilçe sayılarını azaltarak onlara ekonomik ve politik güç katmak

istemisse de Komünist Parti'nin süregelen gücü bunun pratikte gerçekleşmesini önlemiştir. Ayrıca genişletilen ilçeler, kendi alanları içindeki komünleri kontrol etmekte zorlanmaya başlamışlardır (Kızılcık, 2011, s. 520).

Komünist yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki düzenlemeleri, 1960'lı ve 1970'li yıllar boyunca merkezi yönetimin baskıları sonucu yerel yönetimlerin birleştirilmesi şeklinde hayat bulmuştur. 1960 yılında var olan belediyelerin yaklaşık olarak % 20'si, yönetsel olarak çevrelerinde bulunan daha büyük belediyelerle birleştirilmişlerdir (Illner, 2010, s. 222).

1967 yılında çıkarılan federal kanunla birlikte yerelde, hem belediye hem ilçe hem de bölgelerde faaliyet gösteren ulusal komitelerin görevleri çok daha detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu anlamda ulusal komiteler; genelde düzenin sağlanmasına yönelik olarak, yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulmuş, hem bireysel hem de yerel çıkarları toplumun çıkarları ile bütünleştiren, yerinden yönetimlerin özelliklerine sahip, merkezi yönetimin uzantısı olan kuruluşlar olarak tanımlanmışlardır. Fakat tüm bu tanımlamalara rağmen, bu dönem içerisinde ulusal komiteler hiçbir zaman gerçek anlamda bir yerel yönetim organının ruhunu taşımamışlardır. Ulusal komiteler her şeyden öte, yerelde, devletin bütünleşik gücünü yansıtan ve yürütülen faaliyetleri kendi denetiminde tutan, Komünist Parti'nin yerel birimleri olarak varolmuşlardır (Vidlakova, 1993, s. 66-67).

#### **4.1.4. 1968-1989 Dönemi**

1968 yılında çıkarılan Çekoslovak Federasyonu ile ilgili Anayasa Kanunu, Slovakların kimliklerini tanıyan, iki bölgeyi federal bir yapıyı getirmiştir. Böylelikle;

- Devlet yönetimi birbirine yardımcı olacak şekilde Federal ve Cumhuriyet olmak üzere ikiye ayrılmıştır.
- Önceki üniter devletin yetkileri federasyona ve iki bölgeyi Cumhuriyete aktarılmıştır.
- Yerel idareler bu anlamda Cumhuriyete bağıdırlar, ulusal komiteler Cumhuriyetlerin yetkisi ve denetimi altındadır. Federal hükümet ve organları Cumhuriyetlerin alanı içerisinde faaliyette bulunabilirler.
- Federasyon ve onun üye devletleri kendi idari, yasal ve yargısal organlarını kurmuşlar ve o doğrultuda hareket etmektedirler.

1970 yılında Federal merkezileşme yönünde yapılan değişikliklerle, bölgesel devletlerin arasının da açılmasına neden olmuştur. 1968 sonrası açıkçası Çekoslovakya'da tüm çabalara rağmen reform hareketlerinin baskı altında tutulduğu ve güçlü bir şekilde merkezileşmenin ve hiyerarşinin ön planda tutulduğu yıllar olmuştur (Kızılcık, 2011, s. 521). Bu konuda başka bir merkezileşme olgusu da 1971 yılında yerel yönetimler alanında yaşanmıştır. "Merkezi yerler

temelinde oluşturulmuş yerleşim sistemi” sloganıyla hayata geçirilen yeni yerel yönetim projesi ile çok geniş ölçekli birleştirmeler söz konusu olmuştur. Bu yeni girişimin temel amacı ise daha basitleştirilmiş ve kademelendirilmiş bir yerleşim yapısı ortaya çıkarmak ve yerel yönetimlerin alansal yapılarını düzenlemek olmuştur (Illner, 2010, s. 222).

1990 yılının Aralık ayına değin, Çek ve Slovak Cumhuriyetleri üç katmanlı bir yönetim yapısını benimsemişlerdir. Buna yönetim yapısına göre bu katmanlar belediyeler, ilçeler ve bölgelerden oluşmaktaydı. Komünist dönemde yaşanan en büyük değişimlerden biri ise, Bohemya, Moravya ve Silesya gibi antik bölgelerin tarihsel mirasının zayıflaması olmuştur. Bu zamanda, geleneksel sınırlar, “ekonomik işlevsel dağıtım” esasına göre belirlenir olmuştur. Komünist dönemde ilk olarak, sayıları 1960 yılında 10’a incek olan 19 geniş bölge ve iki kent merkezi kurulmuştur. Bölgelerin görevleri ise, merkezi yönetimden gelen emirleri bölgede uygulamak olmuştur. Her bölge, merkezi idare tarafından kontrol edilen bir “Ulusal Komite” eliyle yönetilmiştir. Bölgeler kendi içinde toplam 76 adet “ilçe”ye ve 7500’ün üzerinde belediyeye bölünmüştür. Çekoslovakya’nın federasyona dönüşmesi esnasında 1968 Prag Baharı ve Sovyet ulusal politikası belirgin rol oynamıştır. Bu politikaya göre, federasyon içindeki uluslar Anayasal olarak eşittir ve kendi kendilerini yönetme hakkı her ulusa tanınmıştır. Fakat bu eşitlik ve özgürlüklerin kapsamı, komünist rejimin kuralları ve doğruları ile uyumlu olma zorunluluğu ve bazı temel özgürlüklerin ve insan haklarının engellenmesi gerçekleriyle sınırlıdır. Bu bağlamda oluşturulan federasyon aslında çok sert bir merkezileşmeyi ifade etmektedir (Yoder, 2003, s. 275). Dolayısıyla 1970 ve 1989 yılları arasında belediyelerin sayısı yaklaşık olarak % 50 civarından azaltılmıştır (Illner, 2010, s. 223). Komünist dönem boyunca yerel yönetimlere yönelik olarak yapılan birleştirmeye dayalı reform çalışmaları başarısız olarak değerlendirilmektedir. Nedenleri sıralanacak olursa; öncelikle belediyelerin çok keskin bir şekilde sınırları çizilen ve yeterince değerlendirilmemiş üçlü bir kategorizasyona tabi tutulduğu iddia edilmektedir. Gerçekleştirilen bu reformların kendi içinde meşruiyetini zedeleyen diğer bir neden olarak da, reform hareketinin tepeden inmece, bürokratik ve otoriter bir yapıda uygulamaya konması gösterilmektedir. Dönemin mevcut küçük belediyelerinin merkezi yönetimin baskıları sonucu yasalar dahilinde birleşmeye zorlanmış olması, yerel öz yönetim alışkanlığı bulunan ÇC’nin yerel yönetim birimlerinde rahatsızlığa neden olmuştur. Ayrıca bu rahatsızlık, gelecekte oluşabilecek birleştirmeye dayalı reform hareketlerine karşı olumsuz bir tutum takınılmasına da imkan vermiştir (Illner, 2010, s. 223).



#### 4.1.5. Çek Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetim Reformlarına İlişkin İlk Düzenlemeler (1989 Kadife Devrim ve Sonrası)

Çek Cumhuriyeti, soğuk savaş zamanında Merkez ve Doğu Avrupa'nın sosyalist ülkelerinden birisi olmuştur. Bu anlamda oldukça merzileşmiş bir yapısı ile büyük ve ağır işleyen bir bürokrasisi bulunmaktaydı. Özel sektör ise pratikte yoktu. Bu anlamda 1989 sonrasında Çek kamu yönetiminin anayasal, demokratik ve kuvvetli bir idari yargı sistemine sahip bir yapıya dönüşmesi zorunlu olmuştur (Kızılcık, 2011, s. 522).

ÇC, uzun komünist rejim geçmişine rağmen, köklü endüstriyel geleneği ve ucuz fakat nitelikli işgücü nedeniyle gelişmiş bir ülke olarak nitelendirilmektedir. (Pavlik, 2002, s. 6). Bu bağlamda, Çek Cumhuriyeti'nin 1989 sonrasında yeniden yapılanma sürecini tetikleyen anlayışın temelinde, adem-i merkezileşme ve minimal, katalizör özelliklere sahip devlet ruhu yatmaktadır (Yılmaz ve Doğan, 2013, s. 23). Fakat, ÇC'de 1989'da komünist rejimin yıkılması öncesinde özellikle yerelleşme anlamında herhangi bir adımın atılmadığını vurgulamak gereklidir. Bunun nedeni ise, tüm Doğu Avrupa ülkeleri içerisinde sahip olduğu rejim dolayısıyla bir yönetsel reform hazırlığı konusunda en geride olan ülkenin ÇC olmasıdır. Bu nedenle 1989'da devrim gerçekleştikten sonra dahi reformların hazırlığı, devrimin gerçekleşmesi ile ilk yerel seçimlerin gerçekleştirildiği Kasım 1990 arasındaki 9 aylık döneme sıkıştırılmıştır (Illner, 2000, s. 392).

ÇC'de 1989 yılı sonrasında gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları ise temelde üç ana reform alanına dayanmaktadır. Bunlar; kamu yönetiminin bölgesel yapılanmasına ilişkin reform, merkezi devlet yönetimine ilişkin reform ve yönetsel işlevlerin reformu olarak sıralanabilir. ÇC'de hayata geçirilmesi planlanan kamu yönetimi reformları uzunca bir süre ihmal edilmiş ve 1998 seçimlerine kadar sadece çok az bir kısmı gerçekleştirilebilmiştir. Bu tarihten sonra adem-i merkezilikçi ve yetkilerin yeniden dağıtımına yönelik reformlar bölgesel yeniden yapılanma kapsamında hayata geçirilmiştir (Pavlik, 2002, s. 5).

1989 yılından sonra demokratik yollarla seçilen yeni hükümet, tüm dikkatini ulusal reform politikalarının uygulamasına vermiştir. Bu bağlamda yeni hükümet, AB üyeliğinin hedeflerinden biri olduğunu 1990 yılı geçici programında belirtmiştir (Camyar, 2010, s. 149). 1990 yılından itibaren 2002 yılına değin süren 12 yıllık bir süre boyunca ÇC'nin yeni yönetsel yapısına ilişkin reformlar hayata geçirilmiştir (Illner, 2010, s. 223). Yerel yönetimler reform süreci üç etapta hayata geçirilmiştir. Reformların ilk ayağında, yani 1990-1993 yılları arasında temel amaç, yerelde demokratik temsili gerçekleştirebilecek belediye örgütlerinin kurulması olmuştur. Dolayısıyla, 1989 öncesinde ÇC'de merkezi hükümet, 8 bölge yönetimi, 75 ilçe ve 4158 belediyeden oluşan dört katmanlı yönetim yapısı (Myant ve Smith, 2006, s. 154)

değişikliğe uğramıştır. Bu amaç bağlamında merkezi yönetimin bazı yetkileri yereldeki belediyelere devredilmiştir. 1989 sonrası ilk belediye yasası, 367 sayılı kanunla Kasım 1990'da ve ilçe yönetimlerine ilişkin ilk kanunda 425 sayılı yasa ile yürürlüğe girmiştir. Bu yasalar ile bütünleşik olan belediye, ilçe ve bölge ulusal komiteleri kaldırılmış ve belediye ile ilçe yönetimlerinin rolleri tanımlanmıştır. Yine 1990 yılında çıkarılan 368 sayılı yasa ile yerel seçimlere, 1991 yılında çıkarılan 172 sayılı kanunla merkezi yönetime ait varlıkların belediyelere devrine, 1992 yılında çıkarılan 298 sayılı yasa ile de belediye meclisi seçimlerine ve yerel referandumlara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ardından gerçekleştirilen seçimle demokratik dönemin ilk belediye başkanları ve meclis üyeleri seçilmiştir. Belediyelerin bu dönemde, hem yönetsel hem de mali anlamda kazandıkları haklar ve yetkiler süreci takiben Aralık 1992 'de kabul edilen Çek Cumhuriyeti Anayasası'nda da aynen muhafaza edilmiştir (Kostelecky ve vd., 2007, s. 4). 1990 tarihinde çıkarılan ve 1960 Federal Anayasası'nda değişikliğe giden 294 sayılı Anayasal kanun ile yerlerini yeni yerel yönetim örgütlerine (bölge ve belediye yönetimlerine) devreden ulusal komiteler, uygulamada 24 Kasım 1990 tarihinde yapılan yerel yönetim seçimlerine kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu yeni yerel yönetim sisteminde belediyeler bu yapının temel taşı olarak görülmüş ve belediye; “kendi kendini yöneten yerel halk topluluğu” olarak tanımlanmıştır. Kendi bütçesi ve genel oyla seçilen karar organları bulunmaktadır. Bu tarihten sonra gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu ise bölgelerde, ilçelerde ve belediyelerde bütün yetkilerin devredildiği, 1960 Anayasası'nın desteklediği, tek tip ulusal komitelerin işleyişine benzer değişiklikleri öngörmüştür. (Kızılcık, 2011, s. 523; Vidlakova, 1993, s. 67).

1992 yılına gelindiğinde ise, hayata geçmeye başlayan yerel yönetim reformları ile birlikte belediyelerin sayıları ve görevleri anlamında ilginç bir tablo ortaya çıkmıştır. 1992 yılında ÇC'de 75 ilçede toplam 72 ilçe yönetimi bulunmaktadır. Bu sayıların birbirine denk olmamasının nedeni ise, 3 kent merkezinde ilçe yönetimlerine ait görevlerin belediye örgütlenmesi eliyle yürütülmesidir. Bu anlamda, ilçe yönetimleri anlamında ikili bir yapı oluşmuştur. İlçe yönetimleri ya 72 ilçedeki gibi merkezi yönetime ait görevleri yerelde yerine getiren yönetsel aktif birimler olarak bulunuyor ya da 3 kent merkezinde olduğu gibi görevlerini belediyelere devrettikleri yerlerde ise sadece yönetsel kuruluşlar olarak yer alıyorlardı. Aynı dönemde ÇC'de yaklaşık olarak 5800 belediye bulunmaktaydı. Fakat bu belediyelerden çoğunluğu kendilerine devredilen yetkileri uygulayacak yönetsel kapasiteye sahip olmadıklarından, 381 tane “Atanmış Belediye Yönetimi” (designated municipal authorities) oluşturulmuştu. Bu yeni tip belediyeler, kendilerine devredilen yetkileri kullanabilecek yönetsel kapasiteye sahip oldukları gibi, kendilerine komşu olan küçük ve kapasitesi yetersiz belediyelerin de görevlerini üstlenmekle sorumlu kılınmışlardır. Fakat,

atanmış belediye yönetimlerin oluşturulmasına ve genel anlamda ilçelerde merkezi yönetimin uzantısı olan ilçe yönetimleri bulunmasına rağmen, 1992 yılına kadarki son üç yıl içerisinde ilçe sınırları dahilinde, genel ilçe yönetiminden bağımsız, doğrudan merkezdeki ilgili bakanlığa bağlı olarak yetki genişliği ilkesi uyarınca oluşturulan devlet organlarının sayısında hızlı bir artış gözlemlenmiştir (Vidlakova, 1993, s. 68). Oluşturulan belediye yönetimlerine paralel olarak, yerelde yetki genişliği esasına göre merkezi yönetimin taşra uzantısı olan kuruluşların da artması, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin gelişimini kontrol altında tutmak istemesi refleksine bağlanabilir.

Yerel yönetimler reformunun ikinci ayağı ise 1993'ten 2001'e yılına değin geçen süreyi içermektedir. Bu dönemde özetle bölgesel yönetimin yeniden tasarımı gerçekleştirilmiştir. İlk olarak 1997 yılında ülke, başkent Prag ayrı bir bölge ve dahil olmak üzere toplamda 14 bölgeye ayrılmıştır. Sonrasında 2000 yılında çıkarılan "Bölgeler Yasası" ile bölge yönetimlerine son şekli verilmiştir. Hemen ardından başkent Prag dışında 13 bölgede bölge yönetimi seçimleri gerçekleştirilmiş ve bölgeler 2001 yılından itibaren faaliyetlerine başlamışlardır. Başkent Prag'da ise bölge yönetimi seçimleri 2002 yılında gerçekleştirilmiştir (Kostecky ve vd., 2007, s. 4).

Reformun üçüncü ayağı ise, 2001 yılı sonrası kapsamaktadır. Bu dönemde reform, yine yerel yönetimler alanında fakat yerel yönetimlerin kendisinden ziyade merkezi yönetimin taşradaki uzantıları olan "ilçe yönetimleri"ni hedef almıştır. Özellikle bölge yönetimlerinin 2001 yılında aktif göreve başlamalarından sonra işlevsellikleri kalmayan ilçe yönetimlerinin faaliyetlerine 31 Aralık 2002 tarihinde son verilmiştir. İlçe yönetimlerinin tüm yetki ve görevleri belediyeler ve bölge yönetimleri arasında paylaştırılmışlardır (Kostecky ve vd., 2007, s. 4).

1989 yılından sonraki dönüşüm sürecinde, yerel kamu yönetimi reformları, siyasi çevrelerin ve kamuoyunun büyük bir kesiminin odak noktası olmuştur. İlk adım olarak öncelikle sayıları 40'larda olan farklı bölgelerde ve farklı örgütlenme tiplerine sahip bölgesel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi olmuştur. Bu dönemde sadece, yerel yönetim sisteminin temeli olan belediyelere özerklik tanınmıştır. Yerelde, merkezi yönetimin ve devletin yetkilerini yetki genişliği esasına göre kullanan sözde yerel seçimlerle oluşturulan ulusal komiteler tüm yerel yönetim düzeylerinde lağvedilmiştir. İlçelerde ise, ulusal komiteler yine merkezi yönetimin yetkilerini kullanan ilçe ofislerine dönüştürülmüştür. Bölgelerde ise ulusal komiteler yerine herhangi bir yeni organ ya da kurum kurulmaksızın lağvedilmişlerdir. Bölgesel yönetimlerin yokluğu, merkezi yönetim tarafından bölgelerde özel yetkilendirilmiş merkezi yönetim birimlerinin ve şube müdürlüklerinin kurulması için yasa taslağı

hazırlanmasına yol açmıştır. Aslına bakılırsa, bu dönemde bölge düzeyinde, merkezi yönetimi temsil eden bir otorite bulunmaktadır. Fakat bu otoriteler farklı bölgeleri kapsamakta ve birbirleri arasındaki koordinasyon düzeyi çok düşük seviyelerde kalmıştır. 1989 Kadife Devrimi'nin hemen sonrasında, ÇÇ'de taşradaki yönetsel duruma bakıldığında, belediye yönetiminde karma yönetim modeli, ilçelerde ayrı ve tek bir yönetim modeli, bölgelerde ise merkezi yönetimin güdümünde olan bir yönetim modeli yürütüldüğü görülmektedir. Bu dönemdeki ekonomik ve siyasi problemlerin yanı sıra, bölgesel yönetimlerin hangi sistem esasında oluşturulacağı hakkında belirli bir projenin yokluğu da göze çarpan bir diğer gerçektir. Dönemin devamında gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları da özgün ve çok kapsamlı reform planından ziyade, 1990 yılında yayımlanan ve mevcut yasaların değişikliğine dayanan bir çözümle gerçekleştirilmiştir (MoI, 2002, s. 14). Fakat belirtmek gerekir ki, kurumsal olarak Kasım 1990 yerel seçimlerine değin, yerel yönetimler sadece en alt yerinden yönetim birimi olan belediye düzeyinde varlıklarını sürdürmüşlerdir (Spacek, 2014, s. 8).

Merkezileşme olgusu, bu dönemde gerçekleştirilen ulusal reformlar üzerinde, adem-i merkezileşmeden daha da kolaylaştırıcı bir etki yapmıştır. 1990 yılında ise hükümet eski üç katmanlı (belediye, ilçe ve bölgeler) yönetim sisteminin uygulamasına son vermiştir. Bölgeler yürürlükten kaldırılmış ve ilçelerin sayısı da 1990'lı yılların ortalarına dek aynı tutulmuştur. Eski bölgelerin sorumlulukları ve görevleri ilçelere transfer edilmiştir. Yeni hükümet ayrıca, ulusal komitelerin komünist yapısı üzerinde de bazı düzenlemelerde bulunmuştur. Bunun yanı sıra, bu dönemde belediyeler ve diğer komünal otoriteler, yerinden yönetimin temel organları olarak faaliyet göstermişlerdir (Yoder, 2003, s. 275-276). Fakat 1990 yılında çıkarılan bu yeni Belediye Yasası, yeni demokratik düzende yer alacak yerel yönetimlerin mekansal düzenlemelerinden ziyade, sadece tabandan gelen yönetsel revizyon isteklerine yanıt vermesi nedeniyle eleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin sınırlarının belirlenmesinden çok, 1960-1990 yılları arasında komünist rejim döneminde yasa zoru ile gerçekleştirilen belediye birleştirmeleri sonrası oluşan büyük merkezi belediyelerin yeniden ayrıştırılması bu dönemde yasanın dikkate aldığı ilk husus olmuştur (Illner, 2010, s. 223).

Bu yasal düzenlemenin sunmuş olduğu imkanla birlikte, 1990 yılında 1684 yeni belediye, o dönem mevcut olan belediyelerden ayrılarak kurulmuştur. Büyük merkezi belediyelerden ayrılarak yeni belediyeler kurulması süreci 2001 yılına değin azalan bir hızla devam etmiştir. Öyle ki, bu yolla 1989-1993 yılları arasında belediye sayısı %51 oranında artış göstererek 1 Ocak 1993 itibarıyla toplamda 6196 belediyeye ulaşılmıştır (Illner, 1998, s. 22). 1992 yılında 337 belediye kurulurken, 1993 yılında 104, 1994 yılında ise 36 belediye kurulmuştur. 1994 ve 2001 yılları arasında ise kurulan yeni belediye sayısı, her yıl başına 15'i geçmemiştir. 1995

yılının sonuna gelindiğinde daha önceki mevcut 1032 belediyeden ayrılan yeni 2168 belediye kurulmuş bulunmaktaydı. Belediyeler arasındaki ayrışma sebebiyle kurulan yeni belediyeler, hem belediye sayısını hem de mevcut olan belediyelerin yapısal büyüklüğünü derinden etkilemiştir. 1989 yılında komünist rejimin yıkılmasından hemen önce 4120 olan belediye sayısı 1995 yılına gelindiğinde % 51 artarak 6232'ye ulaşmıştır. (Illner, 2010, s. 224).

Belediyeler arasındaki ayrışarak çoğalma hareketini tetikleyen nedenlerin başında ise; geçmişte yerel yönetim reformu adı altında yasa ile zorla gerçekleştirilen belediyeleri birleştirme hareketinin etkili olduğu öne sürülmektedir. Bunun yanı sıra, büyük belediyelerden bağımsız bir tüzel kişilik elde etmenin küçük belediyeler açısından ekonomik getirilerinin olduğu düşünülmüştür. Ayrıca, yerel kişisel eğilimlerin ve aynı belediye içerisinde bulunan komşu köylerin birbirleri arasındaki geleneksel husumetlerin de yeni oluşturulan küçük belediyelerin ortaya çıkmasında etkili olduğu iddia edilmektedir (Illner, 2010, s. 225). Fakat belediye sayısındaki bu hızlı artış ve özellikle kırsal alanlarda ortaya çıkan küçük belediyeler, bu bölgelerdeki kaynakların optimum faydayı yaratacak biçimde kullanılmasını zorlaştırmaktadırlar (Illner, 2000, s. 396).

1989 Kadife Devrimi sonrasında özellikle büyük kırsal belediyelerin parçalanması ve belediye sayısının artış göstermesinin başlıca nedeni olarak, 1970'ler ve 1980'ler boyunca komünist rejimin zorlayıcı birleştirme uygulamaları gösterilmektedir (Illner, 2010, s.219). Dolayısıyla 1989 devrimi sonrası gündeme gelen demokratik ve liberal yönetsel reform hareketinin sonuçlarından birisi de, özellikle kırsal alandaki düşük nüfuslu belediyelerin sayısındaki artıştır. Ortalama nüfusu 1700 olan 6236 belediye yönetimi, yönetmelik çıkarma ve yerel yasama faaliyetine başlamışlardır. Seçilen belediye meclisleri, hem yasama hem de yürütme erki ile donatılmışlardır. Bu dönemde faaliyet gösteren belediyelerin görevleri; “sorumlu oldukları alan için hazırlanan kalkınma planlarını onaylamak, belediye mülklerinin yönetmek, bağış yapmak veya yapılan bağışları kabul etmek, belediye bütçesini hazırlamak, belediye bünyesinde yönetsel birimlerin veya yerel kurumların kurulmasına karar vermek, yerel ücret çeşitlerini belirlemek, eğitim, sosyal, sağlık ve kültür alanında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyen görevleri yerine getirmek, yerel kamu düzenini sağlamak, belediye polisini yönetmek ve yerel çevresel konularda karar vermek” şeklinde sıralanabilmektedir (Yoder, 2003, s. 276).

İlçe düzeyinde ise, doğrudan seçimle oluşturulan organlar oluşturulmamıştır. Bunun yerine ilçeler, merkezi idarenin uzantısı olarak bırakılmış ve görevleri de yerelde devlet yönetiminin uygulanmasını sağlamak olmuştur. Cumhuriyet hükümetinin ilçe yönetimlerinin, bazı durumlarda, belediyelerin ya da komünal yönetimlerin karar organlarının aldıkları yönetsel

kararlar üzerinde hükmetme ya da onaylama yetkisi bulunmaktadır. Yeni oluşturulan yönetsel sistemin en büyük zaaflarından birisi de, belediye, ilçe ve merkezi düzeydeki yönetim yapıları arasında yeterli iletişimin ve işbirliğinin bulunmamasıdır. Ayrıca yerel geleneksel karakteristik özelliklerin sisteme entegre edilmemesinden dolayı, geniş çapta veya bölgesel nitelikteki konuların planlanması ve oluşturulmasında sorumlu yönetim birimi tam olarak tanımlanamamıştır (Yoder, 2003, s. 276).

1989 yılı sonrasında, büyük kentli belediyelerin parçalanması ve yeni kurulan küçük kırsal belediyelerin ortaya çıkması ile sonuçlanan yerel yönetim reform hareketleri 1990'lı yılların ortasına değin azalan bir hızla da olsa devam etmiştir. Bu süreçte belediyelerin bölünerek daha fazla belediyenin ortaya çıkması, ilk evrede yerel düzeyde siyasi katılımın artmasını, çeşitli yerel inisiyatiflerin oluşmasını, yerel düzeydeki fikirlerin ve inançların canlanmasını ve oluşan yeni belediyelerin ekonomik yönden çeşitli avantajlar elde etmesini sağlamıştır. Yerel yönetimler ile ilgili bu reform hareketinin yukarıda sayılan muhtemel nedenlerinin ve ilk etapta yerel talepleri tatmin eden olumlu sonuçlarının yanı sıra, zaman içerisinde olumsuz sonuçları da elde edilmeye ve dillendirilmeye başlanmıştır. Çok küçük bölümlere ayrılmış olan yerel yönetim yapısı, ekonomik sürdürülebilirliğin sağlanamaması, küçük belediyelerin yönetsel verimliliğin düşük olması ve finansal yönetimlerdeki olumsuzluklar örnek gösterilerek eleştirilmeye başlanmıştır. Özellikle küçük belediyelerin siyasi açıdan istikrarsız bir yapıda olmaları ve kısmen buna bağlı olarak, sunmaları gereken hizmetleri gerek siyasi gerekse ekonomik yetersizlik ve kısıtlı personel hareketleri nedeni ile gerçekleştirememeleri, onların siyasi ve idari açıdan da işlevselliğini azaltan bir faktör olmuştur. Küçük belediyelerin sayısının çok fazla olması aynı zamanda kendi aralarında da hizmet sunumuna yönelik heterojen bir tablo ortaya çıkarmıştır. Öyle ki, bazı belediyeler yerel hizmet sunumunda standartları yakalarken, pek çoğu bu standartların gerisinde kaldığından, belediyeler arası ve toplumun genelinde kamusal hizmetlerden yararlanma konusunda eşitliği sağlamak da zorlaşmıştır. Küçük belediyelerin kendilerine devredilen yetkilerini kullanmaktaki yetersizliği ve borçluluk durumları da eleştiri çeken noktalardan olmuştur. Hatta bazı durumlarda bu belediyelerin meclislerinde bulunması gereken asgari üye sayısını sağlayamamalarından ötürü yerel seçimlerin tekrar edilmek zorunda kalınması da dikkat çekilen bir başka olumsuz noktadır. Tüm bu olumsuzlukların bir toplamı olarak bu belediyelerin, kendi yerleşkelerinde ikamet eden sakinlerine iyi yaşam şartları sunamamış olması da, ÇC'de iç göçün tetiklenmesine ve kırsal alandaki nüfusun azalmasına yol açmıştır. Bu konulardaki olumsuzluklar yerel yöneticiler aracılığıyla zaman zaman ulusal politik aktörlerle paylaşılsa da, çözüme yönelik olarak küçük belediyelerin pek çoğunda, sahip oldukları özerkliği bırakmama çabası gözlemlenmiştir (Illner, 2010, s. 219-226).

Küçük kırsal belediyeler ise, yaşanan sorunların kendi varlıklarından değil, varlıklarının ekonomik yönden yeterince desteklenmemesinden ve devlet yönetiminin bürokratik doğasından kaynaklandığını belirtmişlerdir. Ayrıca küçük kırsal belediyelerin varlığı, ortaya çıkan söylemlerde “topluluk ruhu, yerel politikaların şeffaflığı, etkili sosyal kontrol mekanizması, vb.” argümanlarla da desteklenmiştir. Ayrıca, küçük kırsal belediyelerin varlığının bir başka meşruiyet dayanağı da, belediyelerinin büyüklüğünün göreceli bir kavram olduğuna dair yapılan vurgudur. Örneklendirilen bu önermeye göre; nüfusu 200-300’e kadar olan belediyeler küçük belediyeler olarak tanımlanmış ve bu belediyelerin yaşadığı sıkıntıların az önce yukarıda sıralanan ekonomik ve bürokratik nedenlerden dolayı yaşandığı vurgulanmıştır. Zaman içerisinde de, küçük belediyelerin yaşadığı sorunlara rağmen, belediyelerin birleştirilmesi yönünde önemli bir adım atılmamıştır. Öyle ki; 1989 Kadife Devrimi sonrasında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla, 2199 topluluk (belediye) tüzel kişiliğini elde ederken, 2003 yılı itibarıyla bunlardan sadece 18’i özerkliklerini kaybederek diğer belediyelerle birleştirilmişlerdir (Illner, 2010, s. 227).

1990 yılında yukarıda sayılan gelişmeler yaşanırken, Devlet Başkanı Vaclav Havel ve Başbakan Petr Pithart, geleneksel bölgelerin sınırları temel alınarak hazırlanmış yeni bir yönetsel yapının tesisi üzerine görüşme gerçekleştirmişlerdir. Fakat bölgeler temelinde oluşturulmaya çalışılan bu yönetsel yapı, zamanın mevcut hükümeti ile muhalefet arasındaki bireysel siyasi tartışmalara konu olmuş ve bu yapının hayata geçmesini engellemiştir. Özellikle tarihi bölgeler olan Moravya ve Silesya’nın gelecekte elde edeceği konum, yönetsel ve bölgesel reform konusunun, çok hassas bir konu olarak ele alınmasına neden olmuştur. Bu iki bölgeye yeniden özel bir konum verilmesinin, yönetsel ikilik yaratacağı endişesi ortaya çıkmıştır. Nitekim, 1992 yılındaki Çek-Slovak ayrılığına da, buna benzer bir faktörün neden olduğu ileri sürülmüştür (Yoder, 2003, s. 276).

1990 yılının Eylül ayında Çekoslovak Hükümeti, yeni yönetsel düzenleme konusunda çeşitli öneriler sunması için bir komisyon oluşturmuştur. Komisyon; Avusturya, Almanya ve İtalya üzerindeki örneklere yoğunlaşmış ve sonuçta sekiz taslak öneri hazırlanmış ve bunların dördü de son öneri olarak sunulmuştur. Bu son dört öneri ise şu şekilde sıralanabilir:

- 1) Geleneksel bölge yapısına dayanan yeni bir yönetsel yapı,
- 2) 15 -30 arasında ilin kurulmasını ya da genişletilmiş ilçeleri gerektirecek, merkezileşmiş il temelinde bir yapı,
- 3) İlk iki önerinin karışımı olan, tarihsel bölgeler temelinde illere dayanan ve illerde merkezi idarenin uzantısı ile yerinden yönetimlerin oluşturulmasını öngören bir yapı,

4) Federal sistemin gözden geçirilerek, Çek ve Slovak Cumhuriyetlerine ve Moravya ile Silesya'ya kendi Anayasalarının, vatandaşlık haklarının, yasama, yürütme ve yargı organlarının verilmesi temelinde hazırlanan federal yapılı taslak şeklinde sunulmuştur. Her bölge, kendi hükümetinin nasıl oluşturulacağına dair karar verme hakkına sahiptir ve federal bakanlıkların sayısı da düşürülebilecektir (Yoder, 2003, s. 276).

Fakat Çekoslovak politikacılar arasında yönetsel reforma dair oluşan isteklilik çok kısa bir zaman diliminde kaybolmuştur. Çünkü, komisyonun çalışmaları ve hazırlamış olduğu tasarılar, farklı siyasi ve ekonomik gelişmelerin yaşandığı bir döneme denk geldiğinden, konuya olan ilgi başka yönlere kaymıştır. Bu yönetsel reform taslaklarının tartışıldığı dönemde aynı zamanda özelleştirme çalışmalarına ilişkin ilk tur çalışmalar sürdürülmekte, ekonomik reform konusu gündemi meşgul etmekte ve en önemlisi de Çek ve Slovak Cumhuriyet hükümetleri arasındaki tartışmaların dozu gitgide artmaktaydı. 1992 yılı ile birlikte yönetsel ve bölgesel reform çalışmaları tamamiyle ülkenin bölünmesi meselesinin gölgesinde kalmıştır. 1993 yılında konu yeniden gündeme gelmiş ve yeni Çek Anayasası, hükümeti, en az düzeyde merkezi idarenin vesayetine tabi tutulan, karar alma organları (meclisleri) 4 yılda bir seçimlerle oluşturulan yeni “üst yerinden yönetim kuruluşları” kurmak konusunda sorumlu tutmuştur. Anayasa'nın bu hükmüne, zamanın Başbakanı Vaclav Klaus ve partisi Sivil Demokratik Parti (ODS) ve koalisyon birliğinde olan Sivil Demokratik Birlik (ODA) tarafından muhalefet edilse de, diğer koalisyon üyeleri olan Hristiyan Demokratik Parti ve Hristiyan Demokratik Birlik (Moravya'da çok güçlü destek bulan partidir) tarafından desteklenmiştir. Hristiyan Demokratik partilerin Anayasa'nın bu hükmüne ilişkin desteklerinin oluşmasıyla birlikte, bu hüküm onaylanmıştır (Yoder, 2003, s. 276-277).

1993 yılında ise yönetsel reform konusuyla ilgili olarak iki komisyon kurulmuştur. Bu komisyonlar; Başbakan Yardımcısı Jan Kaldova'nın (ODA) başkanlık ettiği “Yasama ve Kamu Yönetimi Ofisi” diğeri ise Jan Ruml'un (ODS) başkanlık ettiği, İçişleri Bakanlığı tarafından kurulan komisyondur. Bu komisyonlar bağımsız çalışmışlardır ve rekabet halinde olan iki parti tarafından kontrol edilmişlerdir. Kaldova'nın başkanlık etmiş olduğu grup, ülkenin, merkezi ve yerel yönetim organlarını da içerecek şekilde 12 ya da 14 bölgeye ayrılmasını önermişlerdir. Ruml'un başkanlık ettiği komisyon ise, 8 adet kendi kendini yöneten bölge yönetimini önermiştir. İki komisyonun önerileri arasında uzlaşma sağlanamayınca da, Başbakan Klaus her iki modelin birden harmanlanmasıyla oluşan yeni bir model önerilmesini teklif etmiştir. Başbakan Klaus'un konuya yönelik göstermiş olduğu desteğin yanı sıra, geçmişte kendisinin ve partisinin siyasi ve ideolojik nedenlerden ötürü bölgeselleşmeye karşı olduğu da bilinmektedir. Süren tartışmalar sonucunda, desentralizasyon



ve bölgeselleşme konuları Devlet Başkanı Havel ve destekçileri ile Başbakan Klaus ve destekçilerinin arasındaki en önemli uzlaşmazlık konularından birisi olmuştur. Başkan Havel sivil toplum idealini savunurken, Başbakan Klaus böyle bir oluşuma direnmiş ve Başkan Havel en azından siyasi ve sosyal çıkarların temsil edilebildiği aracı bir yapıyı öngörmüştür. Bu anlamda, Çek Cumhuriyeti'nde merkez sağın, etki kaybına uğramaktan çekindiğinden statükoyu desteklediği söylenebilir. Çünkü merkezi idarenin, özellikle siyasi ve ekonomik gelişmeler konusunda yerinden yönetimlere karşı güç kaybedeceği düşünülmüştür. Ayrıca Çek Cumhuriyeti'nde bölgesel reform konusundaki anlaşmazlıklar, siyasi aktörlerin ideolojik ve felsefik farklılıkları temelinde tartışılmış ve ayrıca vatandaşların siyasetteki rolü de bu konuda etkili olmuştur (Yoder, 2003, s. 277).

Sonuç olarak, yönetsel reform için hazırlanan taslak çalışmalardan hiçbirisi parlamentoda destek bulamamış ve desentralizasyon ve bölgeselleşmeye ilişkin tartışmalar bir sonraki yasama yılında da devam etmiştir.

1996 yılında henüz bölge yönetimleri resmen oluşturulmamışken, ÇC'de bölgesel yönetime ilişkin olarak 1 Kasım 1996 tarihinde "Bölgesel Kalkınma Bakanlığı" kurulmuştur. Bakanlığın görevleri arasında; bölgesel politika, konut politikası, yerleşim politikasının gelişimi, mekansal planlama, bina kuralları, kamulaştırma, yatırım politikaları ve turizm sayılmaktadır. Bakanlığın bölgelere ilişkin politikaları daha da ayrıntılı açıklanacak olursa;

- Devletin bölgelere ilişkin mesken politikasının yürütülebilmesi için mali kaynakları yönetmek ve diğer bakanlıklar ile merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarının bölgelere ilişkin politikalarının uygulaması esnasındaki faaliyetleri koordine etmek,
- Bölgelere ilişkin politikalarda Ulusal Koordinasyon Birimi'nin rolünü üstlenmek,
- ÇC'de, AB'ye uyum politikaları bağlamında bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının en aza indirilebilmesi için yapılan çalışmaları ve ÇC'nin AB'nin ekonomik seviyesini yakalaması için çalışmaları desteklemek,
- ÇC'nin, AB'ye üye devletlerin özelliklerinin de dikkate alınarak hazırlandığı mekansal düzenlemeye ilişkin, AB Mekansal Gündemi'ne katılımını sağlamak,
- ÇC'deki bölgesel yönetimlere, belediyelere, kasabalara ve diğer yerel yönetim birliklerine ve topluluklarına, AB'nin bölgesel yapılara ilişkin oluşumlarına katılabilmeleri için bilgi ve metodolojik destek sağlamak<sup>49</sup>.

1997 yılında Çek Parlamentosu'nun her iki meclisi de "Bölgelerin Kurulmasına İlişkin Anayasal Kanun"u (No. 347/1997 Coll.) (MoI, 2002, s. 14) onaylamıştır. Bu kanun, 1948 ile

<sup>49</sup> <http://www.mmr.cz/en/Ministerstvo/Ministerstvo>, E.T.: 25.08.2014.

1960 yılları arasında olduğu gibi fakat farklı sınırlarla, 14 üst yerinden yönetim kuruluşunun (bölge yönetimleri) oluşturulmasını öngörmüştür. Bu bölge yönetimleri, bir bakıma 1990 öncesinde var olan ve merkezi yönetimin bir taşra uzantısı olarak yer alan yapının, daha demokratik ilkeler temelinde bir yerinden yönetim kuruluşu olarak ortaya çıkarılmasıdır (İllner, 2000, s. 397). Fakat bu kanun, o zamanlarda halen üzerinde tartışmaların devam ettiği, bölgesel meclisler, bölgelerin sorumlulukları, bölgelerin yerel ve merkezi yönetim organları ile ilişkileri gibi konulara ilişkin herhangi bir düzenlemede bulunmamıştır. Bu yeni oluşturulan bölge yönetimlerinin yönetecekleri alan, 1990 yılına kadar bölgesel ulusal komitelerce ve 1990 sonrası bu döneme değin bölgelerde özel yetkilendirilmiş merkezi yönetim otoritelerince yönetilen alandan farklılaştırılmıştır. Yukarıda adı geçen bölgesel yönetimlerle ilgili yasanın kabulü ile birlikte ÇÇ, üst düzey yerinden yönetim birimlerini oluşturarak kamu yönetiminde adem-i merkeziyetçiliği, yerelde yetkilerin dağıtımını ve yerindenlik (subsidiarite) ilkesinin gereklerini sağlamıştır. Aynı zamanda, özellikle bölgesel planlama ve çevre ile ilgili konularda yaşanan sıkıntılar ve bu sıkıntıların merkezi yönetim bürokrasisi üzerinde yaratmış olduğu baskılar, yerel ile merkez arasında yeni bir yerinden yönetim organının kurulmasını elzem kılan ve bölge yönetimlerinin doğuşuna gerekçe olan diğer etkenlerdir (İllner, 2000, s. 397). Bu düzenleme prensipte, orta düzeydeki tüm bölgesel merkezleri ilgilendirmektedir. İlçe düzeyinde yapılmak istenen düzenlemeler ise 1990'lı yılların başında yapılan yoğun tartışmalar neticesinde reddedilmiştir. Bölgelerin yönetecekleri alan belirlendikten ve bölgesel kamu yönetimi reformu hazırlandıktan sonra bu alanda düzenlenmesi gereken yeni ihtiyaçlar belirlemiştir. Bunlar; bölgesel kamu yönetimi örgütlenmesinin ve yetkilerinin belirlenmesi ile bu örgütlenmenin ve yetki dağıtımının yasal zemininin oluşturulması şeklinde sıralanabilir. 2000 yılına değin, bölgeselleşmeye ya da yeni bir seçim sistemine ilişkin herhangi bir yasa ya da yönetmelik yayımlanmamıştır. Bir bakıma geçici bir boşluğun yaşandığı bu dönemde, yerel yönetimler 77 ilçe ve yaklaşık olarak 6242 belediye olarak var olmaya devam etmiştir. İlçe yönetimlerinin varlığına ise 31 Aralık 2002 tarihi itibarıyla son verilmiştir (Yoder, 2003, s. 278; MoI, 2002, s. 15).

Yerel yönetim yapısındaki niceliksel bölümlenmenin yaratmış olduğu olumsuzlukları engellemeye ve çözüm üretmeye yönelik olarak 1990'lı yıllar boyunca bazı önlemler alınmıştır. Bu önlemler sıralanacak olursa;

- Yönetimsel bölümlenme sürecinin yavaşlatılmasına ve durdurulmasına yönelik olarak 2000 yılında kabul edilen Belediye Yasası'na eklenen bir madde ile belediyelerin birbirinden ayrılması zorlaştırılmıştır. Bu yeni getirilen kurala göre, bir belediyeden ayrılmak isteyen bir başka belediyenin, ayrılma işleminden sonra

en az 1000 nüfusu bulunmak zorundadır. Ayrıca, ayrılma işlemi, ayrılan belediyenin vatandaşları tarafından bir referandum aracılığıyla oylanmalı ve ayrılma işlemi son olarak bağlı bulunulan bölge yönetimi tarafından da onaylanmalıdır. Getirilen bu yeni yasa maddesi ile 1990'lı yılların başında yaşanan belediyelerin kendi içinde bölünmesi olgusu önemli ölçüde durdurulmuştur.

- Belediyelerin gönüllü birleşmesi kolaylaştırılmıştır. Fakat, bu yasal düzenlemenin pratikte pek bir fayda sağlamadığı iddia edilmektedir. Çünkü, gönüllü birleşmeler bu düzenleme sonrası çok nadiren ortaya çıkmış ve 1999 yılına değin belediye sayısında önemli bir değişiklik gözlenmemiştir.
- Belediyeler arası koordinasyonun geliştirilebilmesi adına yeni destek ölçütleri tanımlanmıştır. Belediyeler, yasal düzenlemeler yardımıyla sürekli veya geçici surette diğer belediyelerle ortak projeler yürütmeye teşvik edilmiştir. Belediyeler arası gönüllü birleşmelerin çok az yaşandığı 1990'lı yıllar boyunca, kendi sorumlulukları çerçevesinde bu olanak çok yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Belediyelerin sürekli veya geçici bir biçimde kendi aralarında gerçekleştirebilecekleri ortaklık faaliyetleri, kendilerine has yetkileri dahilinde, belediye yasasında üç türde sıralanmıştır:
  - o “Tek bir projenin uygulama aşamasına katılmak için imzalanan anlaşmaya dayalı ortaklık,
  - o Ticaret Kanunu'na göre, iki ya da daha fazla belediyenin oluşturacağı tüzel kişiliklere dayalı ortaklık,
  - o Belediyelerin gönüllü birlikler oluşturması amacıyla imzalanan anlaşmalar temelinde yapılan ortaklık” şeklinde sıralanmıştır.

Belediyeler ayrıca ortak çıkarları doğrultusunda “belediye dernekleri-birlikleri” kurma hakkına da sahiptirler. ÇC’de bu konuda dernekler bulunmakla birlikte, bunların en büyüğü ve en etkili olanı “Çek Cumhuriyeti Kasabalar ve Belediyeler Birliği”dir.

- Küçük kırsal belediyelerin devredilmiş yetkilerinin kullanımı ve yürütülmesi, büyük kentli belediyeler tarafından garanti altına alınmıştır. Belediyelerin birbirlerinden ayrılarak oluşturdukları çok parçalı yapının büyümesi, yukarıda sayılan önlemlerle nispeten de olsa durdurulmuştur. Fakat küçük kırsal belediyelerin yerelde kamusal hizmet sunumunda devam eden verimlilik ve

etkililik sorunu devam etmiştir. Bu soruna çeşitli yollarla çözüm aranmıştır. Belediyelerin ölçek ekonomisi kıstasına göre etkinlik ve verimliliğin sağlanması için belediyelerin birleştirilmesi düşünülebilirdi. Fakat 1960 ve 1970'li yıllarda yasa yoluyla yapılan zorunlu birleştirmelerin olumsuz etkileri sebebiyle bu düşünce rafa kaldırılmıştır. Bu konuda diğer bir çözüm yolu olarak gözükken, küçük belediyelerin bağımsız ve kendilerine has olan yetkilerinin kapsamının sınırlandırılması ise, 1989 sonrası reform hareketlerinin yegane başarısı olan demokratikleşme çabalarına büyük ket vuracağından, bu yöntemin uygulanması da uygun görülmemiştir. Belediyelerin, kendilerine has olan yetkileri dışında diğer yetkileri bakımından birbirinden farklılaştırılması, bir başka anlatımla sınıflandırılabilmesi için aynı zamanda anayasal ilkelere ters düşmeyecek bir çözümün bulunması gerekiyordu. Çünkü ÇC Anayasası, tüm yerel yönetim birimlerinin; büyüklüklerine, kentsel veya kırsal karakterlerine bakılmaksızın, kurumsal yapıları, hakları ve sorumlulukları bağlamında eşit olmaları ilkesini içermektedir. Bu gelişmeler doğrultusunda belediyelerin sınıflandırılması için gerekli kriter olarak belediyelerin “devredilmiş yetkileri”nin kullanılması uygun bulunmuştur. Devredilmiş yetkiler, özünde devlet yönetiminin sahip olduğu hak ve sorumlulukların yasalar aracılığıyla, yerel yönetimlere devrini ve bu devredilen yetkilerin yerelde, merkezi yönetim adına kullanılmasını ifade etmektedir. Bu şekilde bir sınıflandırmanın hayata geçirilmesi ile birlikte hem anayasal bir engelin ortaya çıkması bertaraf edilmiş hem de küçük kırsal belediyelerin verimlilik ve etkililik sorunları çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır. Bu sınıflandırma, merkezi yönetime, küçük kırsal belediyelerin verimli ve etkili biçimde yerine getiremedikleri bazı devredilmiş yetkilerin kullanımını, çevrelerinde yer alan büyük kentli belediyelerden talep etme hakkını vermiştir. Bu bağlamda hazırlanan yeni düzenleme 2003 yılında hayta geçirilebilmiştir. Nüfus büyüklüklerine, merkezilik durumu ve coğrafik konumlarına bağlı olarak tüm belediyeler bu kapsamda üç ana kategoriye ayrılmışlardır. (Bu bağlamda, belediyeler arasında yapılan ayırımın, belediyelerin bağımsız ve kendilerine has olan yetkilerine hiçbir olumsuz etkisi bulunmamaktadır. Bu yetkiler bütün kategorilerde bulunan belediyeler için aynıdır.)

- *Belediye birimleri lağvedilmiş ya da çok az yetkiye sahip olan belediyeler:* Bu belediyeler sahip oldukları yetkiyi kendi alanlarında kullanmakla yükümlüdürler. Bu belediyeler genellikle kırsalda bulunan küçük

belediyelerdir ve Şu an mevcut olan belediyelerin ezici bir çoğunluğu bu grupta bulunmaktadır.

- o *Yetkili Birimleri Bulunan Belediyeler:* (Yasanın hayata geğirildiği tarih itibariyle 392 belediye bu sınıfta bulunmaktadır. Mevcut belediyelerin %5'i bu gruba dahildir.) Bu belediyelerin birimleri buldukları alanda devredilmiş yetkilerini kullanmakla yükümlüdürler. Bu yetkiler sayılacak olursa; nüfus ve vatandaşlık işleri, genel esenliğe yönelik sosyal hizmetler, çeşitli fiziksel planlamalar, yol taşımacılığının düzenlenmesi, su arzı ve dağıtımı, çevrenin korunması ve bunlara bağlı diğer konular olarak sıralanabilirler.
- o *Genişletilmiş Yetkileri Bulunan Belediyeler:* (Yasanın hayata geğtiği tarih itibariyle 205 belediye bu sınıfta bulunmaktadır. Mevcut belediyelerin %3'ü bu grupta bulunmaktadır) Bu belediyelerin birimleri, çok geniş bir ölçekte devredilmiş sorumlulukları ve yetkileri kullanmaya haizdirler. Bu belediyelerin kendi yönetsel alanlarında yetkili oldukları konular sıralanacak olursa; nüfus cüzdanlarının, sürücü belgelerinin, pasaportların düzenlenmesi, motorlu taşıtların kayıt işlerinin ve gerekli sertifikalarının kaydının yönetilmesi, ticaret lisanslarının tanzimi, fiziksel planlama, ormancılık, avcılık ve balıkçılığa ilişkin temel kamusal hizmetlerin yürütülmesi, sosyal faydanın eşit şekilde dağıtımının sağlanması, çocukların ve yaşlıların sosyal koruması, atık yönetimi, kapsamlı çevre koruması ve bunlara ilişkin diğer konular şeklinde sıralanabilirler. Belediyelerin devredilmiş yetkileri bağlamında yapılan bu dikey (hiyerarşik) üçlü sınıflandırma reformu aynı zamanda belediyelerin yetkili oldukları yönetsel alanlarda da değişikliğe yol açmıştır. Fakat bunun yanında, sınıflandırılmaya tabi tutulan belediyelerin bağımsız ve kendilerine has yetkileri bağlamında bir değişikliğe gidilmemiş olması, kurumsal ve mekansal anlamda karmaşık bir yerel yönetim sisteminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. (Illner, 2010, s. 220-229).

- 2004 yılında ÇC İçişleri Bakanlığı "Belediyeler Topluluğu" oluşturulmasını teşvik amacıyla bir taslak plan hazırlamıştır. Merkezi hükümet tarafından bu konuyla ilgili olarak, hangi türdeki belediyelere hangi türde teşvikler yapılacağına ilişkin bir çalışma yapılmıştır. Bu çalışma sonucunda ortaya çıkacak metnin Belediye Yasası'na eklenmesi öngörülmüştür. Bu planın hazırlanmasındaki temel amaç ise oluşturulacak belediye topluluklarının, üye belediyelerin bağımsız ve kendine has

yetkilerinin bir kısmını yüklenerek yürütmesidir. Bu konudaki kurumsal yapı ve yetkilerin mevcut belediye yasasında yapılacak değişiklikler aracılığıyla düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu projenin hazırlanması sürecinde örnek alınan sistem ise Fransız tipi birlikler arası koordinasyon modelidir.

- “Belediyeler arası gönüllü ağ dayanışması” (Belediye Birlikleri). Bu sistemle birlikte aşağıdan yukarıya doğru bir itki mekanizmasının kurulması öngörülmüştür. Buna göre belediyelerin kendiliğinden oluşturacakları bir ağ, belediyelerin iletişimini kolaylaştıracak ve yönetsel bölümlenmenin doğurmuş olduğu olumsuzlukların giderilmesinde daha etkili olacaktır. Zaten uygulamada belediyeler de, bu sistemin esnek ve gönüllüğe dayanan yapısı ile birliğe katılmakla birlikte bağımsız yetkilerinin hiçbirinden feragat etme zorunluluklarının bulunmamasını olumlu karşılamışlardır. Çok geniş bir çerçevede; eğitim, sağlık hizmetleri, sosyal refah, kültür, itfaiye hizmetleri, kamu düzeni, çevrenin korunması, turist trafiği, atıkların yok edilmesi, su temini, kanalizasyon yapımı ve bunlara benzer beledi hizmetlerin bu yolla desteklenmesi sağlanmıştır. 2005 yılı itibariyle toplam belediyelerin %70’inden fazlası bu birliklere katılmışlardır. Birlikler, kendi üyeleri için özel bir vergi, harç ve resim koymaya veya toplamaya yetkili değildirler. Bu birliklerin faaliyet alanları için “mikrobölgeler” adlandırması yapılmaktadır ve mikrobölgeler bugün itibariyle parçalı bir şekilde yaklaşık olarak ÇC’nin üçte ikisini kaplamaktadırlar. 1989 yılından sonra hızla artan belediyeler arası birlikler, Çek kamu yönetiminde önemli bir unsur durumuna gelmişlerdir.

Mikro bölgeler, kendi aralarında da iki alt gruba ayrıştırılmışlardır. Bunlardan birincisi, baskın bir merkez kent ve etrafındaki küçük belediyelerden oluşan ve bu baskın kentin veya çevrelediği bölgenin adıyla anılan mikro bölgelerdir. İkinci gruptaki mikro bölgeler ise, birbirine denk belediyelerin oluşturmuş olduğu, bu belediyelerin bulunduğu coğrafyanın, bölgede gerçekleşmiş tarihi bir olayın veya önemli bir yapıtın adıyla anılmaktadırlar (Illner, 2010, s. 232).

Sonuç olarak bir değerlendirme yapılacak olursa, belediyelerin bölünmüş yapısının önüne geçmek için oluşturulan ve devlet tarafından desteklenen “Belediyeler Topluluğu” ile kendiliğinden oluşan “Belediye Birlikleri”nin ikisinin bir arada bulunduğu bir sistemin varlığının ya da ikisinin karması olan bir modelin bu soruna çözüm olabilecek en etkin yol olduğu düşünülmektedir (Illner, 2010, s. 221-230). 1989 sonrası gerçekleştirilen yerel yönetim reformları içerisinde “birlikler”, yerel yönetim örgütlenmeleri arasında en önemli

ikinci örgütlenme modeli olmuşlardır. Bu olgunun oluşmasında, birliklerin esnek, gönüllüğe dayalı ve belediyelerin kendilerine has yetkilerinden herhangi bir taviz gerektirmeyen yapısının da etkili olduğu vurgulanmaktadır (Illner, 2010, s. 232-233).

2000 yılında yeni belediye yasası, belediyelerin kendi aralarındaki koordinasyonunu artıracak bir düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir. Bu düzenleme ile birlikte artık belediyeler kendilerine has yetki alanlarında da belediye birlikleri kurma hakkı kazanmışlardır. Bu anlamda gönüllü ve aşağıdan yukarıya doğru gelen isteklere cevap verecek nitelikte belediye birliklerinin kurulmasının kolaylaştırılması için mevcut yapı ve işleyiş yeniden düzenlenmiştir. Bu bağlamda, belediyelerin farklı hizmet ve fayda sağlayabilecekleri alanlar çeşitlendirilmiştir. Bu alanlar; eğitim, sağlık, sosyal refah, kültür, itfaiye, kamu düzeni, çevrenin korunması, turizm, atıkların bertarafı, su temini, kanalizasyon işleri ve birtakım diğer ilgili konular olarak sıralanabilmektedir. Bir belediye birliğinin kurulabilmesi için, kurucu anlaşmanın tüm üye belediyeler tarafından imzalanması gerekmektedir. Her bir birlik tüzel kişilik sahibidir ve kendi organları ile yönetilir. Aynı zamanda kendi içinde yönetmelik ve tüzük çıkarma gibi yasama faaliyetlerinde bulunabilir. Bütçesi ve mal edinme hakkı da vardır. Üyelik ise gönüllülük esasına dayanmaktadır. Herhangi bir belediye bir belediye birliğine üye olabileceği gibi aynı zamanda birden fazla belediye birliğine üyelik hakkı da bulunmaktadır. Ayrıca belediye, halihazırda kurulmuş olan bir belediye birliğine de katılabilir. Birliklerin yeni üyeler bulabilmek adına teşvik mahiyetinde kullanabilecekleri herhangi bir bütçeleri ise bulunmamaktadır. Zaten birliklerin kurulmasının, üye olmayan diğer belediyelerin de üyeliğini özendirici etki yaptığı varsayılmaktadır. Birliklere üye olmak gibi, üyelikten çıkmak da tamamen isteğe bağlıdır (Illner, 2010, 230-231).

Belediyeler arasındaki bu birliklerin kurulumu, 1990-2000 yılları arasında artan bir grafik izleyip, 2000 yılında tavan yapmışken, sonrasında günümüze değin gelen süreçte azalan bir seyir izlemiştir. ÇÇ İçişleri Bakanlığı'nın 2005 yılı verilerine göre, 474 belediye birliğine üye 4680 belediye varken, toplam belediye sayısının % 70'ten fazlasının bu belediye birliklerine üye oldukları görülmektedir. Ortalamaya bakıldığında, her birlik 11 belediye ve 13300 nüfusu barındırmaktadır. Birlikler arasında en az üyesi olan birlik 2 üyeli, en çok üyesi olan ise 247 üyelidir. Genel de küçük belediyeler bu birliklerin üyeliklerinde yer alırken zaman zaman bazı kasabaların da bu birliklerde yer aldıkları görülmektedir. 2004-2005 yıllarında Vajdova ve Cermak'ın belediye birliklerine yönelik olarak yaptıkları çalışmada, belediyelerin genellikle bölgesel kalkınma, turizm ve çevrenin korunması alanlarında faaliyette buldukları ortaya çıkmıştır. Daha az sıklıkta ise, sosyal altyapının geliştirilmesi, enerji ağlarının inşası,

sınırlararası işbirliği, su temini, nakliye ve atık bertarafı konularında da işbirliği yaptıkları görülmektedir. Ayrıca, projelerin hazırlanması, başvurusu ve uygulanması esnasında merkezi yönetim ve AB mali kaynaklarından desteklenmesi de belediyeler için birliklerin kuruluşunu özendirici bir faktör olarak ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda bu tarzdaki projelerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli kıstasların asgari seviyede sağlanabilmesi gerektiğinden birkaç belediyenin bir araya gelerek üstlendikleri projeler ortaya çıkmıştır. Belediye birliklerinin organları ise, mevcut belediye organlarının bir kopyasını andırmaktadır. Örneğin belediye birliklerinin en üst karar alma organı, belediyelerin meclislerine benzetilmektedir ve “Belediye Başkanları Meclisi” olarak adlandırılmaktadır. Birliğin siyasi yürütme organı, belediyelerdeki encümen benzeri bir yapıdadır ve üyeleri belediye başkanları meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Küçük birliklerde ise, encümen görevini, ayrı bir organ oluşturmak yerine belediye başkanları meclisi yürütmektedir. Birliklerin denetim organı, bazı birliklerde kurulmaktadır. Birliklerin yürütmesine ilişkin gündemin belirlenmesi ise, birliğin siyasi yürütme organının her bir üyesi tarafından, birliğe üye olan belediyelerden birinin belediye örgütü tarafından veya birlik tarafından istihdam edilen ve atanan bir yönetici eliyle yapılmaktadır. Birliklerin, devlet yardımı (sübvansiyonlar), bağışlar ve üye aidatlarından oluşan bir bütçesi bulunmaktadır. Bu kaynaklar arasında en büyük paya sahip olan üye aidatları, ikinci olarak bölgesel yönetimlerden gelen sübvansiyonlar ve üçüncü olarak da merkezi yönetimden gelen bağışlardır. Bunların yanı sıra birliklerin diğer ekonomik kaynaklarını; AB bağışları, çeşitli ekonomik etkinliklerin katkıları ve birliklerin kendi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirler oluşturmaktadır. Tüm bunların yanı sıra, konunun açıklanmasında en başta da belirtildiği gibi, birlikler, üyelik aidatı dışında özel harç ve vergiler almaya yetkili değildirler. Bu anlamda birlikler için en büyük risklerden birisi de, faaliyetlerine yönelik olarak öngörülemeyen harcamaların oluşması ve anlık olarak karşılanamaması durumudur (Illner, 2010, s. 230-232).

Yerinden yönetim yapısındaki boşlukları doldurmak ve olumsuzlukları gidermek adına yapılan çalışmalar, 2000 yılı içerisinde kabul edilen bir dizi yasa paketinin kabul edilmesiyle sonuçlanmıştır. Bu anlamda bölgeler adına çıkarılan en önemli kanun, “Bölgeler Yasası” olarak adlandırılan *Act. No. 129/2000 Coll.*’dür. Bu yasayla birlikte bölgesel anlamdaki yetkiler tanımlanmış ve önemli bir çoğunluğu da merkezi yönetim otoritelerinden bölgesel yönetimlerin organlarına aktarılmıştır. Yetkilerin küçük bir bölümü il ofislerinden bölgelere aktarılmış ve bazı durumlar için özellikle bölgesel düzeyde siyasa oluşturma gibi konularda da yeni yetkiler bölgesel yönetimler için tanımlanmıştır. Merkezi yönetimin kendine özgü yetkileri *Act. No. 132/2000 Coll.* Sayılı yasayla, temel bölgesel işlevlerin düzeninin bozulmaması amacıyla özel olarak bölgesel yönetimlere aktarılmıştır. 2000 yılında bölge



yönetimlerinin örgütsel yapılarının ve faaliyetlerinin düzenlenebilmesi için birtakım özel yasalar çıkarılmıştır. Bu konuda yapılan yasama çalışmaları taşıdığı amaçlar bakımında iki ana gruba ayrılmaktadır:

1. *Örgütlenme ve Yetkilere İlişkin Yasama*: ÇC İçişleri Bakanlığı sorumluluğunda gerçekleştirilen yasama faaliyetleri
  - *Act. No. 128/2000 Coll.*, Belediyeler (Belediye düzenlemesi)
  - *Act. No. 129/2000 Coll.*, Bölgeler (Bölgesel düzenleme)
  - *Act. No. 130/200 Coll.*, Bölgesel Konsey Seçimleri ve diğer yasalarda değişiklik yapan yasa
  - *Act. No., 147/2000 Coll.*, İl Ofisleri
  - *Act. No., 131/2000 Coll.*, Başkent Prag
  - *Act. No., 132/2000 Coll.*, Bölgeler, Belediyeler, İl Ofisleri ve Başkent Prag hakkındaki yasalarla ilgili diğer yasalarda değişiklik yapan ve bu durumdaki bazı yasaları kaldıran yasa. (MVCR, 2002, 16).
2. *Finans ve Emlak Konuları ile İlgili Yasama*: (ÇC Finans Bakanlığı tasarrufunda gerçekleştirilmiş ve İçişleri Bakanlığı Kamu Yönetimi Reformu Departmanı'nın katkılarıyla önerilmiştir.)
  - *Act. No., 218/2000 Coll.*, Bütçe Kuralları ve İlgili Diğer yasalarda Değişiklik Yapan Yasa (Bütçe Kuralları)
  - *Act. No., 243/2000 Coll.*, Yerinden Yönetim Birimlerine ve Bazı Devlet Fonlarına Bazı Vergi Gelirlerinden Bütçe Ataması (Vergi Gelirlerinin Bütçe Tahsisatı üzerine)
  - *Act. No., 157/2000 Coll.*, Çek Cumhuriyeti'ne Ait Bazı Varlıkların, Hakların ve Yükümlülüklerin Bölgeler Tasarrufuna Aktarılması
  - *Act. No., 219/2000 Coll.*, Çek Cumhuriyeti'ne Ait Varlıkların Yasal Konularda Temsili

*Act. No., 220/2000 Coll.*, Çek Cumhuriyeti'ne Ait Varlıkların Yasal Konularda Temsili Kanununun Kabulünden Sonraki Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapan Kanun (MoI, 2002, s. 17).

Yeni yasaların kabul edilmesini izleyen dönem ile birlikte bölgesel yönetimlerin, eğitim, kültür, ulaşım, sağlık ve sosyal refah gibi alanlarda temel altyapıyı sağlayabilmesi için personel ihtiyacı karşılanmaya başlanmıştır. Bölgesel otoritelerin ve personelinin özgün örgütsel yapılarının görevlerinin tanımı ve bölgelerin kurulmasıyla ilgili olarak eğitim ve çalışmanın yöntembilimsel yönetimi benimsenmiştir.

Yeni bölgesel yönetimler için ikamet edecekleri binalarla birlikte bir organizasyon kodu hazırlanmıştır. 2001 yılı için bölgesel yönetimler ve ilgili kuruluşlarının faaliyetlerine yönelik bütçe de hazırlanmıştır.

Kamu yönetimi reformunun birinci aşamasının en önemli adımlarından birisi de, adem-i merkeziyetçiliğin ve yetki dağıtımının *Act. No. 132/2000 Coll.* sayılı Bölgeler, Belediyeler, İlçe Yönetimleri ve Başkent Prag Yasası ile İlgili Diğer Bazı Yasaların Yürürlükten Kaldırılması ve Değişikliği adlı yasayla yaşanmıştır. Çünkü bu yasa bakanlıklardan, eğitim ve ilçe otoritelerinden bazı yetkileri bölgelere kendi yetkileri olarak aktarmaktadır. Bu anlamda toplam 9 bakanlıktan 29 yetkinin devri söz konusu olmuştur.

Eğitim alanında toplam 4 yasadaki çok önemli yetkiler bölge yönetimlerine aktarılmıştır. Bununla birlikte bölgeler, ikincil profesyonel ve mesleki okullar, dil okulları, sağlık hizmetlerine yönelik tesisleri ile birlikte özel ilkokullar, ilk derece sanat okulları, kreşler, vb. kurabileceklerdir. 30 Eylül 2001 tarihi itibarıyla, devlet tarafından harcamaları dışında faaliyetleri ve finansmanı desteklenen bu kuruluşların sayısı 2399 olarak açıklanmıştır.

İlçe düzeyinde eğitim müdürlükleri lağvedilmiştir ve yetkilerinin tümü bölgelere devredilmiştir ve bunlar okulların denetimi için kullanılmaktadır. Bölgeler bu devredilen yetkilerle, öğrencilerin ortaokullara kabulü için muafiyetlerin bağışlanmasına karar vermekte, belediyeler tarafından kurulan okulların kapanmasına ya da birleştirilmesini onaylamakta, belediye okullarının müdürlerini atamaya veya görevden almaya ve devlet tarafından gönderilen fonların bu okullar arasında dağıtılmasında sorumludur.

Kültür alanında ise bölge yönetimleri, bölgelerdeki tarihi anıtların devlet tarafından yapılması gereken bakımlarını sürdürmekte, devlet miras otoritesinin işlevlerini devam ettirmektedir. İller ise kendi yetki alanlarında devlet miras politikasına uygun olarak bölge için devlet miras konseptini onaylamakla yükümlüdürler (MoI, 2002, s. 17).

Sosyal güvenlik alanında bölgeler, sosyal faydayı sağlamak adına daimi ikamet şartından feragat etme yetkisine sahiptir. İlk aşamada, bu konudaki yardımlar il ofisleri tarafından yönetilmektedir. Başvurular ise devredilen yetkileri kapsamında bölgeler tarafından kararlaştırılmaktadır. Bölgeler bunun yanı sıra ayrıca, sosyal refah kurumları ve benzer tanımlayıcı kurumlar kurmaya ve yönetmeye, var olan sosyal refah kurumlarının kendi yönetimine girmesine, çıkmasına veya başka kurumlara transferine karar vermeye ve sundukları hizmetler için bu kurumlara ödeme yapmaya yetkilidir.

İnşaat izni işlemleri, mekansal planlama ve bölgesel kalkınma konularında ise bölgelerin kendi yetkilerinin yanı sıra kendilerine devredilen yetkileri de bulunmaktadır. Bölgeler geniş alanlar için zemin planı yapmaya ve aynı zamanda devredilen bir yetki olarak il ofisleri ve

Brno, Ostrava ve Plzen kentleri için üst mekansal planlama ofislerinin yetkilerini kullanma hakkı bulunmaktadır. Bu konudaki bir başka devredilmiş yetki ise, inşaat izni işlemlerini yürütmek, yapıların gerekliliklerini belirlemek ve iki ya da daha fazla il alanında uygulanan ölçüleri kabul etmektir. Ayrıca bölgelerin kendi sınırlarında bulunan geniş arazilere ilişkin zemin planlarını onaylamak da kendi yetkileri arasında bulunmaktadır.

Sağlık hizmetleri alanında, bölgelere devredilmiş yetkilerin kapsamı son derece dardır. Devredilen yetkiler anlamında, alkolle mücadele, devlet uyuşturucuyu önleme politikasının bölgede uygulanması, yüksek derecede alkol etkisi altında olan insanlar için kurulacak gecelik alıkoyma merkezlerinin kuruluşu ve işletilmesi sayılabilir.

İçişleri alanında bölgeler, çeşitli sertifikaların belediye polis memurlarına geri dönüşü ve askıya alınması gibi konularda karar vermeye yetkilidir.

Tarım, avcılık, balıkçılık ve su yönetimi alanında bölgeler kendilerine devredilen yetkiler kapsamında, bazı orman alanlarının korunan orman veya özel amaçlı orman kategorisine alınmasına, bu konudaki para cezalarına karar vermeye ve 1000 hektardan büyük orman alanlarının orman planlarını onaylamaya yetkilidir. Bölgeler aynı zamanda devlet avcılık sisteminin de bir parçası olmuşlardır. Avcılık konusunda çeşitli muhafaza izinleri (muafiyet tanıma) vermeye yetkilidirler. Balıkçılık alanında da bölgeler hangi sularda devletin balıkçılığı korumaya yönelik hakları olduğu konusuna karar vermektedir. Su yönetimi alanında da bölgeler, su yönetimini etkileyen yapılar konusunda taraf olmakta ve sınırlarından bulunan nehirlerin üzerindeki tüm su yönetimi konularından karar verici durumdadırlar.

Ulaşım alanında bölgeler büyük bir rol oynamaktadırlar. Bölgeler kendi sınırlarındaki ikinci ve üçüncü kategoride bulunan yolların sahibi durumundadırlar. Kendilerine devredilen yetkiler kapsamında bölgeler örneğin büyük ve ağır kargoların nakliyesi ve ikinci ve üçüncü kategorideki yolları ağır ve geniş araçların kullanması konularında izin vermektedir. Ayrıca bölgeler, ikinci ve üçüncü kategori yollarda yol iletişiminin düzenlenmesinden sorumludur. Bunun yanı sıra bölgeler, teknik denetleme istasyonlarının işletme belgesini vermeye, geri almaya ve bu işletmelerin il otoriteleri tarafından denetlenmesini yürütmekle yükümlüdür. Önceden planlanan seferleri bulunan uluslar arası yolcu otobüsleri dışında, uzun yol nakliye şirketlerinin ve araç personelinin denetlenmesi de bölgelerin kendilerine devredilen yetkileri arasındadır.

Çevre alanında, özellikle de atık yönetimi konusunda bölgelere çok özel yetkiler verilmiştir. Bu yetkiler, hem bölgelerin kendi yetkileri hem de kendilerine devredilen yetkiler olarak harmanlanmış durumdadır. Devredilen bir yetki olarak bölgeler atık kayıtlarını tutmakla ve bunları kamuoyuna sunmakla yükümlüdürler. Ayrıca bölge sınırları içerisinde bir

atık yönetimi politikası oluşturmak da bölgenin kendi görevleri arasında sayılmaktadır. Böylelikle bölgeler, tarımsal arazilerin korunması, havanın ve doğanın korunması ve çevreye olan etkilerin değerlendirilmesi konusunda devlet otoritesi sisteminin bir parçası durumuna gelmişlerdir. Devredilmiş bir yetki olarak bölgeler, yasada öngörülen şekliyle yapıları, faaliyetleri ve teknolojiyi değerlendirmekle yükümlüdürler (MoI, 2002, s. 18).

Çevre Bakanlığı ile birlikte bölgeler, kendi görevleri olarak ÇÇ'de çevrenin korunması için bir strateji oluşturulmasına katkı vermek ve aynı zamanda hava koruma politikalarını geliştirmekle yükümlüdürler. Bölgeler devredilen bir yetki olarak, zararlı maddelerin kullanımı ve atıklarının saklanmasıyla yönelik verilen ve geri alınan lisansların kayıtlarına ilişkin veritabanını tutmakla yükümlüdür. Bunun yanı sıra kamuyunda çevrenin korunmasına yönelik olarak bilinç oluşturulması yolunda verilecek olan eğitim programlarından da bölgeler doğrudan sorumludurlar (MoI, 2002, s. 19).

ÇÇ'de bölge yönetimlerinin kamu yönetimi sistemine eklenmesiyle beraber, Çek kamu yönetimi sistemi merkezi yönetim, bölgeler, iller ve belediyeler olmak üzere merkez ve yerelde toplamda dört ayaklı bir sisteme dönüşmüştür. Aslına bakılacak olursa, ÇÇ bu şekilde dört ayaklı bir sistemi uygulamak zorunda kalacak kadar büyük bir yüzölçümüne sahip değildir. Sistemin işleyişi daha ayrıntılı olarak incelendiğinde üç ayaklı bir yönetim modelini bile ÇÇ için tartışmak olanaklıdır. Karma sistem içerisinde bir değerlendirme yapıldığında ve belediyeler ile iller karşılaştırıldığında, halkın yerel politika yapım süreçlerine doğrudan katılımını ve hizmetlerin daha etkin ve verimli şekilde sunulabilmesini kolaylaştıran belediye yönetimleri, illere nazaran daha uygun bir seçenek olarak ortaya çıkmaktadırlar. İller ise oluşturuldukları zamandan bu yana birçok konuda yerel-mikro merkezlerin dikkatinden hep uzakta kalmışlardır (MoI, 2002, s. 19).

AB etkisinin ya da koşulsallığının, 1990'lı yıllarda bölgesel reformlar konusunda ÇÇ'de temel belirleyici olmadığı, ayrıca AB koşulsallığının zorlayıcı bir etkiden ziyade kabullenme veya araçsallaştırma denilebilecek bir yöntemle ÇÇ tarafından içselleştirildiği görülmektedir. Çünkü, bölgeselleşmenin şartlarına yönelik olarak AB'nin tavrı çok net değildir ve bölgesel reforma yönelik olarak ÇÇ'nin kendi reform taslağı, henüz AB tarafından bir katılım koşulu olarak dile getirilmeden önce hazırlanmıştır. Bunun yanı sıra, reformların uygulaması AB baskısından ziyade iç siyasi aktörlerin değişimi ve uzlaşmaları ile gerçekleşmiştir. Ayrıca, Zeman Hükümeti de konuyla ilgili yaklaşımını AB söylemlerini araçsallaştırarak oluşturmuştur (Brusis, 2005, s. 300-301). Dönemin Bölgesel Gelişme Başkan Yardımcısı Roman Linek'e göre de; "yeni bölgeler yönettikleri bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasının yararı için kendi yetkilerini kullanacaklardır; bu nedenle bölgelerin rolü,

bölgesel ekonomik, sosyal (refahla ilgili olarak) ve ekolojik problemlerin çözümüne ilişkin daha kapsamlı olmalıdır. Bölgeler taslak bütçe hazırlayabilmeli, bunları onaylayabilmeli ve kontrol edebilmelidirler. Doğal olarak, büyük bölgesel yerinden yönetimler, yerel yönetimlerin uluslararası birliklerine katılacaklar ve diğer ülkelerin bölgesel yerinden yönetimleri ile işbirliği içerisinde bulunacaklardır”. Linek konuyla ilgili olarak ayrıca, sosyal refah, sağlık hizmetleri, ulaşım, eğitim ve kültür alanlarında bölgelerin çok önemli roller üstleneceğini ifade etmektedir. ÇC’de bölgesel reformları devam ettirmeye yönelik en büyük motivasyon kaynaklarından birinin de Avrupa Birliği’nin desentralizasyon üzerine yaptığı vurgudur. İlgili ifade; “Birleşmiş bir Avrupa’nın yarattığı şartlar altında bölgelerin öneminin kavranması, bölgesel politikaların ve bölgesel gelişmenin sorumlusu ve öznesi olarak bölgesel yönetimlerin kapsamlı rolüne vurgu yapılması, kamu mallarının ve hizmetlerinin yüklenicisi olması, yasama süresince üstlenecekleri role dayanak oluşturulması için önemlidir” şeklinde belirtilmiştir (Yoder, 2003, s. 278). Bu bağlamda, özellikle bölgesel reform konusu ÇC’de, hem Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı’nı sağlamak hem de komşu devletlerin ulus-altı yönetim birimleri ile iletişim kurmak ve ortaklıklar geliştirmek amacıyla önem kazanmıştır (Brusis, 2005, s. 306).

ÇC’deki yönetsel ve yerinden yönetim reformları, süreç içerisinde siyasi ve felsefi olarak çeşitli aktörlerde bu konuda farklı endişeler oluşmasına neden olmuştur. Çünkü süreç içerisinde yaşanan tartışmalar, bölgeselleşme konusundaki korkuları yansıtmaktadır. Özellikle bazı Çekler, bölgeler arasındaki ekonomik gelişmişlik farklılıklarının artacağından ve ulusal birliğin zarar göreceğinden endişe etmişlerdir. Çünkü akıllarda kalan, 1992’de yaşanan Çek ve Slovak ayrılığının halen taze olması da buna bir etken olarak gösterilmektedir. Bir başka düşünceye göre de, artan bölgeselleşme, Moravya ve Silesya gibi bölgelerin merkezi hükümetten daha da bağımsız hale gelmesi ve belki bir gün tam federasyon veya ayrılma istemi ile ortaya çıkmaları korkusunu yaratmıştır (Yoder, 2003, s. 279).

Bununla birlikte bölgeselleşmenin, ulusal birliği ve kimliği zedeleyecek bir olgu olarak görülmesinin temelinde farklı düşünceler de yatmaktadır. Desentralizasyonun, yerel ve bölgesel liderliği cesaretlendireceği ve ulusal düzlemdeki ortak çıkarlara hizmet etme amacını zedeleyeceği düşünülmektedir. Oysa ki, bölgesel reformu destekleyenler, reformun ulus-altı düzlemde seçilecek liderlerin yerel sorunlarla ve çıkarlarla ulusal düzeydeki yönetici elitten çok daha yakından ilgilenebileceğini ifade etmektedirler. Tam da bu noktada, eleştiriler de, ulus-altı elitlerin yerel-bölgesel konulara yönelik yaratacakları algının ve farkındalığın ulusal bilincin üstüne çıkması noktasında yoğunlaşmaktadır. Bunun yanı sıra, ÇC’de desentralizasyon ve bölgeselleşme olgusu, geçiş dönemindeki siyasi aktörlerden ve bu

dönemin siyasi düşüncelerinden oldukça etkilenmiştir. Bu noktada Devlet Başkanı Havel'in demokrasi yanlısı düşünceleri ve idealleri ile vatandaş katılımını önemseyen, gücü kontrol altına almaya yönelik ve adem-i merkezileşmiş otoriteyi savunan tutumu bunda etkin rol oynamıştır. Bunun yanı sıra Çek muhafazakarlar ise, bölgeselleşmenin ve Avrupa ulus-üstüçülüğünün, ulusal bağımsızlığı zedeleyeceğini ve merkezi hükümetin ve ulusal birliğin zayıflamasına hizmet edeceğinden endişe etmişlerdir (Yoder, 2003, s. 280).

Bölgeselleşme ve desentralizasyon konusunda gelişen bir başka çekince de, geniş bölgesel özerkliğin, azınlıklar üzerinde yaratacağı etki üzerine olmuştur. Bu etki ÇC'de küçük bir yüzdeye sahip olsa da konuyla ilgili olumsuz eleştiriler üretilmesine engel olamamıştır. Özellikle Moravya ve Silesya bölgeleri ile ilgili olarak bu konu tartışılmıştır. Bu anlamda bölgeselleşme, yönetsel ve bölgesel reform konusunda motive edici bir faktör olarak kullanılmaktan çok, reform karşıtları tarafından yukarıda sayılan çeşitli korkuların ve endişelerin büyütülmesi amacıyla, özellikle de reformla birlikte ulusun parçalanacağı düşüncesine hizmet etmiştir (Yoder, 2003, s. 280).

AB üyeliği süreci ise, ÇC'nin yönetsel ve bölgesel reform sürecini etkileyen en önemli etken olarak belirtilebilir. Fakat, komünizm sonrası dönemin Başbakanı Klaus ve partisi ODS nezdinde yönetici elitlerin yönetsel ve bölgesel reform konusunda istekliliği fazla olmamıştır. Bunda belki de, ÇC'nin "Avrupa'ya bağlılık, ait olma" konusundaki kendinden eminliği ve bu doğrultuda AB üyeliği konusunda, AB'ye uyum için siyasi, ekonomik ve sosyal alanlara ilişkin reformları çok da aceleci olmayan bir tutumla ele almış olması da etkendir (Yoder, 2003, s. 281). Bu konuyla ilgili olarak, Vaclav Klaus'un, bölge yönetimlerinin oluşturulmasından ziyade önceliği ekonomik reformlara verdiği ve yönetsel reform hareketlerinin buna engel olmamasını istediği de aktarılmaktadır (Samalik, 1994'ten aktaran Brusis, 2001, s. 17). Özellikle 1994 yılında Klaus Hükümeti'nin küçük koalisyon ortaklarının teşvikiyle hazırlanan tarafından parlamentoya, kurulacak olan bölge yönetimlerini ve görevlerini tanımlayan iki tasarı sunulmuştur. Fakat Klaus ve partisi Sivil Demokratlar ise reform yasalarına karşı direnmişler ve yürürlüğe tarihini erteletmeyi başarmışlardır. Bu süreçte gerçekleşen iç siyasi çekişmelere ilişkin ise iki temel tartışma noktası bulunmaktadır. Bunlardan birincisi doğrudan seçilerek göreve gelen bölge meclislerine, gerçekten ihtiyaç olup olmadığı yönünde reform yanlıları ile karşıtları arasındaki anlaşmazlıktır. İkincisi ise, tarihi ve geleneksel özellikleri bulunan bölgeler olan Bohemya, Moravya ve Silesya'nın yeniden bölge yönetimi statüsünde kurulup kurulmayacağı ve hangi yetkilerin ne ölçüde yerele devredileceği konusunda iki grup arasında çıkan anlaşmazlıktır (Vidlakova, 2001 ve Pithart, 1996'dan aktaran Brusis, 2005, s. 304-305). Ayrıca, Klaus Hükümeti döneminde

bölgesel düzenlemeye yönelik isteksizliğin bir diğer belirtisi olarak ise, Ekim 1996'da "Yasama ve Kamu Yönetimi Birimi"nin (Office for Legislation and Public Administration) kaldırılmasına işaret edilmektedir. Bu birimin görevi en başta kamu yönetimi reformuna yönelik tasarı hazırlamak ve sürecin yürütülmesini sağlamak olarak belirlenmiştir. Birim, 1993 yılından kapatıldığı 1996 yılına dek reforma yönelik olarak 26 yasa taslağı sunmuştur. Birimde yardımcı yönetici konumunda çalışan Vidlakova'nın ifadelerine göre, hükümet bu yasa taslaklarının çoğunu gözden geçirip değerlendirmemiştir. Fakat aynı süre zarfında hükümet, parlamentoya kamu yönetimi reformu ile ilgili olan 5 ayrı doküman sunmuştur. Birimin resmen feshedilmesinden sonra, yasama ile ilgili sorumluluk Adalet Bakanlığı'na devredilmiş, fakat kamu yönetimi reformu ile ilgili olan sorumluluk ise 1998 yılında İçişleri Bakanlığı kamu yönetimi reformu ile görevli kılınana dek hiçbir bakanlığa devredilmemiştir (Vajdova, 2006, s. 3). Fakat, isteksizlik olarak yorumlanabilecek tüm bu tutumların ötesinde ÇC, diğer ülkelere nazaran daha yavaş bir tempoda da olsa, AB üyeliği için gerekli olan bölgesel politikalara ilişkin dönüşümünü tamamlamıştır.

Yönetmel reform konusunda hükümeti isteklendiren özendirici etken ise ekonomik kalkınma konusu olmuştur. Çünkü, ulus-altı yönetimlere, bölgesel ekonomik kalkınma konusunda geniş özerklikler verilmesi, muhtemelen merkezi hükümetin üzerindeki birtakım yükleri azaltacağı düşünülmüş ve merkezi hükümetlerin dış politika ve ulusal güvenlik gibi konulara yoğunlaşmalarını sağlamıştır. Bunun yanı sıra, bu konuda bir diğer önemli nokta da, bölgelerin sınırlarının ve büyüklüklerinin ekonomik faktörlere bağılı olarak belirlenmesi gerçeğidir. Bu durum, yönetmel reform konusunda komünizm sonrası göreve gelen liderlerin bölgeselleşme konusuna kuşku ile yaklaşmalarına sebep olan nedenlerden birisidir. Çünkü bu liderler, desentralizasyon ve bölge sınırlarının yeniden çizilmesi yoluyla, bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farklılıklarının artabileceğinden endişe etmişlerdir. Bu farklılıkların, refahın yaratılması, kaynaklara erişim ve hizmetlerin sunumu konusunda göç ve yabancı yatırım modelleri gibi yerel kültürü etkileyeceğini düşünmüşlerdir (Yoder, 2003, s. 281).

Yönetmel reform konusunda ÇC'de eleştiri noktalarından birisi de, bölge yönetimlerinin sayısının çok fazla, verimli ve etkin olabilmeleri için de büyüklüklerinin çok küçük tutulduğu yönündedir. Bu konuda öne sürülen çözüm önerisi de, AB'nin yapısal fonlarının gerekliliklerini karşılamak için oluşturulmuş olan 8 adet NUTS II bölgesinin, aynı zamanda idari bölgesel yönetimler oluşturulurken de kullanılabileceği şeklinde olmuştur (Yoder, 2003, s. 282).

Yönetmel reformların olumlu bir etkisi ise, siyasi temsiliyet kabiliyetinin ve demokrasinin kapsamının artmasını sağlamasıdır. Çünkü bölge yönetimlerinin kurulması ile birlikte, ulusal

düzeydeki siyasete erişebilmek amacıyla da kullanılabilir olan bir bölgesel yönetici elit grubu oluşmuştur. Bu yönetici elitler, adaylıkları siyasi partiler tarafından kontrol edildiklerinden daha da profesyonelleşmeye başlamışlardır. Aynı zamanda, güven ve yetki kazanmalarıyla beraber, daha fazla bölgesel özerklik elde etme ve genel olarak çok düzlemli yönetişimi sağlama konusunda da ağırlıklarını hissettireceklerdir. Bunun yanı sıra, diğer bölgesel aktörlerle, yabancı yatırımcılarla, bölgelerarası birliklerle ve AB ile iletişime geçme konusunda da aynı tavrı sürdüreceklerdir (Yoder, 2003, s. 282-283).

#### **4.2. Çek Cumhuriyeti'nin AB ve Küresel Düzen ile Eklemlenmesi**

ÇC, 1989'daki Kadife Devrim'e değin 40 yılı aşkın bir süre boyunca zorlu geçen bir komünist yönetim düzeninde var olmuştur. Bu sürecin sonunda, ÇC'nin kamu yönetiminin parlamenter demokrasiye ve ekonomisinin de pazar ekonomisine dönüşmesi, Avrupa ve Avrupa-Atlantik yapılarına ve özellikle de, Avrupa Birliği'ne entegrasyonu açısından önemlidir (Pavlik, 2002, s. 6).

Avrupa Topluluğu ile Çekoslovak Sosyalist Cumhuriyeti arasındaki ilk diplomatik ilişkiler 1988 yılında kurulmuştur. Ocak 1993'te ise bu ilişkiler ÇC ile devam ettirilmeye başlanmıştır. Avrupalılaştırmanın ilk aşamaları olarak sayılabilecek dönemde, 1990 yılında, Çek ve Slovak Federal Cumhuriyetleri (ÇSFC) ile AT arasında "Ticaret ve İşbirliği Antlaşması" imzalanmıştır. Fakat, ÇC'de gerçek anlamda Avrupalılaştırmanın başlaması ise "Avrupa Antlaşması" ile olmuştur. Avrupa Antlaşması ilk olarak ÇSFC ile 16 Aralık 1991 tarihinde imzalanmıştır. Serbest bir ticaret alanının oluşturulması da bu antlaşmanın bir parçası olduğundan, bu hüküm 1 Mart 1992 tarihinde bir "Geçici Antlaşma" ile yürürlüğe konmuştur. Daha sonra Avrupa Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle beraber Geçici Antlaşmanın da yürürlükten kaldırılması planlanmıştır. Bu ortaklık antlaşmaları doğrultusunda, tarımsal olmayan ürünlere yönelik AB ile Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri arasındaki serbest ticaret alanı 2001 yılının sonunda oluşturulmuştur. Çekoslovakya'nın 1 Ocak 1993'te bölünmesiyle Avrupa Antlaşması'nın yeniden müzakere edilmesi gerekmiştir. Bu nedenle yapılan görüşmeler sonucunda yenilenen antlaşma, AB ile ÇC arasında 4 Ekim 1993 tarihinde imzalanmış ve 1 Şubat 1995 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.

ÇC'de Avrupalılaştırmanın ikinci aşaması ise 1996 yılında başlamıştır. İlk olarak 23 Ocak 1996'da ÇC, AB üyeliği için resmi başvuruda bulunmuştur. Bu başvuru aynı zamanda AB'nin uluslararası bir aktör olarak, ÇC'de yönetsel reform sürecine katkıda bulunarak yasama organı düzeyinde çeşitli diyalogların doğmasına neden olmuştur (Hadjiisky, 2009, s. 19). Bu başvuru aynı zamanda AB üyeliğinin, ÇC için neden gerekli olduğu ve aynı zamanda bu üyeliğin bir alternatifinin de olmadığını vurgulayan bir memorandumla desteklenmiştir. 1996



yılında Haziran ayının sonunda da, Avrupa Komisyonu anketine cevaben detaylı yanıtları içeren bir bildiri yayımlamıştır. Bu yanıtlar, Avrupa Komisyonu'nun, ÇC'nin üyeliğe hazır olduğuna yönelik olarak karar almasında en önemli etkenlerden birisi olmuştur. Böylelikle, ÇC, diğer bölge ülkelerinin birçoğundan daha geç üyelik başvurusunu yapmış olsa da, bunu ne kadar çok istediğini belli etmiştir. Bu anketin cevaplanmasının ardından ve Komisyon'un da iç pazara entegrasyona yönelik olarak yayımlamış olduğu "Beyaz Kitap"ı (White Paper) yayımlamasından sonra, Çek Hükümeti birliğe katılabilmek için çeşitli alanlarda yapması gereken yönetsel ve kurumsal değişikliklerden haberdar edilmiştir.

Avrupa Konseyi'nin 1997 yılında Lüksemburg'da yapmış olduğu zirveden, birliğe katılım yönünden en iyi hazırlanmış olan altı ülke ile –Macaristan, Polonya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Kıbrıs- katılım müzakerelerinin başlaması kararlaştırılmıştır. Nihayetinde de, Avrupalılaştırmanın üçüncü aşaması sayılabilecek bir adımla, 31 Mart 1998 tarihinde, karşılıklı hükümetlerarası konferanslar yolu ile, birlik ile üyelik sürecindeki altı ülke ile katılım müzakereleri başlatılmıştır. Çek Hükümeti'nin AB'ye katılım için öngörmüş olduğu tarih öncelikle 1 Ocak 2003 olarak belirlenmiştir. Avrupalılaştırmanın, dördüncü ayağı olarak nitelendirilebilecek katılım sonrası dönem için ise hedef olarak Avrupa Ekonomik ve Para Birliği konulmuştur. Bu hedefin muhtemel gerçekleşme aralığı olarak ise 2007-2009 yılları benimsenmiştir (Pavlik, 2002, s. 9).

ÇC, yerel yönetimlere ilişkin gerçekleştirilecek olan yapısal dönüşümün bir teminatı olarak da, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 28 Mayıs 1998 tarihinde imzalamış ve 7 Mayıs 1999 tarihinde de onaylamıştır (Spacek, 2014, s. 6).

Çek Cumhuriyeti'nin, birliğe katılmadan önce Kopenhag kriterlerine, Euro bölgesi için ise Çek ekonomisinin Maastricht kriterlerine uyum sağlaması gerekiyordu (Pavlik, 2002, s. 10).

Bu bağlamda, Çek Cumhuriyeti'nin "Kadife Devrim" olarak adlandırılan Kasım 1989 devriminden sonra, Batı dünyasına ve AB'ye yönelik gerçekleştirdiği başarılı entegrasyon projesinin altında yatan gerçeklerden birisi de, ÇC'nin batılı değerler temelinde kurulan organizasyonlara ve örgütlere olan üyeliğidir. Çekoslovakya, ilk olarak Eylül 1990'da IMF (Uluslararası Para Fonu) ve Dünya Bankası'na aynı anda kabul edilmiştir. Şubat 1991'de, resmi olarak Avrupa Konseyi'nin 25. üyesi olarak kabul edilmiştir. 1993 yılında ise hem ÇC hem de Slovakya, Avrupa Konseyi'nin üyesi olmuşlardır. Mart 1992'de ise Çekoslovakya ve EFTA (Avrupa Serbest Ticaret Birliği) arasında Prag'ta serbest ticaret antlaşması imzalanmıştır. Bunu takiben, ÇC, 21 Aralık 1995'te OECD' (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) nin 26. üyesi olarak kabul edilmiştir. Ayrıca bu kabulde birlikte ilk kez eski bir komünist ülke bu birliğe katılmış oluyordu. 12 Mart 1999 tarihinde ise, ÇC, Macaristan ve

Polonya ile birlikte NATO' (Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü) ya tam üye olmuşlardır. Bu üyeliklerin gerçekleşmesi ile birlikte ÇC'de süreç içerisinde CEFTA (Merkez Avrupa Serbest Ticaret Antlaşması) ve CEI (Merkezi Avrupa Girişimi) çatısı altındaki ortaklık faaliyetlerini desteklemiştir (Pavlik, 2002, s. 9-10).

Yukarıda sayılan Avrupa ve Avrupa-Atlantik organizasyonlarına ve yapılarına gerçekleştirilen üyelikler ve ÇC'nin belirli bir gündeme bağlı olarak bu kurumlara ilişkin yüklenmiş olduğu görevler, Çek kamu yönetimi sisteminin AB üyeliği öncesindeki dönüşümüne olumlu katkı yapmıştır. Bu olumlu etki özellikle, merkezi idarenin dış ilişkilerle sorumlu olan ve uluslararası organizasyonlarla iletişim halinde bulunan birimlerinde gözlemlenmiştir. Çünkü bu kurum ve kuruluşlarla çalışmak, Batı Avrupa tarzı bir çalışma biçimini getirmiş ve bunu sağlayabilmek için de yüksek sayıda iyi yetişmiş, donanımlı ve yabancı dil bilgisi olan personel istihdam edilmek zorunda kalmıştır (Pavlik, 2002, s. 10).

#### **4.3. AB Müktesebatı'na Uyum Sürecinde Çek Yerel Yönetimlerinin Dönüşümünde İç Siyasetin Rolü ve Bölge Seçimleri**

Çek siyasi sistemi, temel demokratik ilkeler ışığında örgütlenen, özgür ve serbest yarışma ortamına sahip siyasi partilerden oluşmaktadır. Bu anlamda Batı tipi bir parlamenter demokrasi söz konusudur. Çek Anayasası da, temel Batılı değerler üzerine inşa edilmiştir.

Çek siyasi sistemi diğer AB üyesi veya gelişmiş ülkelerinkinden çok da farklı değildir. Çünkü, ÇC'nin siyasi yaşamında da, iki ayrı kutupta yarışan iki büyük partinin egemenliği söz konusudur (Pavlik, 2002, s. 7).

ÇC'de siyasal partiler AB'ye uyum sürecinde, hem yasama alanında AB müktesebatının ulusal mevzuata aktarılmasında hem de AB hakkındaki olumlu görüşleri ile (Komünistler dışında) Avrupalılaşıma sürecine önemli katkılar vermişlerdir (Baun ve vd, 2006, s. 250).

ÇC'de bölgesel yönetimlerin oluşturulması, yeni bir siyaset düzeyinin doğmasını sağlamıştır. Bölge politikalarının, ulusal politikayı nasıl etkileyeceği ve ulusal politikalardan nasıl etkileneceği soruları sorulmaya başlamıştır. Bu anlamda Çek parti sistemi üzerinde bölgesel yönetimlerin etkileri ne olacaktır? Haziran 2002 genel seçimlerinden önce yapılan Ocak 2000 bölge seçimleri bu konuda bazı göstergelerin oluşmasına yol açmıştır. "Dört Parti Koalisyonu"nun ortaya çıkması ve sosyal demokratlar ile sivil demokratlar arasındaki "Muhalefet Anlaşması" 12 Kasım 2000 seçimlerinin yapılması için gerekli ortamı hazırlamıştır. Bölgesel seçimler, Senato'nun 3/1'inin seçimiyle aynı döneme denk gelmiştir. Nisbi temsil seçim sisteminin kullanılmasıyla, 13 bölge meclisi için 675 milletvekili

seçilmiştir. 14. bölge olan Prague, kendi yasama organını, 2000 yılında tabi olduğu farklı bir yasaya bağlı olarak, Kasım 2002’de gerçekleştirmiştir (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 44-45).

Kasım 2000’deki bölgesel seçimlere katılım oranı düşük olmuştur. Katılımın oranları, en yüksek oran olan %36.5 ile Pardubicky ve en düşük katılım oranı %28 ile Karlovorsky arasında dalgalanmıştır. Kasım 2002’de Prague’ta bölgesel yasama organı seçimleri gerçekleştiğinde, katılım oranı %35.3 ile diğer bölgeler ayarında seyretmiştir. Bölgesel seçimlerde katılım oranı, 60 yaş ve üstü seçmenler tarafından olumlu yönde desteklenirken, işsizlik oranı ve kentleşme oranı katılımı olumsuz yönde olarak etkilemiştir (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 44).

ÇC’de partiler anlamında dört büyük parti öne çıkmaktadır. Bunlar; Sivil Demokratik Parti (ODS), Çek Sosyal Demokratik Parti (CSSD), Koalisyon (Eski 4 parti koalisyonunun halefi olan koalisyon) ve Bohemya ve Moravya Komünist Partisi (KSCM). Eski 4 parti koalisyonu Hristiyan Demokratik Birliği-Çekoslovak Halk Partisi (KDU-CSL), Sivil Demokratik Birlik (ODA) ve Özgürlük Birliği ile Demokratik Birliğin (DEU) birleşmesinden oluşan “US-DEU” siyasi partisinden oluşmaktaydı (Pavlik, 2002, s. 11).

Parlamentoda yer alan partiler içinde KSCM dışındaki bütün partiler, ÇC’nin AB üyeliğini açıkça desteklemiştir. AB üyeliği konusunda oluşan bu konsensüs, biraz daha ayrıntılı konulara girildiğinde ise kaybolmuştur. Örneğin, bireysel olarak parti üyelerine AB entegrasyonu konusunda ne düşündüğü sorulduğunda ise çok farklı düşünceler ortaya çıkmıştır. Elbette ki, bunların yanı sıra sağ kanatta bulunan milliyetçi ve neo-faşist gibi bazı küçük ve radikal parti ve gruplar AB üyeliğine doğrudan karşı çıkmaktadırlar (Pavlik, 2002, s. 11-12).

Fakat AB’ye üyelik sürecinde parti yöneticilerinin söylemleri ile parti seçmenlerinin tutumları arasında zaman zaman ironik durumlar da ortaya çıkmıştır. Örneğin, ODS’nin önde gelen yöneticileri Avrupa kuşkuculuğu doğrultusunda açıklamalarda bulunurken, parti seçmenleri AB’yi en çok destekleyen gruplar içersinden yer almışlardır. Bununla ilgili bir diğer örnek de KSCM’ye aittir. KSCM’nin bazı entelektüel üyeleri ülkenin AB’ye girmesine taraftar iken, komünist seçmenlerin önemli bir çoğunluğu AB’ye karşı bir tutum sergilemişlerdir. CSSD’nin liderleri oldukça AB yanlısı iken, CSSD’nin destekçileri daha az AB yanlısı bir tutum sergilemişlerdir (Pavlik, 2002, s. 12).

Kasım 2000’de “Kamuoyu Araştırma Enstitüsü” (IVVM) tarafından yapılan bir ankete göre, AB’ye üyeliği destekleme konusunda ODS seçmenlerinin %87’si, US destekçilerinin %77’si, KDU-CSL seçmenlerinin %69’u, CSSD seçmenlerinin %67’si ve KSCM’nin

muhtemel seçmenlerinin de %19'u bu süreci desteklediklerini beyan etmişlerdir (Pavlik, 2002, s. 12).

ODS'nin lideri, Temsilciler Meclisi'nin başkanı Vaclav Klaus, çoğu zaman ülkenin önünde AB'ye katılımdan başka bir seçenek bulunmadığını defalarca yinelemiştir. Aynı zamanda kendisi Ocak 1996'da AB'ye üyelik başvurusunu sunan kişidir. Aynı zamanda Klaus bazı zamanlarda AB kurumlarından bürokratları ve AB üyesi olan politikacıları eleştiren çoğu konuşmayı da yapmıştır. Klaus için AB konusundaki en önemli konular ulusal bağımsızlık ve ulusal kimlik olmuştur. Kendisinin hep şüphe ettiği nokta, ülkesinin AB'nin içinde, bir bardak kahvenin içindeki şeker gibi eriyip gitmesine ilişkin kaygıdır. Bu nokta da ulus-üstü ve bölgesel görüşlerin ve yaklaşımların ulusal devletin üstüne çıkabilecek kadar güçlendirilmemesi taraftarı olmuştur. Kamu yönetimi reformu konusunun da öncelikli bir konu olmadığını düşünmüş ve partisi ODS de, yeni bölgelerin kurulmasına karşı çıkmıştır (Pavlik, 2002, s. 12).

CSSD'nin ise AB üyeliği konusunda takındığı tavır ODS'ninkinin tam tersi doğrultudadır. ÇC Eski Başbakanı ve CSSD'nin eski lideri Milos Zeman, açıkça Avrupa Federasyonunu ve AB'nin ortak politikalarını benimsediğini belirtmiştir. Bazı zamanlarda da ODS'nin aksine AB'nin büyük ve geniş bir ticaret alanı olmasını istemediğini belirtmiştir. Bu anlamda ODS'den gelen Avrupa kuşkuculuğuna yönelik yorumları da çoğu zaman eleştirmiştir. CSSD'nin liderlerinden Vladimir Spidla ise, Sosyal Şart ve dayanışma gibi değerler nedeniyle AB entegrasyonunun sosyal boyutunu önemseydiğini belirtmiştir. Fakat aynı zamanda AB sosyal politikası ODS'den en çok eleştiri alan konulardan birisi olmuştur. Kamu yönetimi reformu açısından konuya yaklaşıldığında ise CSSD'nin iktidara geldiği 1998 yılından bu yana önemli işler başardığını da belirtmek yerinde olacaktır (Pavlik, 2002, s. 12-13).

Koalisyon içerisinde ise, ülkenin AB üyeliği en öncelikli konu olmuştur. Koalisyonun ekonomik programı CSSD'den daha çok ODS'nin programına yakın olduğu halde, AB konusundaki tutum ve yaklaşımlarda koalisyon ODS'den çok CSSD'ye yakın bir çizgi izlemiştir. Koalisyon AB entegrasyon sürecinde subsidiarite prensibinin önemine vurgu yaparak, bu süreçte ulus-üstü kurumlarla ve hükümetlerarası ağlarla AB kurumlarının işleyişine dönük olarak dengeli bir politika izlemiştir. Koalisyon içindeki birçok politikacı "Avrupa Birleşik Devletleri" gibi bir modele karşı durmamıştır. Bunun yanı sıra koalisyonda yer alan bazı politikacılar da, AB'nin, ABD'nin ya da Almanya Federal Cumhuriyeti'nin PAn-Avrupacı bir kopyasının uygulanabileceğini savunmuşlardır. ODS'nin tersine, Avrupa Kuşkuculuğu taşıyan yorumlar koalisyon içinden çok az duyulmuştur. Koalisyon AB hukuku ile Çek hukukunun harmanlanmasını çok önemli görmüştür. Bu anlamda, koalisyon ÇC'nin

yasal çerçevesinin geliştirilmesini süreç içerisinde gerçekleştirilmesi gereken en büyük hedef olarak belirlemişler ve bu konuda AB standartlarının kabulünün bu yolda atılacak en doğru adım olduğuna inanmışlardır. Kamu yönetimi reformu ile ilgili olarak da koalisyon, konunun ne derece olduğunun farkında olduğunu vurgulamıştır. Fakat bu konuda koalisyon, CSSD'nin önermiş olduğu konseptten çok ODS'nin yanında yer almıştır. ODS'nin tersine, eski dört parti koalisyonunun içinde yer alan tüm partiler yerinden yönetim reformunu desteklemişlerdir (Pavlik, 2002, s. 13).

1998 yılı seçim programına göre, KSCM, Avrupa entegrasyonunu eşit haklar temelinde destekleyeceğini beyan etmiştir. Fakat bunun yanı sıra KSCM, eğer ÇC, AB'ye üye olduktan sonra büyük devletlerin artık üretimlerinin pazarlanacağı bir pazar olacaksa ve ucuz işgücünden yararlanılacak bir koloni ülkesi olarak görülecekse, AB'ye katılmayı uygunsuz bulduğunu belirtmiştir. Bu anlamda sosyal güvenliğe, kültür ve eğitime, birlik ve ulusal egemenliğe, demokrasi ve insan haklarına, barışa, güvenlik ve işbirliğine hizmet edecek bir Avrupa'ya ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, tüm Avrupa ülkelerinin eşit ve demokratik entegrasyonunun sağlanarak, tarafsız entegrasyon süreçleriyle tüm Avrupa ülkelerindeki yurttaşların kalkınma için eşit fırsatlar yakalaması ve yaşam şartlarının iyileştirilmesi hedeflenmelidir. KSCM bu doğrultuda şartları belirlenmemiş ve olgunlaşmamış ve tartışmaya açık olmayan bir entegrasyon sürecine karşı çıkmıştır. Ayrıca Avrupa entegrasyonunun karakteristiğinin değiştirilerek, katılacak ülkeleri, büyük üye ülkelerin ve ulus-üstü sermayenin astı yapacak bir entegrasyon süreci yerine, sosyal adalete dayanan ekolojik olarak kabul edilebilir bir Avrupa entegrasyonunun oluşturulması gerektiğini vurgulamıştır (Pavlik, 2002, s. 13).

Parti desteği göz önüne alınmadığında, birkaç “hipotez” ile bu durum ele alınabilir. Öncelikle, Sivil Demokrat Parti, refah düzeyi yüksek bölgelerde, serbest pazarı iyi bir şekilde desteklemelidir. İkinci olarak, Sosyal Demokrat Parti ve Komünist Parti ekonomik açıdan sıkıntılı ve daha iyi sosyal-refah programı arzu eden bölgelerde başarılı olmak durumundadır. Üçüncü olarak Komünist Parti'ye giden oyların oranında 60 yaş ve üstü olanların oranı artmalıdır. Nostaljik bir duyguyla, yaşlı seçmenler komünist dönemi özlemektedirler. Son olarak, Dört Parti Koalisyonu'nun yöneticisi durumundaki Hristiyan Demokratik Parti, Güney Moravya'daki güçlü tabanıyla, kırsal bölgelerin desteğini almalıdır (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 45).

Sivil Demokratik Parti, 2000 seçimlerinde aşağıda yer alan bölgelerin çoğunda en çok oyu almıştır: Stredocesky, Jihocesky, Plzensky, Karlovorsky, Liberecky, Kralovetradecky, Marovskoslezky. Sivil Demokrat adaylar, Kasım 2000 bölgesel seçimlerinde 185 sandalye

kazanmışlardır. Dört Parti Koalisyonu ise şu bölgelerde en çok oyu almıştır: Pardubicky, Vysocina, Jihomoravsky, Obmoucky ve Zlinsky. Dört Parti koalisyonu (Hristiyan Demokratlar, Özgürlük Birliği, Sivil Demokratik Birlik, Demokratik Birlik) 13 bölgesel meclis içinde toplam 171 sandalye kazanmışlardır. Komünist Parti ise en çok oyu Kuzey Bohemya'da Ustecky bölgesinde almıştır. Bu anlamda, 161 milletvekili ile hatırı sayılır bir başarı yakalamıştır. Komünist Parti'nin Kasım 2000 seçimlerinde, toplam 13 bölgede, Sosyal Demokratlardan daha geniş bir oranı yakalamıştır. Sosyal Demokratların en az oy oranı %11.47 ile Vysocina bölgesinde, en yüksek oy oranı ise % 17.24 ile Ustecky bölgesindedir. Sosyal Demokrat parti'nin sadece 111 milletvekili ile temsil edilmesi bir hayal kırıklığı yaratmıştır. Özellikle bağımsızlar: Plzensky, Obmoucky ve Liberecky bölgelerinde başarılı olmuşlardır. Bu başarı adı geçen bölgelerde iyi bilinen adaylara bağlanabilir. Bağımsızlar ve küçük partiler; Kasım 2000 seçimlerinde toplam 47 sandalye kazanmışlardır. Çoğu bir bölgede yarışan toplam 41 parti seçimlere katılmıştır (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 45-46).

Prague'ta ise Kasım 2002 seçimlerinde, Sivil Demokrat parti oyların 1/3'ünden fazlasını muhafaza etmiş, Sosyal Demokratlar %14'ünü, Komünistler %10'unu almışlardır. Dört Parti Koalisyonu, 2000-2002 arası dönemde çözüldüğü için Kasım 2002 Prague bölge seçimlerinde bulunamamıştır. Prague bölge meclisinde toplam 70 sandalye olmak üzere, Sivil Demokrat parti 30, Sosyal Demokrat parti 12 ve Komünistler 8 sandalye almışlardır (LaPlant, Baun ve vd., 2004, 46).

Sivil Demokratik Parti, ÇC'nin batısında yer alan bölgelerde Bohemya'da en iyi sonuçları almıştır. Prague ve çevresindeki bölgeler eski Başbakan Klaus ve Sivil Demokratik Parti'nin temel desteğini oluşturmuştur. Dört Parti Koalisyonu, doğuda Moravya'da başarılı olmuştur. Bu koalisyonun başarısı da, güneydoğu bölgelerindeki Hristiyan Demokrat desteğine bağlanabilir. Komünist Parti ise, Kuzey Bohemya ve Kuzey Moravya'nın eskiyen endüstri bölgelerinden oy almıştır (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 46-47).

Kasım 2000 seçimleri, bölge meclislerinin kurulumu aşamasında parti desteğinin sınındığı sıkı bir referanduma dönüşmüştür. Sivil Demokratik Parti'nin bu konudaki itirazlarına rağmen, ilk bölgesel seçimlerde adayları tarafından cezalandırılmamışlardır. Bölgeleri hevesle destekleyen Dört Parti Koalisyonu, seçimlerde iyi sonuç almıştır. Komünist Parti de, gözlemcileri yanıltan bir şekilde sürpriz iyi sonuçlar elde etmiştir (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 47).

Dört değişken, Sivil Demokratik Parti'nin oy oranlarını olumlu bir biçimde etkilemiştir. Bunlar; kentleşme, kişi başı milli gelir, nüfus yoğunluğu, hizmet sektöründe istihdam edilen işgücünün oranı. Tarım ve ormancılıkta istihdam edilen işgücünün oranı ise Sivil Demokrat

Parti'yi olumsuz etkilemiştir. Az önce de vurgulandığı gibi, Sivil Demokratik Parti, refah düzeyi yüksek ve kentlileşmiş bölgelerde yüksek oy oranlarına ulaşmıştır. Prague'da en büyük desteği alan Sivil Demokratik Parti için, bu bulgular normaldir. Ayrıca kentlileşme derecesinin yükseldiği bölgelerde (kentlerde yaşayan nüfusun oranı baz alınarak ölçülmektedir). Dört Parti Koalisyonu'nun aldığı oyların düştüğünü göstermektedir. Dört Parti Koalisyonu'nun oyları 60 yaş ve üstü seçmenlerin oyları ile olumlu yönde etkilenmiştir. Bu bulgular, Hristiyan Demokratların yaşlı ve kırsal seçmenler tarafından desteklendiği gerçeğini yansıtmaktadır (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 47-48).

Tahmin edildiği üzere, sosyal demokratlar ve komünistler işsizliğin çok olduğu bölgelerde, yüksek oy oranlarına ulaşmışlardır. Komünist Parti ayrıca düşük nüfus yoğunluğuna sahip bölgelerde yüksek oy oranlarını yakalamıştır. Gerçek varsayımın aksine, 60 yaş ve üstü seçmenlerin oy oranlarının arttığı bir bölgede, Komünist Parti oy oranları düşmüştür. Fakat ayrıca, istatistiki olarak dikkate değerdir. Birkaç faktör bu bulguyu etkilemiştir. Prague, 60 yaş ve üstü nüfus anlamında en yüksek değere sahip bölgedir. (%21) fakat %4.2 ile bölgeler arasında en düşük işsizlik oranına sahiptir. Moravskoslezky %16 ile 60 yaş ve üstü nüfus anlamında en düşük yoğunluğa sahipken, %14 ile en yüksek işsizlik oranlarından birine sahiptir. Komünist Parti en yüksek ikinci oy oranını Moravskoslezky'de yakalamıştır ve en düşük oy oranını da Prague'da almıştır. Bu ekonomik koz, yaş durumunu engellemiş olabilir. Buna ek olarak, ayriyeten, bu çalışmada bilgi bölgesel olarak kümelenmiştir (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 48).

Bölgesel seçimlere katılım % 33 ile önceki seçimlerle kıyaslandığında oldukça düşük bir orandır. Katılım, parlamentonun lower house'u seçilirken 1996'dan beri %76.4 ve Temsilciler Meclisi seçilirken 1998'de %72.7 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca belediye seçimleri 1994'te %60.7 ve 1998'de %45 olarak gerçekleşmiştir. Mevcut siyasi partilerin özellikle de Sivil Demokrat Parti gibi bir partinin bölgesel yönetimlere şüphe ile yaklaşması, seçmenlerin de bölgesel yönetimlerin işlevlerini ve amaçlarını bilmemesi sebebiyle ilk seçimlerde düşük bir katılım oranı yakalamıştır. Siyasi süreçte, seçmenin güvensizlik duygusu temel etkidir. Bölgesel seçimlerdeki düşük seçmen katılım oranı, bir huzursuzluk yaratmamıştır. Haziran 2002, Temsilciler Meclisi seçiminde yakalanan %58 oy oranı, 1989'dan beri parlamento seçimlerinde alınan en düşük oy oranıdır. Çek seçmenlerin yarısından fazlası (%53) siyasi partilere karşı güvensizdir ve %25'i ise şüphelidir (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 48-49).

Bölgesel yönetimlerin oluşturulması, ülkenin parti sisteminin dönüştürülmesi potansiyelini taşımaktadır. Örneğin, Almanya'da siyasi partiler, bölge seçimlerinde güçlerini yeniden kazanmaktadırlar. Bazı seçimler, partilerin ulusal seçimlerde kendilerini göstermek

için kullandıkları bir sıçrama tahtasına dönmektedir. 2000'deki bölgesel seçimler ve 2002'deki parlamento seçimleri ÇC'de yeni siyasi parti sistemi ve bölge sistemi arasındaki ilişkiye göz atma şansı vermiştir. 2000 bölgesel seçimleri, 2002'deki Temsilciler Meclisi seçiminde partilerin başarısını ve gücünü gösteren bir ölçek olarak kullanılmıştır. 2000 bölgesel seçimlerinde, Sosyal Demokratlar büyük bir felaketten dönmüş, Sivil Demokrat Parti ise kendi gücünü yansıtmaktan uzak kalmıştır. Dört Parti Koalisyonu ise 2000 bölge seçimlerinden sonra kolayca çözülmüş, Komünist Parti ise 2000 ve 2002 seçimlerinden sonra kendini siyasi alandan izole edilmiş bir şekilde bulmuştur. Sosyal Demokratlar herhangi bir bölgesel seçimde çoğunluğu elde edememiş olsalar da, 2002 yılındaki parlamento seçimlerinde %30.2 ile en yüksek çoğunluğu elde etmişlerdir. Partinin geri dönüşünü sağlayan şey ise, üç büyük bankanın özelleştirilmesi, AB üyeliği sürecine yeniden girilmesi, ekonomiyi revize ederek, Orta ve Doğu Avrupa'da doğrudan yabancı sermayeyi alan en büyük orana sahip olmaktır. Bunun yanı sıra, Vladimir Spidla'nın partinin genel başkanı olarak 2001 Baharı'nda seçilmesi partinin kredibilitesini yeniden arttırmıştır (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 49).

Sosyal Demokratlar, bölgesel seçimlerin uyanışıyla tırmanışlarını sürdürürken Dört Parti Koalisyonu baş aşağıya gitmekteydi. Dört Parti Koalisyonu, 2000 bölgesel seçimlerinde başarı gösterememesine rağmen 2000 yılı sonu itibariyle Senato'da 81 sandalyenin 39'unu koruyordu. Dört Parti Koalisyonu'nun öncelikli başarısı da, Sivil Demokrat Parti'nin yaratmaya çalıştığı "iki partili sisteme" karşı siyasal güçlerini harekete geçirebilmesiydi. Haziran 2002'de parlamento seçimleri yapıldığında koalisyon sadece 2 partiden oluşmaktaydı. Sivil Demokrat Birliğin borçları, 70 milyon Kron'a ulaşmıştı. Birliğin iki küçük partisinden biriydi. Hristiyan Demokrat Parti ise, borç sorunu çözülmeden kaldığı takdirde, koalisyonun geleceğinden endişe duymaktaydı. Ekonomik tartışma ve aday listelerinde üst kadroların kimlere ayrılacağı konusu yüzünden Ocak 2002'de Sivil Demokratik Birlik koalisyondan çekilmiştir. Koalisyonun diğer küçük üyesi Demokratik Birlik, Özgürlük Birliği ile birleşmiştir. Özgürlük Birliği ve Hristiyan Demokrat koalisyonu seçimlerde (2002) sadece % 14.3 oy almasına rağmen, Sosyal Demokratlarla koalisyona giderek, 200 sandalyeli Temsilciler Meclisi'nde 101 sandalyeli istikrarsız bir çoğunluk koalisyonu kurmuşlardır (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 49-50).

2000 ve 2002 seçimlerinden sonra Komünist Parti izole edilmiştir. Sivil Demokratik Parti ve Dört Parti Koalisyonu, bölgesel meclislerde Komünistlerle ortaklık etmeyi reddetmişlerdir. Sosyal Demokratlar, Komünistlerle görüşmüşler, fakat bir ortaklık doğmamıştır. Bütün bölgesel yöneticiler, Sivil Demokratik Parti ile Dört Parti Koalisyonu arasında dağılmıştır.



2002 parlamento seçimlerinde Komünist Parti %18.5 oranında bir oy oranı yakalamasına rağmen, Sosyal Demokratlar yine bir ortaklık kurmaktan kaçınmışlardır (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 50).

Sivil Demokratik Parti, 2000 bölge seçimlerinde gücünü tam olarak gösterememiştir. 2002 parlamento seçimlerinde %24.5 oy oranı ile tarihinde ilk defa “muhalefet partisi rolü”nü oynamaya soyunmuştur. 2002 sonunda Vaclav Klaus, Sivil Demokratik Parti’nin başkanlığından çekilmesine rağmen politikadan çekilmeye hiç niyeti yoktu. Büyük siyasal çekişmeler sonucunda, parlamento milletvekilleri, Şubat 2003’te Vaclav Klaus’u 281 oyun 142’si ile kıl payı farkla ÇC’nin ikinci Cumhurbaşkanı olarak seçmişlerdir. Klaus, AB konusunda şartlarını ortaya koysa da, Haziran 2003’teki referandumda AB’ye katılım kabul edilmiştir. 14 bölgenin her birinde, %73’ten fazlası referandumu onaylamıştır. En yüksek kabul oyu %80.5 ile Zlinsky bölgesinde, en düşük kabul oyu ise %73.8 ile Liberecky bölgesinde gerçekleşmiştir. Tek kötü haber %55.2’lik “kararsız”lardır (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 50).

ÇC’de bölgesel yönetimlerin kurulmasında, yadsınamayacak bir derecede AB’nin dış baskılarının payı olmuştur, fakat aynı şekilde iç politikaların rolü de özellikle partilerin kendi arasındaki yarış da hafife alınmamalıdır. Bölgelerin geniş sayılan ve sınırlarının tarihsel hatlar boyunca çizilmemiş olması, onların güçlerinin ve etkilerinin sınırlandırılması konusunu açıklığa kavuşturmuştur. 1990’lar boyunca Sivil Demokratik Parti, bölgesel yönetimlerin kurulmasını, merkezin otoritesini ve parti otoritesini zayıflatan bir güç olarak görmüştür. Çek Sosyal Demokrat Partisi ve Sivil Demokratik Parti seçim yasasını kullanarak (bölge meclisleri üzerinde) iki partili bir yapı ortaya çıkarmak için uğraşmışlardır. Dört Parti Koalisyonu da, bu harekete bir tepki olarak doğmuştur. Bölgesel seçimlerdeki başarılarına rağmen, Dört Parti Koalisyonu birlik olarak kalamamıştır. Parti koalisyonlarının değişmesi, Komünist Parti’nin güçlü varlığı, baskın bir parti eksikliği, siyasi partilere karşı seçmen güvensizliği; belki de bölgesel seçimler parlamento seçimleri için bir rehber olarak ortaya çıkmasaydı, sürecekti (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 50-51).

Hükümetlerarası ilişkilerin teorisyenlerine göre, ÇC’de bölgesel yönetimler, gelecek analizleri için yararlı bir öge olarak var olmaya devam edeceklerdir. Şimdi, ÇC, AB’nin tam üyesidir ve bölgesel yönetimler AB yapısal fonlarının yürütülmesinde anahtar rol oynamaktadırlar. Fonları, bölgesel eşitsizlikleri, özellikle refah anlamında gidermek için oluşturulmuşlardır. Bu görev, ÇC’de özellikle korkutucu olmuştur. Sadece, Prague bölgesi, kişi başına milli geliri AB ortalamasına çektiği için övünebilmektedir. Ayrıca, bölgesel yönetimler; eğitim, bölgesel kalkınma, ulaşım, çevre ve sağlık konularında yeni yetkiler ve

sorumluluklar elde etmeye devam edeceklerdir. Son olarak, gelecek bölgesel seçimler yeni parti koalisyonları, siyasi parti platformları ve kampanya stratejileri sağlamak için yeni fırsatlar sunacaktır (LaPlant, Baun ve vd., 2004, s. 51).

12 Kasım 2000 bölge yönetimi seçimleriyle birlikte üye sayısı nüfusa göre 45 ila 65 arasında değişen bölge meclisleri oluşturulmuştur. Bölge yönetimi meclislerinin seçimi de ilgili yasaya göre, 4 yılda bir tekrarlanacaktır (Yoder, 2003, s. 279).

#### **4.4. İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlar Bağlamında Çek Cumhuriyeti'nde Yerel Yönetimler**

ÇC'nin AB üyeliği hedefi doğrultusunda, iç mevzuatın AB müktesebatına uyumunu yıllık olarak değerlendiren İlerleme Raporları, yayımlandığı tarihten itibaren, AB'nin "içselleştirilmesine" sağlayan, en etkili dışsal aktör olan AB'nin başlıca ve etkin aracı olmuştur. Bu bağlamda İlerleme Raporları, ÇC'de yasama sürecinde ve özellikle de yayındıkları aylar olan Ekim ve Kasım aylarında dikkate alınan başlıca politika belgelerinden olmuşlardır (Hadjiisky, 2009, s.7).

##### **4.4.1. 1998 Yılı İlerleme Raporu**

1998 yılı İlerleme Raporu, Aralık 1997'de 14 bölgenin (üst yerinden yönetim birimleri) kurulmasına ilişkin Anayasal kanunun paramentodan geçtiğini ve Anayasa'da öngörüldüğü şekilde 1 Ocak 2000 tarihi itibarıyla de bu hükmün yürürlüğe girdiği belirtilmiştir. ÇC'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzaladığı ama henüz onaylamadığı bildirilmiştir. (European Commission, 1998(a), s. 8).

İlerleme Raporu'nun "Bölgesel politika ve Uyum" başlığında ise, bölgesel politika için yasal, yönetsel ve bütçesel anlamda çerçeve kurulmasına ilişkin "Tavsiye" kararından bu yana başarılı bir gelişme sürecinin yaşandığı vurgulanmıştır. Kasım 1997'de ayrı bir bakanlık olarak Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'nın kurulduğu ve bu kurulan bakanlığın kendi görev alanının yanı sıra, AB üyelik sürecinde AB yapısal politikasının hazırlanmasından ve bakanlıklararası eşgüdümünden sorumlu tutulduğu ifade edilmiştir. 8 Nisan 1998 tarihinde ise hükümetin aldığı bir kararla; 1999 yılının ortasına kadar olan süreçte, ÇC bölgesel politika ilkelerinin ortaya çıkarılmasının, bölgesel kalkınma stratejisinin ve ilgili mevzuatın hazırlanması için çağrıda bulunulmasının kararlaştırıldığı belirtilmiştir. Aralık 1997'de ise ÇC parlamentosunun 14 bölgenin kurulumunu onayladığı vurgulanmıştır. Bir eleştiri olarak da bölgesel politikaya ilişkin mevcut finansal araçların kısıtlı olduğu, finansal, izleme ve kontrol prosedürlerinin ise zayıf kaldığı ifade edilmiştir. Sonuç olarak, ÇC'nin AB yapısal politikasına uyum anlamında özellikle kurumsal alanda iyi bir performans gösterdiği, bu

alandaki çabaların devam etmesinin yanı sıra yasama alanında da hız kazanılması gerekliliği vurgulanmıştır (European Commission, 1998(a), s. 30).

Raporun sonuç bölümünde, yeniden Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'na vurgu yapılarak, bu bakanlığın Kasım 1996'dan bu yana 450 personel ile hizmet verdiği ve bu 450 personelin 100'ünün bakanlığın yarı-özerk birimlerinde görev yaptığı ifade edilmiştir. Aynı zamanda bakanlığın, hükümet tarafından ülkenin yapısal fonlardan yararlanabilmesi için hazırlanması sürecinde eşgüdümünden sorumlu tutulduğu ve bu personel sayısı ile eşgüdüm görevinin verimli olamayacağı belirtilmiştir. Ülkenin bölgesel programlarının, bölgesel kalkınma ajansları aracılığıyla yürütülebileceği, fakat henüz birçoğunun da kurulmadığı bir eleştiri olarak ifade edilmiştir (European Commission, 1998(a), s. 40).

#### **4.4.2. 1999 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi**

1999 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, doğrudan yerinden yönetimlerle ilgili reform sürecine değinmemekle birlikte, yerinden yönetimlerin bazı işlevlerine yönelik olarak çeşitli ifadelere yer vermiştir. Kısa vadeli öncelikler listesinde, yerel ve merkezi düzeyde "işlevsel bağımsızlık" ilkesinin iç kontrolör/denetçiler için sağlanarak, finansal kontrolün bu esas çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (European Commission, 1999(c), s. 6).

Orta vadeli öncelikler listesinde ise, "siyasal kriter" başlığı altında, merkezi ve yerel düzeyde siyasaların ve bütçesel araçların geliştirilmesi gereği vurgulanmıştır. Yönetimsel ve yargısal kapasitenin geliştirilmesine yönelik başlıkta ise, yeniden kamu mali kontrol mekanizmalarının yeterli, personel, gerekli ekipman ve eğitim desteği ile güçlendirilmesine vurgu yapılmıştır (European Commission, 1999(c), s. 10).

Belgenin genel olarak, katılım öncesi mali yardım araçlarının merkezi ve yerel düzeyde kullanımına yönelik olarak yönetimsel kapasitenin artırımına vurgu yapması dikkat çekicidir. Bu anlamda belgenin, ÇC'nin katılım öncesinde mali yardım araçlarını kullanabilmesi için hazırlanmış olan bir yol haritası olduğu izlenimi doğmaktadır.

#### **4.4.3. 1999 Yılı İlerleme Raporu**

İlerleme Raporu'nun "Yürütme" başlığında öncelikle, bölgesel yönetimlerin kurulmasına ilişkin birtakım ilerlemelerin kaydedildiği vurgulanmıştır. Ardından ulusal parlamentonun Mayıs 1999'da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı'nı onayladığı belirtilmiştir (European Commission, 1999(a), s. 12).

"Bölgesel Politika ve Uyum" konusunda ise rapor, Birliğin yapısal fonlar aracılığıyla uyumu güçlendirdiği vurgulanarak, ÇC'nin katılım esnasında söz konusu olacak olan ilkelere, konulara ve işlemlere göre bu araçları etkili bir şekilde uygulaması gerektiğinden

bahsedilmektedir. Gelecek süreçte gerçekleşecek olan AB'nin yapısal politikasına katılım konusunda, gerekli olan yasal ve bütçesel çerçevenin oluşturulmasına ilişkin ilerleme kaydedildiği vurgulanmıştır. 1998 yılında kabul edilen bölgesel politikanın uygulanmasına yönelik olarak genel kurallar ve kurumsal çerçeveye ek olarak Ekim 1998'de alınan bir hükümet kararı ile AB metodolojisine (NUTS II) uygun olarak hangi bölgelerin oluşturulacağına da belirlendiği ifade edilmiştir. Fakat bunun yanı sıra, bir "Bölgesel Kalkınma Hareketi" bağlamında uygulanması düşünülen bağımsız bölgesel kalkınma politikasının hazırlanmasına yönelik yasal çerçevenin henüz tamamlanmadığı ve ertelendiği belirtilmiştir. ÇC'nin 2000 yılından itibaren NUTS III düzeyine benzer şekilde 14 bölgeye, NUTS II düzeyine benzer şekilde ise 8 bölgeye bölüneceği ifade edilmiş, aynı zamanda NUTS II seviyesindeki siyasal düzey ile NUTS III seviyesindeki yönetsel düzey arasındaki sorumlulukların netleştirilmesinin, kusursuz bir uygulama için elzem bir gereksinim olduğu vurgulanmıştır. Bölgesel kalkınma Bakanlığı'ndaki insan kaynaklarının halen yetersiz olduğu ve kapsamlı bir iç mali kontrol sisteminin bulunmaması eleştiri noktalarından bazılarıdır. Bütçe ile ilgili konulara özel bir önem atfedilmesi gerekliliği ifade edilerek, ÇC'nin değerlendirme süreçlerine ilişkin olarak kısıtlı deneyimlerinin bulunduğu bildirilmiştir (European Commission, 1999(a), s. 48).

İlerleme raporu, üyelik sürecinde, AB'nin aday ülkelerin yönetsel ve kurumsal yapısı üzerinde ne gibi etkiler doğurduğunu "Müktesebatın Uygulanması İçin Yönetsel Kapasite" başlığı altında özetlemiştir. Rapordaki ifadeye göre; Avrupa Konseyi, Aralık 1995'teki Madrid Zirvesi'nde, aday ülkelerin yönetsel yapılarının uyumlulaştırılmasına yönelik olarak dengeli ve kademeli entegrasyon sürecinin oluşturulabilmesi için gerekli şartların yaratılmasına olan ihtiyaca atıfta bulunmuştur. Bu düşüncenin devamı olarak da, "Ajanda 2000"de (Agenda 2000) altı çizilen bir diğer husus da; Topluluk müktesebatının ulusal mevzuata etkili bir şekilde aktarılması ve daha da önemlisi uygun yönetsel ve yargısal yapılar aracılığı ile aktarılan bu mevzuatın ilgili alanlarda etkin bir şekilde uygulanmasıdır. Sözü edilen bu son ifade, gelecekteki olası bir üyelik için taraflar arasındaki güveni sağlayacak olan elzem bir ön koşul olarak vurgulanmıştır (European Commission, 1999(a), s. 60).

Rapor, "Yönetsel Yapılar" başlığı altında da, yerel yönetimlerin geliştirilmesine ilişkin yapılan çalışmaları takdir eden birtakım ifadelerle yer vermiştir. Bu ifadeye göre; Kasım 1998'de İçişleri Bakanlığı içinde toplam 36 yetkiliden oluşan üç yeni birim oluşturulmuştur. Bu birimler, ulusal parlamentonun Mayıs 1999'da görüştüğü ve hükümetin de Haziran 1999'da kabul ettiği, yerinden yönetimlerin reformu için kapsamlı yasal çerçeveyi hazırlamışlardır (European Commission, 1999(a), s. 61).

“Bölgesel Politika ve Uyum” başlığında ise, Bölgesel Kalkınma Bakanlığı’nın 1 Kasım 1996’da bölgesel kalkınma, kırsal alanların kalkınması, köylerin yenilenmesi, kentleşme politikası, turizm, kentsel ve mekansal planlama ile yapıların düzenlenmesi amacı ile kurulduğu ifade edilmiştir. 340 kişiyi istihdam ettiği ve aynı zamanda Avrupa entegrasyonu ile ilgili olarak çalışan bir bölümünün olduğu belirtilmiştir. Bakanlığın temel görevinin ise, bölgesel kalkınma politikasını belirlemek ve uygulamak ile yapısal fonlar ve katılım öncesi araçların, gelecekteki uygulamasına yönelik olarak koordinasyonu sağlamak olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca bakanlığa, bunların yanı sıra Ulusal Kalkınma Planı’nın hazırlamasındaki koordinasyonun sorumluluğunun da verildiği ifade edilmiştir. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuzeybatı Bohemya, Merkez Moravya ile Kuzey Moravya ve Silesya bölgesinde kurulduğu, diğer ajansların ise NUTS III bölgesine eşdeğer olan bütün bölgelerde kurulduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda, Bölgesel Kalkınma Merkezi’nin, bölgesel kalkınma ajanslarının bölgesel ve yerel düzeydeki ulusal ağlarının gelişimini ve tüm bölgesel kalkınma eylemlerini koordine etmekle sorumlu olan Bölgesel Kalkınma Bakanlığı’na bağlı bir ajans olarak tanıtmıştır. Sonuç olarak, Bölgesel Kalkınma Bakanlığı’nın AB standartlarına uygun olarak yönetsel kapasitesini artırdığı fakat özellikle bütçe yönetimi konusunda yetkili personelinin deneyimlerin yetersiz olduğu ve konuyla ilgili olarak eğitime tabi tutulmaları gerektiğine ilişkin eleştiri de raporda yer alan ifadelerdendir (European Commission, 1999(a), s. 70-71).

#### **4.4.4. 2000 Yılı İlerleme Raporu**

2000 yılı İlerleme Raporu, öncelikle “Yürütme” başlığında hükümetin 1998 tarihli manifestosunda, kamu yönetiminde adem-i merkezileşmenin en önemli önceliklerden biri olduğunu belirtmesine atıfta bulunmuştur. Hükümetin 1998 yılı yasama programında, 2000 yılı sonbaharında bölgesel seçimlerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak orta vadede gerekli mevzuatı hazırlayacağına dair teminat verdiği ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra hükümetin bölgesel yetkilerin ve güçlerin uygulamasına yönelik olarak da bölgesel yönetimlerle ilgili birtakım kavramsal belgelerin yürürlüğe konacağına taahhüt edildiği bildirilmiştir (European Commission, 2000(a), s. 19).

ÇC, bu taahhütleri karşılamak adına birtakım ilke kararları almıştır. Bu bağlamda, ulusal parlamento Haziran 1999’da ana teması adem-i merkezileşme olan kapsamlı kamu yönetimi reformu kavramını onaylamıştır. Kasım 1999’daki hükümet oanyını takip eden süreçte, adem-i merkezileşmenin ilkelerini içeren paket Haziran 2000’de kabul edilmiştir. Bu paket özellikle eğitim, sağlık, lültür, ulaşım, bölgesel işler ve tarım konularında merkezi yönetimden bölgesel yönetimlere yetki devrini içeren önemli değişiklikleri içermiştir. ÇC’de, kamu yönetiminde

yeni bir basamağın oluşacağını gösteren bölgesel meclislere yönelik yerel seçimin de 12 Kasım 2000 tarihinde gerçekleştirileceği vurgulanmıştır. Fakat yapısal değişiklikler konusundaki bu olumlu gelişmelere karşın, adem-i merkezleşmenin finansal ve insan kaynaklarına yönelik konularında alınması gereken kararların halen bekletildiği vurgulanarak bir eleştiri yöneltmiştir. Bunun yanı sıra, adem-i merkezleşmeye yönelik daha ayrıntılı konulara ilişkin kavramsal belgelerin de kabulünün henüz gerçekleşmediği vurgulanmıştır. Özellikle bölgesel yönetim ve belediye meclislerinde çalışan kamu görevlilerinin statüsüne yönelik olarak ivedilikle karar alınması gerekliliği ifade edilmiştir. Sonuç olarak, bölgesel yönetimlerde istihdam edilen personelin, istihdam şekillerinin ve verilen görevleri yerine getirme şekillerinin bölgeden bölgeye farklılıklar yarattığı ve bu heterojen durumun profesyonel ilkeler çerçevesinde insan kaynakları yönetimi esaslarına göre yeniden düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır (European Commission, 2000(a), s. 19).

Raporun genel değerlendirme başlığı altında, bölgesel yönetimlere ilişkin yasal çerçevenin hazırlanmasına yönelik ilerlemenin kaydedildiği vurgulanmıştır. Fakat bir bütün olarak düşünüldüğünde, kamu yönetimine ilişkin reformun yeterli düzeyde gerçekleşmediği ve bu anlamda katılım ortaklığına ilişkin kısa vadeli önceliklerin karşılanamadığı eleştirisi getirilmiştir. Yönetimsel ve yargısal reform çalışmalarının müktesebata uyumun etkili bir şekilde kuvvetlendirilmesi ve iyi yönetişime yönelik olarak temel bileşenler olduğu vurgulanmıştır (European Commission, 2000(a), s. 27).

“Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlığı altında ise öncelikle gerçekleştirilen başarılı reform çalışmalarının yanı sıra, yönetimsel kapasite ile ilgili konulara özel bir önem atfedilmesi gerekliliği bildirilmiştir. ÇÇ’nin NUTS sınıflandırmasına uygun olarak yerinden yönetim birimlerinin kurulmasını tamamladığını ve bu bağlamda NUTS III düzeyinde 14, NUTS II düzeyinde ise 8 bölge oluşturulduğu ifade edilmiştir. Bu sınıflandırmanın istatistikî amaçlı olarak 1 Ocak 2000, yasama amaçlı olarak da 1 Ocak 2001’den itibaren etkin olduğu vurgulanmıştır. Yasal çerçeve ile ilgili olarak da, Haziran 2000’de bölgesel kalkınma ile ilgili olarak bir yasanın kabul edildiği ve yasanın özellikle de Çek bölgesel kalkınmasına yönelik olarak kurumsal yapıyı güçlendirmeyi amaçlayan ilkeler içerdiği ifade edilmektedir. Yasanın bunun yanı sıra, Avrupa Topluluğu desteğiyle veya bu destek olmaksızın, bölgesel kalkınmaya verilecek desteğin koşullarını, bölgelerini ve ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde bu konuda paylaşılacak yetkileri düzenlediği belirtilmiştir. Bu bağlamda, NUTS II düzeyine uygun olarak kurulan 8 bölge “uyum bölgesi” olarak ifade edilmiştir. Bunun yanında bölgesel kalkınmayı destekleyen yasaya ek olarak, Bölgeler Yasası’nın (NUTS III) kabul edildiği ve yasanın 14 bölgenin yasal statüsünü, teşkilat yapısını,

yetkilerini ve merkezi yönetimden bu 14 bölgeye birtakım yetkilerin aktarımını düzenlediği vurgulanmıştır. Belediyelerin özel yetkilerini düzenleyen Belediye Yasasının da, Belediye Bütçe Kuralları Yasası gibi kabul edildiği ifade edilmiştir. Belediye Bütçe Kuralları Yasası'nın da AB müktesebatının içselleştirilebilmesi doğrultusunda birtakım düzenlemeler getirmiş olduğu vurgulanarak, bu yasanın bölgesel bütçe yönetimini revize ettiği ve Avrupa Topluluğu ile ulusal ortak programların uygulanabilmesi için ulusal fonların finansal kaynaklarının kullanılabilmesinin önünü açtığı ifade edilmiştir (European Commission, 2000(a), s. 80).

Yerinden yönetim kuruluşlarının yönetsel yapısına yasama yolu ile yapılan katkıların yanı sıra, merkezi düzeyde de yerinden yönetimlerle ilgili birtakım düzenlemelere gidildiği raporda dile getirilen diğer bir konudur. Bu anlamda, Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'nın yönetsel kapasitesinin de güçlendirildiği vurgulanmıştır. Bakanlık personelinin farklı seviyelere ilişkin olarak zenginleştirildiği ve toplu bir şekilde insan kaynakları kavramının tasarımının elden geçirildiği ifade edilmiştir. Özellikle yapısal fonların uygulamasına yönelik olarak yönetsel kuruluşlar ile ilgili bakanlıklar arasındaki eşgüdüm ve ortak çalışma alanlarında iyileştirmelerin yaşandığı belirtilmiştir. Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'ndaki yeniden yapılanmanın da bu iyileştirmeler temelinde gerçekleştirilmesi gerekliliği de dile getirilen bir başka yapıcı eleştiri olmuştur (European Commission, 2000(a), s. 80).

#### **4.4.5. 2001 Yılı İlerleme Raporu**

2001 yılının başında etkin hale gelen bölgesel yönetimlerle birlikte adem-i merkezileşme konusunda gerçekten başarılı bir süreç yaşandığı ifade edilmiştir. Kasım 2000'de gerçekleştirilen bölgesel seçimlerin sonrasında çıkarılan Bölgeler Yasası, İlçe Yönetimleri ve Bütçeleme Kuralları'na ilişkin yasalarla yapısal uyum çalışmalarının geliştirildiği vurgulanmıştır. Bölgelerin kendilerine devredilen eğitim, bölgesel kalkınma, sosyal işler, ulaşım, kültür, çevre, sağlık gibi konularda yetki aktarımına devam ettikleri, özellikle de finansal düzenlemeler konusunun halen tamamlanmayı beklediği ifade edilmiştir. (European Commission, 2001(a), s. 18).

“Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlığında, NUTS sınıflandırmasına ilişkin yerinden yönetim birimlerinin kurulmasının tamamlandığı, bu bağlamda NUTS III düzeyinde 14, NUTS II düzeyinde de 8 bölgenin kurulduğu vurgulanmıştır. Bir önceki ilerleme raporunda da belirtildiği gibi, bu sınıflandırmanın istatistiki amaçlarla Ocak 2000'den, yasama amacıyla da Ocak 2001'den bu yana etkin olduğu belirtilmiştir. Aynı zamanda, ÇÇ'nin Avrupa Sosyal Fonu için ulusal uygulama yapılmasını

oluşturmaya başladığı da değinilen bir başka konu olmuştur (European Commission, 2001(a), s. 80-81).

Yerinden yönetimlere ilişkin yasama çerçevesine de değinen rapor, Ocak 2001'de Bölgesel Kalkınmayı Destekleme Yasası ve Bütçeleme Kuralları Yasası'nın yürürlüğe girmesini önemli bir gelişme olarak değerlendirmiştir. Çevresel Etki Değerlendirmesi Yasası'nın da Aralık 2000'de kabul edildiği ve 1 Ocak 2002 itibariyle yürürlüğe girmesinin ve yasanın aynı zamanda iç mevzuatın, AB müktesebatının ilgili bölümlerine uyumunu sağlaması zorunluluğundan da bahsedilmiştir. Kasım 2000'de yürürlüğe giren Bölgeler Yasası ile Belediye Yasası'nın, bölgeler ile belediyelerin yasal statüsünü, organlarının işleyişini, yönetsel yapısını ve karar organlarını düzenledikleri ifade edilmiştir. Başkent Prag ve ilçe yönetimlerine ilişkin gerçekleştirilen yasama faaliyetinin sonucunda kabul ilgili mevzuatın da Kasım 2000 itibariyle yürürlüğe girdiği belirtilmiştir. Bölgesel politika konusunda müktesebata uyumu tamamlamayı hedefleyen Finansal Kontrol Yasası'nın da Ağustos 2001'de kabul edilerek, Ocak 2002'de yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir (European Commission, 2001(a), s. 81).

Kurumsal yapılanmaya ilişkin olarak da rapor, Bölgesel Kalkınmayı Destekleme Yasası'nın, bölgesel kalkınma programlarının hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlamak amacıyla NUTS II düzeyinde Bölgesel Konseyler kurulmasını zorunlu kıldığını, aynı zamanda bu gelişmenin, politika uygulamalarını izlemek ve değerlendirmekle yükümlü olan Bölgesel Kalkınma Komitelerinin kurulmasına da dayanak oluşturduğunu belirtmiştir. Bu anlamda, bütün Bölgesel Konseylerin kurulmasının tamamlandığı, Bölgesel komitelerinin kurulmasına ilişkin de sürecin devam ettiği ifade edilmiştir. Ocak 2001'de NUTS III düzeyinde bölgesel hükümetlerin kurulduğu ve bu hükümetlerin kademeli olarak etkin hale geldiği vurgulanmıştır (European Commission, 2001(a), s. 81).

Sonuç olarak, yerinden yönetimlere ilişkin gelişmeler konusunda ılımlı ve olumlu bir değerlendirme tablosu çizen AB Komisyonu, müktesebata uyumun tam anlamıyla sağlanabilmesi için gerekli olan mevzuat ve uygulama eksikliklerini de tamamlanması gerekli olan tavsiyeler biçiminde dile getirmiştir. Bu bağlamda, kurumsal yapı ile ilgili olarak, bölgesel hükümetlerin halen yürürlükte bulunan ilçe yönetimleri ile aynı doğrultuda faaliyet gösterdikleri fakat ilçe yönetimlerinin 2002 yılı sonu itibari ile kaldırılacağı belirtilmiştir. Bu değişimin yaşanmasıyla ilgili olarak da, bölgesel hükümetlere ilişkin finansal düzenlemelerin henüz tamamlanmadığı, bu konudaki eksikliklerin giderilmesinin bölgelerin, yapısal fonlara erişimde uygulanan eş-finansal sistemin işleyişine katkıda bulunabilmelerini sağlayacağı ifade edilmiştir (European Commission, 2001(a), s. 82).



#### 4.4.6. 2002 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi

Katılım Ortaklığı Belgesinde, “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlığı altında öncelikle ve acil olarak, yapısal fonların kullanılabilmesi adına çerçevenin tanımlanması ile yasal ve bütçesel yetkilerin merkezi yönetim ile bölge yönetimleri arasında paylaşımının yapılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Merkezi ve yerel düzeyde ulusal kalkınma planının uygulanmasına yönelik olarak gereken yapıların tesisinin sağlanması ve aynı zamanda uygulama kapasitesinin artırılması gerektiği ifade edilmiştir. (European Commission, 2002(c), s. 7).

#### 4.4.7. 2002 Yılı İlerleme Raporu

İlerleme raporu ilk olarak, yerinden yönetimlerle ilgili olarak personel sisteminde yapılan iyileştirmelere atıfta bulunmuştur. Bu bağlamda, belediye ve bölgesel yönetimlerde istihdam edilen yetkili personelin 2002 Haziran’da kabul edilen “Yerinden Yönetim Birimlerinin Yetkilileri Kanunu”na göre yönetildiği belirtilmiştir. İlgili kanunun, istihdam edilme şartlarını sıkılaştırdığı kadar, işleyişe yönelik olan süreci şeffaflaştırdığı, aynı zamanda kamuya daha iyi ve nitelikli hizmet sunabilme adına mevcut personelin eğitimine daha da önem verdiği vurgulanmıştır. Tazminat konusunda da, kıdem tazminatının iyileştirilmesi de ele alınan bir başka konu olmuştur. (European Commission, 2002(a), s. 21).

2002 yılında da ÇC’de adem-i merkezileşmenin devam ettiği, Ocak 2002’de ise bölge yönetimlerinin vergi gelirlerinden, belirlenen bir oran üzerinden sabit bir tutar elde etmeye başladıkları ve böylelikle karar alma süreçlerine yönelik olarak daha fazla özerklik kazandıkları da ifade edilmiştir. Kasım 2001’de sunulan, bölgelerin sürdürülebilir borçlarına ilişkin limitler ise kaldırılmıştır. 2002 yılının ortalarında ise, Ocak 2003 itibari ile işlevleri son bulacak olan ilçe yönetimlerinin yetkilerinin, malvarlıklarının ve personelinin belediye ve bölge yönetimlerine devri konusunda yeni bir düzenlemenin kabul edildiği belirtilmiştir. Fakat transfer edilen yetkilere karşın, bölge yönetimlerinin bütçelerinin hangi kalemlerine hangi tür gelirlerin aktarılacağı konusunda ise henüz kesin bir görüş birliğine varılmadığı ifade edilmiştir (European Commission, 2002(a), s. 22).

“Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlığı altında, öncelikli olarak Prag bölgesinin “Objektif 2” (Objective 2) başlığına uygun şekilde tanımlanmasına yönelik hazırlık işlemlerinin tamamlandığı vurgulanmıştır. Yasal çerçeve ile ilgili olarak da, 1 Ocak 2002’de Çevresel Etki Değerlendirmesi Yasası’nın yürürlüğe girdiği ve yasanın ilgili AB müktesebatı ile uyumu sağlaması gerektiğinden söz edilmiştir. Ocak 2002’de Finansal Kontrol Yasası’nın da yine müktesebatla uyumu sağlamak üzere yürürlüğe girdiği, bu alana ilişkin ikincil yasama sürecinin de Mart 2002’de kabul edildiği vurgulanmıştır. Kurumsal yapı

ile ilgili olarak da rapor, Bölgesel Konseylerin, NUTS III düzeyindeki yeni bölgesel yönetimlerin işler hale gelmeleriyle birlikte kurulduğunu ifade etmiştir (European Commission, 2002(a), s. 101).

İlerleme raporu, bir eleştiri olarak, yerel otoritelerle, ekonomik ve sosyal olası ortaklar ile daha verimli iletişim kanallarının kurulabilmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekliliğinden bahsetmiştir. Bu anlamda ulusal, bölgesel ve yerel yönetimler düzeyinde eşit olanaklar dahilinde işgücünün ve çevrenin temsil edilebildiği organların geliştirilmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Özellikle uygulamalı programlar söz konusu olduğunda, ortaklık ilkesi çerçevesinde daha etkin stratejilerin geliştirilebilmesi için mevcutta komiteler halinde zaten var olan bu yapıların, sayılan hedefler ve ilkeler çerçevesinde daha da güçlendirilmesine işaret edilmiştir (European Commission, 2002(a), s. 103).

Sonuç olarak rapor, Komisyon'un 1997 tarihli "Görüş"ünde (Opinion) belirtmiş olduğu, ÇC'nin Avrupa Topluluğu kuralları ile uyumunu sağlayabilmesi yasal, yönetsel ve bütçesel çerçeveyi de içeren bir bölge politikası oluşturması gerekliliğine vurgu yapmıştır. Bunun yanı sıra Komisyon'un, ÇC'den, Avrupa Topluluğu yapısal politikalarına ilişkin fonlardan yararlanmasını ve Topluluk kurallarına uyumunu orta vadede gerçekleştirmesini talep ettiği de ifade edilen diğer hususlar olmuştur. Bu "görüş"ten bu yana da, ÇC'nin yasama anlamında gerçekten önemli yol katettiği, özellikle de gerekli yönetsel kapasiteyi tesis ettiği ifade edilmiştir. Özellikle yasama düzeninin çok iyi planlandığı, fakat oluşturulan yeni kurumsal yapının tam anlamıyla işlerlik kazanabilmesi için bu alanda biraz daha çaba sarf edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. AB müzakere sürecine ilişkin olarak da, müzakerelerin bu başlıkta geçici olarak kapatıldığı ce ÇC'nin geçici herhangi bir düzenleme talep etmeden, alana ilişkin taahhütlerini yerine getirdiği belirtilmiştir. ÇC'nin üyelğe yönelik hazırlıklarını tamamlayabilmesi için tüm dikkatini ve emeğini; uygulamaya dönük yapıların kurulması, mevcut yönetsel kapasitenin iyileştirilmesi, bakanlıklararası eşgüdümün ve ortak çalışmaların güçlendirilmesi, ilgili mevzuatın uygulaması esnasında izleme, finansal yönetim ve kontrol mekanizmalarının desteklenmesi konularına yönlendirmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur (European Commission, 2002(a), s. 103-104).

#### 4.4.8. 2003 Yılı İlerleme Raporu

2003 yılı İlerleme raporu ya da bir başka deyişle Katılım Öncesi Kapsamlı İzleme Raporu, ÇC'nin AB üyeliği öncesinde yayımlanan, son ilerleme raporu niteliğindeki belgedir<sup>50</sup>. Rapor, “kamu Yönetimi” başlığı altında yerinden yönetimlere ilişkin olarak, ÇC’de adem-i merkezileşmenin sürecinin, gerçekleştirilen yönetsel reformlarla oluşturulan bölgesel ve yerel yönetsel kuruluşlarla ve ilçe yönetimlerinin 1 Ocak 2003 itibariyle tasfiyesi ile tamamlanmaya yakın olduğu vurgulanmıştır. Oluşturulan 14 bölgenin özellikle eğitim, sağlık, bölgesel planlama ve çevre anlamında önemli yetkilerle donatıldığı ifade edilerek, özellikle merkezi yönetime özgü birtakım görevlerin eski 73 ilçe yönetiminden yeni kurulan 205 belediye yönetimine aktarıldığı belirtilmiştir. Bu yetkiler sayılacak olursa; devlet refah sistemi, yapı izinlerinin verilmesi, inşaat işlemlerinin yönetimi, çevre ve doğa koruma, orman yönetimi, avcılık, balıkçılık, atık yönetimi, ticaret ve motorlu taşıtların kayıt işlemleri olarak sıralanabilir. (European Commission, 2003(a), s. 11).

Bölgesel yönetimlerin, doğrudan seçilerek iş başına gelen bölgesel meclisler ile donatıldığı ifade edilerek, seçilen meclislerin aynı zamanda yürütme organları olan bölge başkanını ve bölge konseyini (encümen niteliğinde yürütme kurulu) seçtiğini belirtilmiştir. Belediye düzeyinde ise, belediye meclislerinin, belediye başkanını ve belediye konseyini (encümen niteliğinde yürütme kurulu) seçtiği de ayrıca vurgulanmıştır. Sonuç olarak, yetkilerin devri sonrasında, yasallık (meşruiyet) kontrolünün netleştirilmesi gerekliliği ve bu yüzden de ekonomik reformun bu değişime eşlik etmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bölgesel yönetimlerin bütçesinden yerinden yönetimlerin bütçelerine aktarılan kaynakların, bu yönetimlerin özerkliklerini ne derece etkilediği konusunun ise henüz tam olarak netlik kazanmadığı bildirilmiştir. Haziran 2002’de kabul edilen Yerinden Yönetim Birimlerinin Yetkilileri Hakkında Kanun ile belediye ve bölgesel yönetim görevlilerinin tabi oldukları yasal prosedür tanımlanmış ve yasanın işe alım süreçlerindeki uygulamaları sıkılaştırdığı ve şeffaflaştırdığı ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra kamu yönetiminde daha profesyonel hizmet sunumu için mevcut personelin eğitimine ağırlık verildiği ifade edilmiştir (European Commission, 2003(a), s. 12).

“Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlığı altında ilk ifade edilen unsur, ÇC’nin yerinden yönetim yapılanmasında NUTS sınıflandırma sistemini esas alacağı konusunda AB Komisyonu ile vardığı görüş birliğine yapılan atıftır. Bu anlamda ayrıca,

<sup>50</sup> Belgenin resmi başlığı ilerleme raporu olarak adlandırılmamakla birlikte, çalışmanın bütünlüğünü bozmamak adına belgenin ismine yönelik gerekli açıklama yapılmış ve bu noktadan itibaren belge, “ilerleme raporu” ya da “rapor” adı ile anılacaktır.

yapısal ve uyum fonlarının hazırlanabilmesi ve uygulanabilmesi için gerekli kurumsal yapıların da tesis edildiği vurgulanmıştır (European Commission, 2003(a), s. 39-40).

#### **4.5. AB'ye Üyelik Sürecinde Gerçekleştirilen Yerel Yönetim Reformlarının Analizi (1996 ve Sonrası)**

ÇC'nin kamu yönetimi alanında gerçekleştirmiş olduğu reformlarda AB etkisi yadsınamaz. Çünkü öncelikle AB'nin beşinci genişleme dalgası için yıkılan Doğu Bloku'ndan çıkan MDAÜ ülkelerini hedefe koyması, bu ülkelerin AB ile ilişkilerinin canlı tutulmasına neden olmuştur. Ayrıca 1996 yılında ÇC'nin AB tam üyelik için başvurmasından, üye olduğu 2004 yılına kadar geçen süre içerisinde gerçekleştirmiş olduğu yerel yönetim reformları, AB müktesebatına uyum amacı da taşıdığından, AB etkisini barındırmaktadır. Bu konuda AB'de 1993 yılında kabul edilen Kopenhag Kriterlerinin getirmiş olduğu, müktesebatın uygulanması için yeterli idari kapasiteye sahip olma koşulunun, ÇC'yi de kamu yönetimi alanında yapısal dönüşüm reformlarına yönlendirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca her ne kadar ÇC'deki resmi reform belgelerinde açıkça belirtilmese de, 1996-2004 yılları arasında gerçekleştirilen yapısal uyum çalışmaları aslında AB müktesebatına uyum çalışmalarının bir parçası olmuştur. Çünkü ÇC'de 1998 yılından itibaren İçişleri Bakanlığı Kamu Yönetimi Reformu Departmanı reformun sürecinin hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumluydu. Bu süre içerisinde gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için PHARE 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 ve 2002 projeleri onaylanmıştır. Bu projelerden PHARE 1998 ve 2000 merkezi yönetimin yapısal dönüşümü için ayrılırken, PHARE 2001 projesi bölge ve belediye yönetimlerinin güçlendirilmesini ve geliştirilmesini öngörüyordu. Belediye ve bölgelere yönelik uygulanan bu projelerin bir diğer amacı da AB müktesebatının uygulamasının, ilgili kurumlara yetki transferi sağlanarak bu kurumlar tarafından gerçekleştirilmesiydi. PHARE 2002 projesi ise, yerel yönetim organlarının çalışanlarının eğitiminin sağlanması açısından geliştirilen bir proje olmuştur (Sobacı, 2013, s. 188-189).

ÇC, tarihinde çok uzun bir yerel yönetim geçmişine sahip olan bir ülkedir. Fakat işgal ve rejim değişikliği gibi nedenlerle, ülkenin merkezi ve yerel yönetsel yapısında tarih içerisinde zamanla farklılıklar yaşanmıştır. Yaşanan bu zorlu değişimlere rağmen ülke sahip olduğu yönetim felsefesinin de etkisiyle, bağımsızlığını kazandığı andan itibaren demokratik yerel yönetim anlayışını yaşama geçirmek için yoğun çabalar sarf etmiştir. Özellikle 1989 yılından sonra Doğu Bloku'nun yıkılması ve 90'lı yıllar boyunca AB'nin beşinci genişleme dalgası için bu bölgedeki MDAÜ üzerinde gösterdiği etki, ÇC'nin yerel yönetimler anlamında ulaşmak istediği hedefe paralel yardımcı bir faktör olarak ortaya çıkmıştır. ÇC'de yerel yönetim sisteminin temelini oluşturan belediyeler ile bir üst büyüklükteki yapı olan bölge

yönetimlerinde genellikle üçlü organ yapısı (Başkan/Yönetici–Meclis–Yönetim Kurulu/Encümen şeklinde) ortaya çıkmaktadır. Hem belediyeleri hem de bölge yönetimleri demokratik nosyona uygun olarak seçimle işbaşına gelen karar organlarına sahiptirler. Ayrıca yerel yönetimleri düzenleyen kanunlarda da görüldüğü üzere, yerel yönetimlerin vesayet denetimi açısından hukuka uygunluk denetimine tabi tutulması ve bunun yanı sıra yerindelik denetiminin bu kurumlar üzerinde gerçekleştirilmemesi, ülkede yerel yönetimlerin sahip olduğu özerkliği ve merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin özgünlüğü bakımından da dikkate değer bir konudur (Sobacı, 2013, s. 189). Bu anlamda 1989 sonrası ÇÇ’de oluşan yerelleşme olgusu, aslında Kadife Devrim öncesi ikamet ettikleri ve yönettikleri yerel yönetsel birimleri, merkezi yönetimin yereli dikkate almadan yapmış olduğu düzenlemelerle bozulan yerel elitlerin, merkeziyetçi yönetim anlayışının bu düzenlemesini yeniden yapılandırmak istemesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. Yerelleşme olgusunu ortaya çıkaran bir başka önemli faktör ise AB ve politikalarıdır. Ülkede AB’ye yönelik oluşan olumlu düşüncelerin yanı sıra gelecekte şekillenecek olan “Bölgeler Avrupası” öngörüsü, ülke içindeki reform isteklerinin adem-i merkezileşmeden yana olmasındaki en büyük faktörlerden biri olarak vurgulanmaktadır (Illner, 1997, s. 145).

ÇÇ, zaman zaman rejim değişikliği nedeniyle günümüzdeki anlamıyla çağdaş demokratik yerel yönetim modellerinden uzaklaşsa da, bu süre zarfında da karar organlarının seçimle işbaşına gelmesinin yanı sıra, yerel halkın yönetime katılımını teşvik etmek adına önemli düzenlemelerde bulunmuştur. Belediye meclisinde görüşülmek üzere konu teklifinde bulunabilmek, belediye meclis toplantılarına katılabilmek, belediyenin ilgili organlarına soru ve yorumlarını sunabilmek, komşuluk birlikleri ve komiteler kurabilmek ile yerel referandum uygulamaları bunlara örnek olarak gösterilebilir. Bunun yanı sıra belirli koşullar altında halka yerel referandum yapılması önerisi hakkının verilmesi, belediye ve bölge meclis toplantılarının halka açık olması, belediyelerde mali anlamda şeffaflığı ve hesap verilebilirliği sağlayan mali komite ve kontrol komitesinin bulunması, yine belediye ve bölge yönetimlerinde danışma organı olarak komite ve komisyonların kurulması ve yine nu yerel yönetim kuruluşlarının meclislerine bazı üyeleri ve görevlileri geri çağırma yetkisinin verilmesi, ÇÇ’de yerel yönetimlerin modern anlamda demokratik niteliğini artıran faktörlerdir (Sobacı, 2013, s. 190).

ÇÇ’de yerel yönetimler, belediyeler ve bölgesel yönetimlerden oluşmaktadır. Çek yerel yönetim sisteminin bugünkü haline gelmesinde, 2004 yılında elde ettiği AB üyeliği ve öncesinde katılım sürecinde 1990’lı yıllar boyunca uyguladığı idari reform çalışmalarının etkisi büyüktür. Bölgesel politikaların düzenlenmesi anlamında ilk yasa çalışması 1992

yılında kabul edilen “İdari Bölgesel Ekonomik Politikanın Etkileri” yasasıdır (TEPAV, 2007, s. 5). Bu yasa ile pratikte küçük ve orta ölçekli işletmeler desteklenmiştir. 1996 yılında ise yasa ile “Bölgesel Kalkınma Bakanlığı” kurularak bu konuda diğer Avrupa ülkelerinden oldukça farklı bir yaklaşım izlenmiştir. Bölgesel reform konusunda, ÇC’de 1996 yılı parlamento seçimleri sonrasında, ve AB Komisyonu’nun 1997 tarihli “Opinion” (Görüş) nitelikli ÇC’nin AB’ye üyeliği konusundaki kararından sonra, Komisyon, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında “seçilmiş”lerden oluşan birimlerin olması gerektiğini vurgulamıştır (La Plant, Baun ve vd., 2004, s. 40). Bu gelişmelerden sonra, ÇC’de siyasi anlamda AB’nin tavsiye ve görüşleri ile paralel bir reform çerçevesinin hayata geçirilmeye çalışıldığı ifade edilebilir. Dönemin hükümet lideri Milos Zeman kendisiyle yapılan bir söyleşide, AB’deki çok küçük ülkeler kapsam dışında tutulduğunda, kendilerinin bölgesel anlamda gelişmiş bir yerel yönetim sistemi olmayan tek Avrupa ülkesi olduklarını belirtmiştir. Bu gerekçe ile ÇC’de kamu yönetimi reformuna yönelik yapılan çalışmalarda, problemlerin genellikle yönetsel anlamda Avrupa’daki ana akımla uyuşmayan alanlarda ortaya çıktığı gözlemlenmiştir (Brusis, 2005, s. 312).

1997 yılında ise öncelikle Anayasanın 99. maddesi değiştirilerek ve ardından çıkarılan “Üst Bölgesel Yönetsel Birimlerin Düzenlenmesine İlişkin” yasa ile Aralık 1997’de özerk 14 (kraj) bölgesel idari birim oluşturulmuştur. Her bir bölge için seçilmiş bir de meclis bulunmaktadır. Ardından 1998 yılında “Çek Cumhuriyeti’nde Bölgesel Politikanın İlkeleri” kararnameyi yenilerek 1992 yılındaki anlayış daha geliştirilmiştir (TEPAV, 2007, s. 6). Fakat ortalama nüfusu 800.000 olan yeni 14 bölge, AB NUTS II sınıflandırma kriterlerine göre AB bölge nüfus ortalamasının çok altında kalmıştır. NUTS II sınıflandırmasına göre; “Objective 1” başlığında yapısal fonlara erişebilmek amacıyla bir bölgede minimum 2.5 milyon nüfus olması gerekiyordu. Fakat nüfusu 10.3 milyon olan Çek Cumhuriyeti’nde sadece 4-5 bölgenin bu kriterlere göre oluşturulması mümkündü (La Plant, Baun ve vd., 2004, s. 40). Bu yüzden, AB bölgesel politikalarının uygulanabilmesi için NUTS II düzeyinde 8 adet yeni “uyum bölgesi” oluşturulmuştur.

2003 yılında getirilen bir uygulama ile birlikte, özel bir anlaşma çerçevesinde belediyelere bazı “genişletilmiş yetkiler” devredilmiştir. Bu statüde bulunan 205 belediye bulunmaktadır. Bu uygulamadaki amaç ise, eski ilçe yönetimlerinin halefi konumunda yönetsel birimler yaratmaktır. Bunun yanı sıra ÇC’de, 4680 belediyeyi içine alan 425 mikro bölge bulunmaktadır. Bu belediye sayısı da ÇC’deki toplam belediye sayısının %70’ine denk gelmektedir (Csachova ve Nestorova-Dicka, 2011, s. 221).

ÇC’de gerçekleştirilen belediye birleştirmeleri sonrası yerel yönetimlerin sınırlarına ilişkin yapı radikal bir şekilde değişikliğe uğramıştır. 1950 yılında, ÇC’de 11459 belediye

bulunmaktaydı. 1960'larda ortaya çıkan belediyelerin yaklaşık %20'si daha büyük komşularıyla yapılan birleştirme işlemlerine konu edildi. 1950-1989 arası dönemde belediye sayısı yaklaşık olarak %50 oranında azaltıldı. Günümüzde, ÇC'de yönetsel anlamda yerel düzeyde yoğunluk fazladır. Çünkü, çok fazla sayıda köy, küçük kasaba, az sayıda orta ölçekte ve büyük şehir bulunmaktadır. Macaristan ve Slovakya gibi bölge ülkeleri ile karşılaştırıldığında 2009 yılı itibariyle ÇC, 6248 yerel yönetim birimiyle bölgedeki en fazla yerel yönetsel kuruluşa sahip ülke olmuştur. 2009 yılında sadece 18 sakiniyle Vlkov belediyesi en küçük belediye seçilmiştir. 2000 yılında yürürlüğe giren 128/2000 sayılı Belediye Yasası ile, bir yerde belediye kurulabilmesi için en az 1000 nüfus şartı getirilmiştir. ÇC'de belediyelerin verimliliğini baltalayan en önemli engellerden birisi de olağanüstü yönetsel ayrışmadır. ÇC'nin tarihi boyunca yaşanan birçok siyasi ve sosyal değişime rağmen yönetsel anlamdaki bu parçalanmışlık halen sürmektedir (Csachova ve Nestorova-Dicka, 2011, s. 212).

Tüm bu idari reform hareketlerinin gerçekleşmesinde AB'ye katılım sürecinin etkisi yadsınamaz. Çünkü 1998 yılında Katılım Ortaklığı Belgesinin kabul edilmesi, yapısal fonlara erişim şansını arttırmıştır ve bu süreç de bölgesel politikaların oluşmasını hızlandırmıştır. Ardından 2000 yılı Nisan ayında hem Belediyeler hem de Bölgeler yasasının kabul edilmesi ve Kasım 2000'de de her iki yasanın yürürlüğe girmesi idari reformun hızlı bir şekilde uygulamaya geçtiğinin göstergesidir (TEPAV, 2007, s. 10). Aynı zamanda sosyal demokrat azınlık hükümetini kuran Milos Zeman'ın adem-i merkezileşme konusundaki olumlu tutumu, bölge yönetimlerinin 2000 yılında herhangi bir engelle karşılaşmadan hayata geçmesinde büyük rol oynamıştır (Brusis, 2001, s. 17). Zeman, kendisi ile gerçekleştirilen mülakatta da, hem AB'ye hem de AB'nin demokratik yönetsel yapı ile ilgili kavramlarına vurgu yapmıştır. İlgili söyleşide Zeman, subsidiarite ilkesinin AB'nin en önemli ilkelerinden biri olduğunu ve bu ilke uyarınca gerekli yönetsel yapının kurulabilmesi ve yerelleşmenin sağlanabilmesi için, ÇC'deki kamu yönetimi reformunun Avusturya-Macaristan monarşisinden beri süre gelen devlet yönetimi ile yerel (öz) yönetim ayrımını ortadan kaldırıp, idarenin bütünlüğünü sağlayacak şekilde gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir (Brusis, 2005, s. 311). Ayrıca yine aynı zaman zarfında özerk bölgesel yönetimlerin meclislerinin oluşturulmasına yönelik seçimlerin yapılması ile birlikte üst bölgesel yönetim birimleri fiilen 1 Ocak 2001'de faaliyete geçmişlerdir (TEPAV, 2007, s. 10).

Fakat AB, bölgeselleşme konusunda katılım sürecinde bulunan ülkelere kesinlikle doğrudan; bölgelerin sayısı, ölçüsü ve konumuna ilişkin bir müdahalede bulunmamaktadır. AB'nin bu anlamda beklentisi NUTS sınıflandırmasına uyumlu bir bölgesel politika anlayışının benimsenmesidir (Brusis, 2003, s. 6-7). Zaten Çek Cumhuriyeti'nin oluşturmuş

olduğu yönetsel bölge birimlerinin nüfusu da NUTS II düzeyindeki bölge ortalamalarının altında kalmıştır.

Özellikle Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerinin (MDAÜ) AB'ye katılım sürecinde, yerel politika aktörlerinin merkeze oranla geleneksel olarak zayıf konumu, merkezdeki politika aktörlerinin bu süreçteki kurumsal yapılanmayı kendi lehine şekillendirmesine neden olmuştur. (Brusis, 2001, s. 4-5).

Bunların yanı sıra idari reformlardaki AB etkisi, bizzat ÇC tarafından resmi belgelerde de dile getirilmiştir. Örneğin; 1997 yılında bölgeler hakkında kabul edilen kanunun açıklayıcı eki de, Avrupa Konseyi'nin bu konudaki gerekliliklerine ve özellikle de "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"na atıfta bulunmaktadır. Ayrıca bölgeler; sınırlar ötesi koordinasyonun ve komşu ülkelerin ulus-altı yönetimleri ile iletişimin bir parçası olarak görülmektedir (Brusis, 2003, s. 10).

Sonuç olarak Çek Cumhuriyeti'nde idari reform sürecinde bir dış aktör olarak AB'nin, idari kapasite artırımına yönelik olarak hem bölgeler arası eşitsizliği azaltmak hem de yapısal fonlara uyumu kolaylaştırmak adına pozitif yönde etkisinden söz edilebilir. Fakat bu etki Türkiye örneğinde de görüldüğü üzere Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları bağlamında tavsiye niteliğinde kararlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla AB, katılım sürecindeki ülkelere bu süreç içerisinde, belirli bir politikayı sürdürebilecek durumda olmalarını talep etmektedir. Fakat bu politikanın sürdürülmesinde hangi araçla, hangi hızda ve ne şekilde yol alınacağı ise ülkelerin model tercihlerine bırakılmıştır.

#### **4.6. Çek Cumhuriyeti'nde AB Üyeliği Sonrasında Gerçekleştirilen ve Yapılması Planlanan Yerel Yönetim Reformları**

ÇC'de yerel yönetimler alanında yapılan reformların uygulamaları, AB'ye adaylık sürecinde daha da hız kazanmıştır.

1989'dan bu yana ÇC sınırları içerisinde kamu yönetimi alanında iki kayda değer reform hareketi uygulamaya konulmuştur. İlk reform, "dönüşüm reformu" adı verilen 1990 yılında genel siyasal ve sosyal demokratik değişimle birlikte uygulamaya konulan reformdur. Reformun en başat özelliği ise Çekoslovak Cumhuriyeti'nden kalan ulusal komiteler temelinde kurulmuş eski yerinden yönetimleri kaldırmak ve bu anlamda yerinden yönetim sisteminin yenilenmesini sağlamaktır.

"Yönetsel reform" olarak adlandırılan ikinci reform paketi ise 1998 yılında oluşturulmuş ve 2002 yılına değin uygulamalarına devam edilmiştir. Bu reform paketi ilk aşamada, 2000 yılında oluşturulan 14 bölgenin hayata geçirilmesini, ikinci aşamada ise devletin merkezi yönetiminin uzantısı olarak kabul edilen 76 adet ilçe yönetiminin 2002 yılında kaldırılmasını



öngörüyordu. Yapılanların yanı sıra reformların kusursuz bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için; dikey ve yatay hiyerarşik düzlemde yetkilerin transferi, örgütsel, teknik, personel ve lojistik şartların iyileştirilmesi de bir diğer önemli gündem maddesi olmuştur.

2002 yılından sonra ise, reformlar tamamiyle adem-i merkezileşmenin geliştirilmesi, yetkilerin dağıtılması süreci ve yönetsel sistemin entegrasyonu üzerine yoğunlaşmıştır.

2006 yılında ise, temelde iki amacı olan reformların üçüncü aşaması başlatılmıştır. Bu plana göre; öncelikle bölgesel kamu yönetiminin işleyişinin geliştirilmesi ve merkezi devlet yönetim sisteminin optimizasyonunun sağlanması gelmektedir. Bu iki ana düstur ölçeğinde öne çıkan başlıklar şunlardır (Council of Europe, 2010, s. 40):

1. Bölgesel Kamu Yönetiminin İşlevselliğinin Geliştirilmesi
  - a) Kamu Yönetiminin Bilgisayarlaşması, E-Devlet Çözümleri

Kamu Yönetiminin Bilgisayarlaşması: Temel hedef tüm bölge ve belediye yönetimlerinin bilgisayar, internet ve web sayfası ile donatılmasıdır. ( bu proje bölge yönetimlerinin tümünde başarı ile uygulanmış olmasına rağmen, belediye sayısının çok fazla olması sebebiyle tüm belediye yönetimlerinde gerçekleştirilememiştir.) (Council of Europe, 2010, s. 40);

- Veri Paketleri aracılığıyla Elektronik İletişimin Tanıtımı (Kanun no: 300/2008 Elektronik Operasyonlar ve Dokümanların Resmi Dönüşümü Kanunu, Yürürlük: 01.07.2009); bu yasa temel prosedürle ilgili düzenlemeleri sağlayan elektronik araçları tanıtmakta, özellikle Yönetsel Yöntemsel Kod ve Sivil Yöntemsel Kod'larla ilgili, vatandaşların ve iş çevrelerinin, bölgesel ve yerel kamu kurumlarıyla, elektronik yolla etkileşim içinde bulunmalarına olanak sağlamaktadır.

- İletişim Noktaları: “Çek Noktası” (Czech Point) olarak Türkçeleştirilebilen bu iletişim noktaları, “tek durak noktası” (one-stop-shops) ağı olarak nitelendirilmektedir. POINT kelimesi bir kısaltma olarak kullanılmakta ve Çekçe’de başvuru, doğrulama ve ulusal bilgi terminali kavramlarının kısaltması anlamına gelmektedir.), 2007 yılında kurulmuşlardır ve gelecekte Çek Noktalarının vatandaşlar ile kamu yönetimi arasında kompleks iletişimin sağlandığı bir platform olması öngörülmektedir. Başlangıç olarak, bu noktalar kamu yönetimi ile ilgili temel bilgileri sağlamak ve 4 ayrı alanda kayıt noktası olarak çalışmaktadırlar. Sayıları gitgide artan bu noktalar şu an 3600’e yakın şube ile, tüm belediye ve bölgesel yönetim kuruluşlarında, kütüphanelerde, bilgi merkezlerinde, noterlerde, ticaret odalarında, postanelerde, yurtdışında Çek büyükelçiliklerinde ve Berlin’de olduğu gibi Çek merkezlerinde hizmet vermektedirler.

- Temel Kamu Yönetimi Kayıtları: Temel Kamu Yönetimi Kayıtları Kanunu’na göre (111/2009 kanun numarası ile Mart 2009’da kabul edilen ve 1 Ocak 2010’da yürürlüğe giren),

yerleşik halkın kayıtlarını birleştirmek, gerçek ve tüzel kişilerin hakları ve görevlerinin, adreslerinin ve parsel sınırlarının tanımlanması için etkin bir araç olarak tasarlanmıştır. Böylelikle emlak işlerinin kolaylaştırılması öngörülmekte ve kamu kurumlarının vatandaşların herhangi bir belge ibrazına gerek kalmadan bu bilgilere ulaşmasını amaçlamaktadır.

b) Çok Sayıda Küçük Belediyenin Olması:

- Çek belediyelerinin bölümlenmesi halen ciddi bir problem olarak ele alınmaktadır. Çünkü küçük belediyeler genellikle ekonomik anlamda zayıf, personel ve malzeme eksiği bulunan ve bundan dolayı kamusal hizmetlerin sunumunda sıkıntı yaşayan belediyelerdir. Ayrıca bu olumsuz özelliklerinden dolayı, seçimlerde demokratik bir platform olarak hizmet edememektedirler. Şu anda çeşitli nedenlere bağlı olarak, etkinliği az olan bu küçük belediyelerin sayısının düşürülmesi pek mümkün görünmemektedir. Çünkü, 1989 öncesi dönemde gerçekleştirilen yönetsel birleştirmeler sırasında yaşanan kötü deneyimlere bağlı olarak bu belediyelerin birleşmeye karşı tutumları ve güçlü vatansever duyguları, yapılması öngörülen bu değişime engel olmaktadır. Günümüzde, küçük belediyelerin içerisinde olduğu bu olumsuz şartlar, belediyeler arası gerçekleştirilen ortaklıklarla, örneğin belediyeler birliği ya da kamu hukuku sözleşmeleri gibi ve dolaylı finansal teşviklerle (vergilerin belediyeler arasındaki bölüşümünün belediyenin büyüklüğüne göre yapılması) düzeltilmeye çalışılmaktadır. Siyasal açıdan oldukça hassas bir nitelik arz eden bu konu, halen hükümetin öncelikli konular listesinde en üstte bulunmaktadır (Council of Europe, 2010, s. 41).

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### AB'YE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE ve ÇEK CUMHURİYETİ'NDE GERÇEKLEŞTİRİLEN YEREL YÖNETİM REFORMLARINA İLİŞKİN BİR ÇIKARSAMA

Bu bölüm çalışmaya ilişkin temel varsayımların, her iki ülkenin yerel yönetim tarihinin ve reformlarının incelenmesi sonrasında sonuç ve değerlendirmeler başlığı altında doğrulanmasına yönelik olarak hazırlanmıştır. Her iki ülkede de, benzer zamanlarda benzer içsel ve dışsal etkilerle ortaya çıkan yerel yönetim reformlarının, en çok bir dışsal etken olarak kabul edilen AB tarafından etkilendiği vurgulanmaktadır. Çalışmanın içerisinde bu etkinin ortaya çıkış nedenleri, hangi koşullarda ve hangi araçlarla bu ülkelerin yerel yönetim reform sürecini etkilediği ortaya konulmuştur. Bu bölümde ise özellikle, yerel yönetim yapıları ve anlayışları, AB etkisi öncesinde birçok açıdan birbirine benzer olan her iki ülkenin, AB müktesebatına uyum sürecinde göstermiş olduğu tepkiler (beklenen ödülleri ve reformların olası sonuçlarına yönelik çekinceler) genellikle benzer alanlarda ve benzer derecelerde ortaya çıkmıştır. Bu noktadan hareketle, ÇC'nin, AB üyelik sürecini ve bu süreçte gerçekleştirmesi gereken yerel yönetim reformlarının önemli bir bölümünü tamamladığı ifade edilebilir. Benzer geçmiş deneyimlerinden ötürü Türkiye'nin de müktesebata uyum sürecinde yerel yönetim reformları anlamında ÇC'ninkine yakın bir yol haritası izlemesinin Türkiye'nin kamu yönetimi yapısına ve içinde bulunduğu siyasal, yönetsel, ekonomik ve kültürel şartlar ile etnik anlamda yaşadığı problemlere daha uygun düşeceği vurgulanmaya çalışılmaktadır.

Türkiye ve Çek Cumhuriyeti'nin yerel yönetim reformları anlamında yaşadıkları deneyimler bir anlamda "ters paralellik"ler içermektedir. Bu kavramın kullanılmasının sebebi ise, iki ülkenin birbirine benzer deneyimler yaşamaları ile mevcut siyasal ve yönetsel gelişmeler ışığında yaşayabilecekleri olası değişimlerdir. Öyle ki, Türkiye, ÇC'den (1996) yaklaşık olarak 4 yıl sonra (17 Aralık 1999) AB'ye aday ülke ilan edilmiştir ve 2004 yılında yani ÇC'nin AB'ye üye olduğu zamanda da, Türkiye ile müzakerelerin başlamasına karar verilmiştir. Dolayısıyla ÇC, AB yolunda reformlar konusunda elde edilen deneyimler anlamında Türkiye için hazır bir örnek konumunda olmuştur. Çünkü, yerel yönetimler açısından düşünülecek olursa, ÇC'nin hem geçmişteki hem de mevcut yerel yönetim sistemi, üniter devlet yapısı içinde merkezin vesayetine bağlı bir şekilde yapılandırılmıştır. Bu yapılanma, Türkiye'nin de, geçmiş ve mevcut yerel yönetim yapılanmasına çok benzer çerçevede ele alınmış bir yapılanmadır. Bu noktadan hareketle, ÇC'nin yerel yönetimler konusunda müktesebata uyumla ilgili geçirdiği değişimler ve AB'nin bu yöndeki talepleri ile

üretileen çözüm önerileri, Türkiye'nin de bu konuda benzer deneyimler yaşayabileceği anlamına gelmektedir. Az önce söz edilen paralelliklerden birisi budur. Diğer yanda, zıt olan paralellik ise, Türkiye'nin büyükşehir belediyeleri ile ilgili olarak çıkardığı yeni 6360 sayılı kanundur. Bu kanun uyarınca, yerel yönetim sisteminde yapılan köklü değişikliklerden birisi de, yerel yönetim kuruluşlarının önemli bir bölümünün (30 il özel idaresi, 1591 belediye ve 16082 köy) (Akıllı ve Akıllı, 2013, s. 1) büyükşehir belediyeleri içerisinde eritilmesi ve tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Temelde "ölçek ekonomisinden yararlanılması" argümanı etrafında şekillenen yerelde merkezileşmeyi öngören bu reform hareketi, özü itibariyle aynı zamanda yerel yönetimlerin üzerine inşa edildiği demokratik ilkelerden biri olan "yerindenlik" (subsidiarite) ilkesine de zarar vermiştir. İşte bu anlamda, küçük belediye sorunu yaşayan ve belediyelerinin yaklaşık %80'inin nüfusunun 1000'in altında olduğu toplamda 6253 belediyeye sahip olan ÇC'de de, bu konudaki sorunun aşılması için Türkiye'dekine benzer bir yerel yönetim reform hareketinin (yerelde merkezileşmeye yönelik) gerçekleştirilmesi durumunda "ters paralellik" olgusu meydana gelmiş olacaktır.

### **5.1. Türk Yerel Yönetimlerine İlişkin Genel Değerlendirme ve Reform Sürecinin Analizi**

Türkiye'de yerel yönetimler yapısı ve sorumlulukları gereği her zaman halkın daha yakın olduğu halkın yaşadığı yerde gerçekten kendisini temsil ettiğine inandığı kurumlar olagelmıştır. Bu kurumların karar ve yürütme organlarının (başkan, meclis ve encümenin oluşumu) seçimle işbaşına gelmesi ve yine halkın hükümet, devlet olarak tabir ettiği merkezi yönetimin atadığı kişilerin bu yönetsel mekanizmalarda olabildiğince az yer almaması, yerel yönetimleri çekici kılan bir başka faktör olmuştur.

Türk siyasal hayatı da irdelendiğinde görülecektir ki; milletvekili genel seçimlerinden sonra en çok çekişmenin yaşandığı en çok çabanın sarf edildiği seçimler de yerel yönetim seçimleri olmuştur. Çünkü yerel yönetimler yaşanan yerin sorunlarına ve bunlara ilişkin çözüm önerilerine hep halkın müdahil olmasını sağlayan kurumlar olmuşlardır. Bu nedenle, bu kurumlar hem prestij hem de çözüm odaklı kurumlar olmuşlardır. Fakat bu kurumlar her ne kadar yerinden yönetim kuruluşları olarak belirli derecede özerkliğe sahip olsalar da; mali açıdan çoğunlukla merkezi yönetime bağımlı olmaları, onların sürekli Ankara'da ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili kişiler nezdinde lobicilik yapmalarını ve maddi kaynak bulmalarını gerekli kılan bir sebep olmuştur.

Maddi olanaksızlıkların, var olan sorunların çözümünü mümkün kılmaması ya da tasarlanan projelerin hayata geçirilmesini engellemesi yerel yönetimlerin önündeki en büyük sorunlardan birisini teşkil etmiştir. Bu sorunların bir nebze de olsa aşılmasına yönelik olarak, 1980'li yıllarda Özal tarafından bir gelir kapısı yaratması amacıyla Emlak Vergisi'nin

toplanması görevi belediyelere devredilmiştir (Bila, 2011). Burada amaç, yerel mahalli niteliklere özgü sorunları ve ihtiyaçları yerinde ve zamanında çözüme kavuşturmak için bir kaynak yaratmış olmaktır. Böylelikle, yerel yönetimler için sağlanmak istenen otonomi, özerk uygulamaların hayata geçirilmesi ile de canlandırılmış olacaktır.

Türkiye’de özellikle 1990’lı yılların sonunda AB müktesebatına uyum süreci ile canlanan yerel yönetim reformları, ülke içindeki uygulamaları esnasında çoğu açıdan eleştirilmiş ve hatta zaman zaman gerekli merciler tarafından onaylanmamıştır. Çalışmanın içerisinde de belirtildiği üzere, bu eleştiriler farklı zamanlarda gelişmelere taraf olan politik aktörler veya sivil toplum kuruluşları tarafından da dillendirilmiştir. 2003 yılında T.C. Hükümeti’nin uygulamaya koymaya çalıştığı KYTK ise Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Veto sonrası da, bu yönetsel reform paketi 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimlerle ilgili olarak 5393, 5302 ve 5216 sayılı yasalar şeklinde parça parça hayata geçirilmiştir. Bu yasaların oluşturulması sürecinde dahi çeşitli pürüzler ortaya çıkmış ve ilgili yasaların konu olan bazı maddeleri iptal edilerek yasalasılmışlardır.

AB’ye uyum sürecinde Türkiye’de gerçekleştirilen yerel yönetimler reform çalışmalarının bazı zamanlarda yavaşlaması ve duraklaması, bu reformlara karşı iç politika aktörlerinin yaklaşımı ve çeşitli hususlarda taşıdıkları kaygılar neticesinde gerçekleşmiştir. AB’ye üyelik sürecinde, Türkiye için nihai hedef olan “tam üyelik”in kazanılabilmesi için gerçekleştirilen yapısal uyum çalışmalarına rağmen çeşitli siyasal ve yönetsel etkiler nedeniyle AB’nin ve AB’ye üye olan devletlerin tam üyelik konusundaki kararsız ve çelişkili tavırları ve beyanatlara, Türkiye’deki reform sürecinin de çeşitli zaman dilimlerinde yavaşlamasına neden olmuştur (Sobacı, 2011, s. 95). Özellikle yerel yönetimler reform sürecinde yaşanan aksaklıklara yönelik olarak Canpolat ve Cangir (2010, s. 43) bütüncü bir bakış açısı sergileyerek, yerel yönetimler reformundaki temel sorunun Anayasa’nın merkezi yönetim lehine korumacı tavrından kaynaklandığını, “merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir” kuralının Anayasal bir temele oturtulmasıyla birlikte gerçek anlamda özerkliklerden bahsedilebilecek bir yerel yönetim anlayışının var olacağını belirtmektedirler.

Günümüzde cumhuriyetçi rejimini yarı-başkanlık sistemi üzerine kurgulayan ve bu doğrultuda ulus devlet ilkesine sıkı sıkıya bağlı bulunan Fransa’da bile bölge yönetimlerinin varlığı ancak “yönetsel federalizm” tanımlamasıyla açıklanabilmektedir. Çünkü Fransa’da bölge yönetimleri oluşturuldukları 1984 yılında gerçek anlamda birçok alanda özerkliklerini elde etmişlerdir. Fakat bunun yanı sıra ilgili yasaya “Bölge ölçüsünde örgütlenme

Cumhuriyet'in birliğine ve ülkenin toprak bütünlüğüne zarar veremez" maddesi eklenmiştir (Sezgin, 2003, s. 23-24). Bu bağlamda Fransa'daki yerelleşme, "yönetmel bölgeselleşme" ve "yönetmel bölgeselleşmenin yerelleşmesi" kavramları ile de açıklanabilmektedir (Loughlin, 1994 ve Balme, 1996'dan aktaran Çiner, 2010, s. 173). Türkiye'de ise bölgeselleşme eğilimleri Çiner (2010, 175-177) tarafından üçe ayrılmaktadır. Bu yaklaşıma göre; Türkiye'de il düzeyinde, metropoliten düzeyde ve üçüncü düzey olarak da sosyo-ekonomik bölgeselleşmenin gerçekleştiği varsayılmaktadır. AB-Türkiye ilişkileri çerçevesinde gerçekleşen etkileşim ile sosyo-ekonomik tabanlı bölgeselleşmenin Türkiye'de daha popüler olduğu görülse de, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi ve 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı yasa ile de büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan belde belediyelerinin yani daha küçük belediyelerin kapatılması ile yerelde metropoliten bölgeselleşme eğilimlerinin arttığı vurgulanmaktadır. Son olarak 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi, bu sefer il sınırları içerisinde tüm belde belediyelerinin ve köy yönetimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına neden olmuştur. Bu bağlamda 6360 sayılı yasanın getirmiş olduğu yenilikler, Çiner'in metropoliten bölgeselleşme kavramını, küçük belediyelerin ve köy yönetimlerinin kapatılması argümanı üzerinden desteklese de, büyükşehir belediye sınırının metropoliten alan dışına bir başka deyişle kırsal alana taşırılması, Türkiye'deki bölgeselleşme eğiliminin daha kapsayıcı kavramlarla açıklanmasına ihtiyaç duymaktadır.

Yerel yönetimlerin artan nüfus ve bununla beraber artan ihtiyaçları karşılamaya yönelik girişimleri, özellikle ekonomik ve yönetmel anlamda birtakım özerkliklerin yerel yönetimlere tanınması sorununu da beraberinde getirmiştir. Bölge politikalarına ilişkin Türkiye'de gerçekleştirilen en büyük dönüşüm 2002 yılında kurulan NUTS düzeylerinde istatistiki bölge birimlerinin oluşturulmasıyla gerçekleşmiştir. NUTS bölgelerinin oluşumu, AB ile ilişkilerde istatistiki bölge birimleri sınıflandırması ve bölgesel politika konularında 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ve Ulusal Programı'nda yer almıştır. 2002 yılının Kasım ayında genel seçimler sonucunda hükümetin değişmesi ve tek partinin iktidar olması, 2003 yılı Ulusal Programı'nda NUTS II düzeyindeki Bölge Kalkınma Ajansları'nın kurulmasına yönelik verilen teminat, bölgesel politikaların AB müktesebatı uyumunun sağlanması yönündeki süreci hızlandıran etkenler olmuşlardır. AB ve Türkiye'de konunun uzmanları ile gerçekleştirilen mülakatlarda, AKP Hükümeti'nin bölgesel reformlara yönelik gerçekleştirdiği atılımın, AB üyeliği hedefinden ziyade AB koşulsallığının bir fırsat olarak algılanmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu noktada, AB koşulsallığının etkisinde gerçekleştirilen bölgesel kalkınmaya ilişkin reform sürecinin, hükümet tarafından AB fonları ile desteklenen

projelerin yerel aktörlere dağıtılmasıyla, yerelde hükümete destek sağlanması yönünde gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Bir başka deyişle, Türkiye’de bölgesel reformlara ilham veren baskın mantığın araçsal akılcılık olduğu vurgulanmaktadır. (Ertugal ve Dobre, 2011, s. 1214-1218). Çelenk (2010, s. 113) de, AB katılım sürecinin, merkezi yönetimden bağımsız olarak, yereldeki siyasi aktörlerin değerlerinde değişime neden olduğunu fakat bu değer değişiminin merkez-yerel ilişkileri açısından bir kurumsal değişimi beraberinde getirmediğini vurgulamaktadır. Bir başka deyişle, AB katılım sürecinin, yereldeki mantık değişimi ile birtakım kurumsal değişime öncülük ettiği iddia edilebilse de, merkez-yerel arasındaki vesayet ilişkileri bakımından köklü bir kurumsal dönüşümden söz edilemeyeceği açıktır.

Yerel yönetimlere yönelik en son ve en büyük dönüşüm, Aralık 2012’de kabul edilen 6360 sayılı yasa ile birlikte Türkiye’deki toplam büyükşehir belediyesi sayısının 30’a ulaşması ile yaşanmıştır. Ayrıca bu yeni yasa ile birlikte gelen bir başka yenilik de, İstanbul ve Kocaeli hariç diğer 28 büyükşehir belediyesinin sınırlarının, İstanbul ve Kocaeli’de önceden uygulandığı gibi il mülki sınırları ile eşitlenmesi yani birebir tutulmasıdır. Bunun yanı sıra büyükşehir statüsünü almış olan bu 30 ilde, il sınırları dahilinde belediye sınırları dışında aynı belediyeler gibi temel altyapı yatırımlarını yapan ve buna yönelik hizmetleri sunan il özel idareleri de lağvedilmiştir. Böylelikle bu 30 ilde büyükşehir belediyeleri, birer kentsel yönetim mekanizması olamamanın yanı sıra, gelecek talepler doğrultusunda kırsal alanda da yerel nitelikteki ihtiyaçlarına giderilmesi ile yükümlü olacaklardır.

6360 ya da diğer adıyla yeni bütünşehir yasası, subsidiarite ve özerklik bağlamında makro boyuttaki yerel yönetimleri geniş yetkilerle donatırken, bu yetki artırımına paralel olarak hizmet alanlarını da genişletmektedir. Ulusal ölçekten bakıldığında “yerel yönetimlerin güçlendirilmesi” olarak görülebilecek bu gelişme, yerel perspektiften hizmet sunumunun “yerelde merkezileştirilmesi” olarak da görülebilir. Daha geniş bir anlatımla bu gelişme ayrıntılandırılacak olursa, il sınırı içindeki orman köyleri de dahil olmak üzere, yasa tasarısı ile tüzel kişiliği sona erdirilen bütün belde belediyelerine ve köylere de, büyükşehir belediyesi hizmet alanına giren hizmetleri götürmek durumunda kalacaktır. Ayrıca, ulus-devlet ve üniter devlet yapısı bağlamında bakıldığında merkezi yönetimin taşra organlarının yanı sıra, aynı coğrafyada aynı sınırlar içerisinde merkezi yönetimden devredilen yetkilerle güçlenmiş, “il-bölgeler” ortaya çıkabilecektir. Türkiye gibi, yerel yönetimlerin, üniter devlet yapısı adına merkezin vesayetinde olduğu ve kırsal alan yönetiminin köyler ve il özel idareleri bünyesinde yürütüldüğü bir coğrafyada tüm bu hizmetlerin büyükşehir belediyelerine yüklenmesi acaba ne derece etkin bir yönetim ortaya çıkaracaktır? Sorusu akıllara gelmektedir.

Türkiye, devam eden konjonktürde son 40 yılını etnik temelli terörle mücadele ile geçirmiş ve halen de bu sorunla yüz yüze olan bir ülkedir. Etnik temelli terörün yanı sıra bu alanda ortaya çıkan ve şekillenen bazı talepler, her defasında sorunun, federalist yaklaşımlı yönetsel ve siyasal yeniden yapılanmalarla çözülebileceğini ifade etmektedirler. Dolayısıyla Türkiye’deki terör sorununun federalizm temelli yeniden yapılanma ile çözülebileceği ve güneydoğuda özerk bir yönetimin kurulabileceği de dile getirilmektedir. Böyle bir ortamda da çok geniş yetkilerle donatılmış olan büyükşehir belediyelerinin ihtiyaçlara cevap verip vermeyeceği ya da cevap veremediği takdirde bölgede bulunan diğer büyükşehir belediyeleri ile bütünleşerek bölgesel anlamda özerk birliklerin kurulmasını talep etmeleri ortaya çıkabilecek bir sonuçtur. Bu takdirde federalizm tartışmalarının ya da buna uygun bir şekillenmenin talep edilebilmesi de bundan sonraki bir diğer adım olabilecektir.

Çalışmanın sonuç bölümü içerisinde, Türkiye’nin AB’ye uyum sürecinde yerel yönetim reformlarına ilişkin gerçekleştirdiği ve gerçekleştireceği hedefler ve amaçlar üzerine, “*Hükümet Program*” (HP) ları üzerinden bir tartışma yürütmek de mümkündür. Çünkü, AB uyum süreci ve yerel yönetimler reformları hükümetin eliyle yürütülen kamu politikaları uygulamalarıdır ve hükümetler kurulurken açıklanan HP’ler de bu uygulamalara ilişkin amaç, hedef, strateji ve takvimin çizildiği resmi belgelerdir. Karşılaştırma yöntemi ile yapılan analizde 2011 yılında ilan edilen 61. HP ile 2014 yılında ilan edilen 62. HP kullanılacaktır. Sadece bu iki HP’nin kullanılmasının nedeni ise, çalışmada AB’ye uyum süreci ve yerel yönetim reformları anlamında araştırma önceliğinin son 10 yıla (2004-2014) verilmesi, bu 10 yıl zarfında hükümetin aynı iktidar partisi tarafından tek başına kurulması ve bu partinin kurmuş olduğu hükümetlere ilişkin HP’lerde de bugüne kadar aynı politik felsefenin hakim olmasından kaynaklanmaktadır. O nedenle, son döneme kadar olan gelişmeleri analiz etmek adına 61. HP’den, bugünden itibaren geleceğe ilişkin çıkarımlarda bulunmak adına da 62. HP’den yararlanılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti’nin hem AB hem de yerel yönetimler reformları konusundaki gelecek vizyonun belirlenmesi, hem AB’ye katılım müzakerelerinin hem de uyum sürecinde gerçekleştirilecek yönetsel reformları konusunda ışık tutacaktır. Çalışmanın tamamlanmasına yakın bir süreçte 01.09.2014 tarihinde yayımlanan T.C. 62. HP, bugüne kadarki örneklerinden farklı bir tablo çizmiştir. Toplamda 115 sayfalık bir hacme sahip olan program “*Avrupa Birliği*” başlığına 9 paragraf, “*Kamu Yönetimi*” başlığına ise 17 paragraf ayırmıştır. Bir önceki hükümetin (61. HP) programına bakıldığında ise sırasıyla Avrupa Birliği başlığına 6 paragraf, Kamu Yönetimi başlığına ise, 34 paragraf ayrılmıştır. Bu başlıkların içerikleri üzerinden hareket edildiğinde, başlıklar içerisinde AB’ye uyum sürecine ve kamu yönetimine



ilişkin benzer ifadeler olduğu kadar farklı ifadeler olduğu da görülmektedir. Örneğin 61. HP’de AB başlığı altında “*Bazı AB üyesi ülkelerin objektif kriterlerden uzak siyasi yaklaşımları süreci olumsuz yönde etkilese de*” şeklindeki sitem içeren eleştirileri, 62. HP’de ise biraz daha yumuşatılarak “*katılım müzakereleri başladığında ortaya konan konulan tam üyelik hedefi, AB kaynaklı gecikmelere ve engellemelere rağmen bugün de aynı şekilde devam etmektedir*” şeklinde ifade edilmiştir. AB’ye uyum süreci ile ilgili olarak 61. HP’nin 06.07.2011 tarihinde açıklanmasından hareketle, son üç yıl zarfında müzakere sürecinin yürütülmesi ile ortaya çıkan nisbi duraksamada sorumluluğun AB tarafında yüklendiği görülmektedir.

Bunların yanı sıra, şimdiye kadarki somut ve gelecekteki olası gelişmeleri aktarması bakımından 62. HP, 61. HP’ye kadar daha net ifadeler içermektedir. 61. HP, AB’ye uyum sürecine ilişkin olarak, 2011 yılında “*Avrupa Birliği Bakanlığı*”nın kuruluşunu somut bir gelişme olarak gösterirken, 62. HP, bu konuda daha çok ve net veriler sunmuştur. 62. HP, 61. HP ile paralel olarak, 2009 yılında atanan “*Avrupa Birliği’nden Sorumlu Devlet Bakanı*” ile aynı zamanda “*Başmüzakereci*”yi ve 2011 yılında kurulan AB Bakanlığı’nı örnek gösterdikten sonra, şimdiye değin açılan (*14 fasıl*), geçici olarak kapanan (*1 fasıl*) ve blokaja uğrayan (*17 fasıl*) müzakere başlıklarına yer vermiştir. Geçmişte yapılan çalışmalara ilişkin olarak ayrıca, 2002-2004 yılları arasında çıkarılan 8 adet *Uyum Paketi* ile 2001, 2004 ve 2010 yıllarında yapılan ve TBMM’de kabul edilen 3 adet *Anayasa Değişiklik Paketi*’ne de değinmiştir.

62. HP, AB’ye uyum konusunda yakın zamanda atılan ve atılacak adımlara ilişkin olarak da, 2013 yılında, Türk vatandaşlarının Schengen ülkelerine vizesiz seyahatine olanak sağlamak amacıyla “*Vize Muafiyet Diyaloğu*”nun resmen başladığını bildirmiştir. Türkiye’nin AB’nin katılım öncesi mali yardımlarından da 2014-2020 yılları arasındaki dönemde 4.5 milyar avroluk bir bütçe alacağını duyurmuştur. T.C. Cumhurbaşkanı tarafından 2014 yılının AB yılı ilan edildiği ve bu bağlamda 2014-2017 yılları arasını kapsayacak “*AB’ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı*” adında bir çalışmanın AB’ye üyelik sürecinde her alandaki reform çalışmalarına hız kazandırmak için hayata geçirileceği ifade edilmiştir. T.C.’nin 100. yılının kutlanacağı 2023 yılı için ise “*AB Üyeliği*” hedef olarak belirtilmiştir.

62. HP, içerdiği ve vaat bilgilerden de görüldüğü üzere Türkiye’nin önündeki 9 yıllık sürede (2023’e değin) AB’ye uyum sürecinde elde edilebilecek kazanımları net bir şekilde ifade etmiştir. Bu anlamda, hükümetin, yurtiçindeki reform çalışmalarına paralel olarak, AB uyum sürecine de azami derecede anlam yüklediği görülmektedir. Özellikle yukarıda belirtildiği gibi 9 yıllık bir sürede AB tam üyeliği hedefinin gerçekleştirilmek istendiği ve

açılıp da henüz kapanmayan ve AB üye devletlerince bloke edilen müzakere başlıkları da hesaba katıldığında, Türkiye'nin bu konuda çok sıkı bir çalışma gündemine gireceği anlaşılmaktadır.

Türkiye'nin AB'ye uyum süreci ve yerel yönetimler reformları ile ilgili olarak, HP'ler bağlamında karşılaştırmanın yapılacağı son alan, programlarda “Kamu Yönetimi” ile ilgili gelişme ve hedeflerin bulunduğu kısımdır. Bu kısımda her iki HP'de de, demokratik yönetime ilişkin kavramlara atıfta bulunularak, “şeffaflık, hesap verilebilirlik ve öngörülebilirlikten” yola çıkılarak her kademede katılımcılıktan yana olduğu belirtilmektedir. Bu kavramlarla bir bakıma Avrupa yönetişimine de atıfta bulunmaktadır. Her iki HP, aynı zamanda merkezîyetçi, içe kapanık, kırtasiyeciliğe dayalı, katı hiyerarşik yapıların aşılması için reformlara ağırlık verildiğini belirtmiş ve bu anlamda yerel yönetimlerin lehine olan reform hareketlerinin hayata geçirildiğine değinmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak 62. HP, ayrı bir başlıkta bu konuya değinmesine rağmen kamu yönetimi başlığı altında da bu konuya değinerek, 61. HP ile aynı olarak yerel yönetimlerin yetkilerinin ve kaynaklarının artırıldığını vurguladıktan sonra, belediye ve il özel idarelerine KÖYDES, BELDES ve SUKAP gibi projelerle sağlanan destek belirtilmiştir.

Her iki HP'nin Türk kamu yönetiminin genel örgütlenmesine ilişkin çizdikleri vizyon ise dikkat çekicidir. Öyle ki, her iki HP'de de “*idarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle*” vurgusu kullanılarak yerel yönetimlerin “*hizmet*” odaklı bir anlayış çerçevesinde yerel yönetimlerin güçlendirileceğine vurgu yapılmaktadır. Yine her iki programda ortak olarak, katalizör devlet mantığından hareketle, merkezi idarenin “*strateji geliştirme, standart koyma, izleme ve denetleme fonksiyonlarının*” geliştirileceği belirtilmiştir. 62. HP, konuyla ilgili başka bir ayrıntıyı da dikkatlere sunarak, merkezi idare reformlarında, merkezi idareye ilişkin görev ve yetkilerin net bir şekilde belirleneceği ve geriye kalan bütün konularda yerel yönetimlerin yetkilendirileceğini belirtmektedir. Bu noktada yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine ilişkin olarak “*listeleme*” sisteminin tamamen terk edileceği vurgulanmaktadır. Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, merkezi yönetim toplumun geneline yönelik kamu politikalarının oluşturulması ve kamu hizmetlerinin koordinasyonunun, denetiminin ve kısmen de sunulması konularında yetkili olacak, kamu hizmetlerinin vatandaşa sunulması konusunda esas yükü yerel yönetimler paylaşacaklardır. Bu çıkarıma yönelik olarak 62. HP “*yerel düzeyde ise değişik hizmet birimleri arasında tamamlayıcılık esas olacaktır*” ibaresi ile bu konuyu vurgulamıştır. Bu noktadan hareketle, yerelde hem idari yerinden yönetim birimlerinin hem de hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ve merkezi yönetimin taşra uzantıları olan kamu kurum ve kuruluşlarının çok daha sıkı bir şekilde ve etkin bir

koordinasyona gereksinim duyacakları açıktır. Bu noktada da, katalizör özellikler yüklenmesi düşünülen merkezi yönetimin bu konuda etkin koordinasyonu sağlamak amacıyla gerekli yasal düzenlemeleri hayata geçirmesi de elzemdir.

62. HP, kamu da yapı ve mevzuat kadar zihniyet değişimini de gerekli görmüştür. Bu değişimi sağlamak ve “*kurumların politika planlama, hazırlama, uygulama, eşgüdüm, izleme ve değerlendirme konularında kapasitelerini geliştirmeye yönelik kaynaklarının arttırılacağı*” belirtilerek, kamu personelinin, kamu politikaları oluşturulması sürecindeki potansiyel farkındalığının harekete geçirileceği vurgulanmıştır. Bu değişim ve dönüşüm, kamu hizmetlerinin uygulanması safhasında görev ve yetkilerin büyük bir çoğunluğunun yerel yönetimlere devredilmesinin düşünüldüğü bir zaman niteliğinde önemli bir olgudur. Çünkü, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının artışıyla birlikte, bu kurumlarda görev yapan kamu personelinin de politikaları uygulama, koordinasyonunu sağlama ve geribildirimleri değerlendirip yeni hizmet stratejileri üretme konusunda çeşitli yetkinliklere sahip olması gerekecektir.

62.HP kamu yönetimi başlığından ayrı olarak “Yerel Yönetimler” başlığı ile bu konuya ilişkin olarak 12 paragraf ayırmıştır. Bu başlık altındaki vurgular, devletin yerel yönetim politikalarının ve reformlarının geleceğe ilişkin planlamalarına ışık tutmaktadır.

Öncelikle merkezi üniter devlet yapısının, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini koruyan vazgeçilmez bir yapı olarak görüldüğü vurgulanmış ve ardından merkezi devlet ile çelişmeyecek, temel hak ve özgürlüklerin gelişimini sağlayacak, aynı zamanda da yerelde etkin hizmet sunumunu gerçekleştirecek bir yerel yönetimler sisteminin inşasının temel hedef olduğu gösterilmektedir. Bu anlamda hükümetin, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında etkin bir koordinasyonun geliştirilmesi gerekliliğini esas aldığını ve yereldeki “*her türlü kamu hizmeti sunumunun asıl sunucusunun yerel yönetimler olması gerektiği*” görüşünü savunduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda HP, subsidiarite ilkesine doğrudan atıfta bulunmuş ve yerelde kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın birim tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmesi gerekliliğini belirtmiştir.

Yerel yönetimlerde görev, yetki ve kurumsal yapı konusundaki dönüşümlerin aynı zamanda ileri demokrasi hedefinde yönetişimin kurumsallaştırılması ve vatandaş katılımının, şeffaflık, saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde arttırılmasına yönelik atılımlar olduğu vurgulanmaktadır.

HP'nin kamu yönetimi başlığında vurguladığı üzere merkezi yönetimden geriye kalan her türlü kamu hizmeti alanında yerelde, yerel yönetimlere yetkilerin “*devredileceği*” belirtilmekte ve bu bağlamda “*sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre köy*

*hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinde*” yerel yönetimlerin etkinliğinin arttırılacağı yazılmıştır. Yukarıda ifade edilen cümle, yerel yönetimlere yetki devri anlamında düşünüldüğünde çok önemli bir gelişmedir. Çünkü, Türkiye’de özellikle eğitim ve sağlık alanındaki kamu politikaları, merkezi yönetimin tekelindedir. Sağlık ve eğitim kamu hizmetinin yurt çapında sunumu ve yerine getirilmesi esnasında, yerelde bu konuyla görevli olarak il ve ilçelerde ilgili il ve ilçe müdürlükleri politikaların uygulanmasından, koordinasyonundan ve denetiminden sorumludurlar. Bu kamu hizmetlerinin yerele devri, beraberinde birtakım düzenlenmelerin yapılması zorunluluğunu da getirecektir. Örneğin, bu politikaların yerelde uygulanmasından hangi yerel yönetim kuruluşları ne derece yetkili olacaklardır? Bu hizmetlerin sunumu esnasındaki koordinasyon görevi ve sonrasındaki denetim görevi yerel yönetim kuruluşlarının arasında yaratılacak bir hiyerarşi ile daha üst bir yerel yönetim kuruluşuna mı devredilecek (örneğin eğitim ve sağlık hizmetlerinden kendi mücavir alanı içerisinde sorumlu tutulan bir ilçe belediyesini, il belediyesi veya büyükşehir belediyesi mi denetleyecek?) yoksa bu konuda yine merkeze bağlı bölge müdürlüğü ya da il müdürlüğü şeklinde bir yapılanmaya gidilip, denetim mekanizması olarak merkezi yönetimin vesayeti mi kullanılacak? Tüm bu soruların cevabı, sadece bir politika öngörüsü niteliğinde olan hükümet programında bulunmamaktadır. Fakat, merkezi yönetimin yetkilerinin yerel yönetimlere devri konusunda ortaya bu tarz tartışmaların çıkması da olasıdır.

62. HP’de bu konuda dikkat çeken bir başka nokta ise, “çevre köy hizmetleri” kavramının kullanılmış olmasıdır. Çünkü 2012 yılında kabul edilen ve 30 Mart 2014’te hayata geçirilen 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerin sayısı 30’a çıkartılarak, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları ile eşitlenmiştir. Bu sınırlar içerisinde kalan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle olarak büyükşehir ilçe belediyelerine bağlanmışlardır. Dolayısıyla çevre köy hizmetleri ile kastedilenin sadece büyükşehirlerimiz dışında kalan 51 ildeki il, ilçe ve belde belediyelerine yüklenen bir hizmet sorumluluğu olup olmadığı açık değildir. Bunun yanı sıra, 6360 sayılı yasa ile tüzel kişiliğini kaybederek mahalleye dönüşen köylerimizdeki kırsal yaşantı ve kırsal hayata ilişkin günlük faaliyetler devam etmektedir. Bu husus da dikkate alındığında, ilgili cümlenin devamında tarım ve hayvancılık hizmetleri konusunda da yerel yönetimlerin etkinliğinin arttırılacağından behsedilmektedir. Bu iki hizmet alanı da göz önüne alınırsa, yerel yönetimlere ilişkin yapılacak düzenlemenin hem büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerini hem de diğer il, ilçe ve belde belediyelerini kapsamasının bir zorunluluk olduğu düşünülmektedir.

6360 sayılı yasa sonrasında mahalleye dönüşen köylerimizin, “*kırsal nitelikli mahalleler*” olmasından ötürü, özellikle büyükşehir belediyesi olan 30 ilimizde, çevre köy hizmetleri,

tarım ve hayvancılık faaliyetine ilişkin konuların büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri nezdinde, ilgili yerleşim birimlerinin “mahalli” ihtiyaçları, hizmetin yerinde etkin ve “zamanında” karşılanması ilkesi de göz önüne alınarak, gerekirse sayılan belediyeler bünyesinde yeni bir idari taşra yapılanmasına gidilerek çözümlenmelidir.

62. HP aynı zamanda 6360 sayılı yasa ile kurulan yeni 14 büyükşehir belediyesi ve 27 ilçeye değinmiş ve bu değışimin temel nedeninin ölçek ekonomisi çerçevesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin artırılması olduğunu belirtmiştir.

Yerel yönetim meclislerinin vermiş olduğu kararlar üzerinde mülki idare amirinin onaylanması yetkisinin kaldırılarak, yerel yönetimler üzerindeki merkezi vesayetin büyük ölçüde hafifletildiği vurgulanmıştır. Ayrıca, yerel yönetimler alanındaki reform hareketlerinin, etkin, hızlı, nitelikli hizmet sunabilen, katılımcı, çevreye duyarlı, şeffaf, hesap verebilir ve mali sürdürülebilirliğini sağlayabilir yerel yönetimlerin tesis edilebilmesi için devam edeceğinin altı çizilmiştir.

6360 sayılı yasanın yaratmış olduğu yeni belediyecilik sistemine ilişkin olarak da, büyükşehir belediyelerinin artan hizmet alanları ve farklılaşan görev ve sorumluluklarına paralel olarak, *“her kademedeki hizmetin niteliğine göre farklılaşan ve mekansal özellikleri dikkate alan düzenlemeler”* yapılacağı vurgulanmıştır. Az önce de belirtildiği gibi, büyükşehir belediye sınırları içerisinde mahalleye dönüşen köy yönetimlerinin ve belde belediyelerinin sosyo-ekonomik varlıkları, buna paralel olarak günlük yaşamsal faaliyetleri ve bunların hepsinin gerçekleşebilmesi için de mahalli altyapı-üstyapı gereksinimleri devam etmektedir. Ölçek ekonomisinden faydalanmak adına yerelde gereksiz örgütlenmenin lağvedilmesi ve etkin hizmet üretimi için tasarrufta bulunulması mantığı ile yapılan yasal düzenlemeler ve yapısal dönüşümler her ne kadar bir noktaya kadar verimliliği sağlasa da bazı yönlerden yetersiz kalabilmektedir. Örneğin bu konuda yaşanan veya yaşanacak sıkıntılardan birisi de, yerelde mahalleye dönüştürülen ve tüzel kişiliği kaldırılan yönetsel birimlerin altyapı ve üstyapı ihtiyaçları konusunda merkeze olan bağımlılığıdır. Bu birimlerin aynı zamanda merkeze olan uzaklığı (il veya ilçe merkezi) ve gereksinimlerinin, yerelin ihtiyaçları doğrultusunda ve zamanında karşılanamayabilecek olması da bir başka sorun alanıdır. Dolayısıyla yasa gerekçesinde ve aynı zamanda HP’de de belirtildiği gibi, etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi ve bu kavramların hangi parametreler yardımıyla içinin doldurulduğu da bir başka sorunsaldır. Merkezde bulunan yerel yönetim kuruluşuna göre etkinlik ve verimlilik ölçek ekonomisi doğrultusunda kaynakları tasarruflu kullanmak, eşit, kaliteli hizmet dağıtmak olarak algılanabilecekken, tüzel kişiliği olmayan merkeze uzak bir kırsal nitelikli mahallede oturan vatandaş için ise etkinlik ve verimlilik kendi ihtiyaçlarına

uygun ve zamanında (ihtiyaç duyulan anda) hizmetlerin sunulması olarak da algılanabilecektir. Dolayısıyla, hizmet sunumuna ilişkin kullanılan kavramlar üzerinde oluşabilecek algı farklılıkları, tarafların meşruiyetini sağlayabilecek veya memnuniyetsizliğine de neden olabilecektir. Tüm bu olası sıkıntıların kolaylıkla aşılabilmesi için de, 62. HP’de de vurgulandığı gibi, yerelde (özellikle büyükşehir belediye sınırları içerisinde) tüzel kişiliği kaldırılan yeni mahallelere dönük olarak yeni yönetsel birimlerin ya da koordinasyon merkezlerinin kurulması mümkün olabilecektir.

Yerel yönetimlere ilişkin olarak 61. HP’nin kamu yönetimine ilişkin değerlendirme alanında yer alan, olası yeni köy kanununa ilişkin açıklamalar, 61. Hükümet döneminde yeni köy kanunu yasalaşmadığı için, 62. HP’de yerel yönetimler başlığı içinde son paragrafta ele alınmıştır. HP’de yer alan atıfa göre, yeni köy kanununun hazırlıkları büyük oranda tamamlanmış ve köy yönetimlerinin güçlendirilerek, bu yerlerde sürdürülebilirliğin sağlanacağı vurgulanmıştır. Fakat HP’de, köy kanununun getireceği değişiklikler içerisinde, büyükşehir statüsü kazanan illerde tüzel kişiliğini kaybeden köyler için ya da diğer kırsal nitelikli yerleşkeler için bir düzenleme olup olmayacağı net bir şekilde açıklanmamıştır. Bunun yanı sıra yeni köy kanununun, 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra kırsal nitelikli yerleşkelerde tüzel kişiliği kaldırılan yönetsel birimlerin boşluğunu dolduracak şekilde tasarlanmalıdır. Böylelikle HP’de vurgulandığı üzere hem *“idarenin bütünlüğü”* ilkesi hem de *“her kademedede hizmetin niteliğine göre farklılaşan ve mekansal özellikleri dikkate alan düzenlemeler”* sağlanacağından, bu konuda yapıcı bir adım atılmış olacaktır.

## **5.2. Çek Cumhuriyeti Yerel Yönetimlerine İlişkin Genel Değerlendirme ve Reform Sürecinin Analizi**

Çek Cumhuriyeti’nde yerel yönetimlere ilişkin yapısal dönüşüm, demokratik ilkelere uygun olarak 1989 Kadife Devrimi sonrasında başlamıştır. 1990 Kasım ayında demokratik ve özgür yerel seçimlerin gerçekleştirilmesi ile faaliyetlerine devam eden yerel yönetimler 1996 yılında AB’ye yapılan tam üyelik başvurusu sonrasında ise hızlanarak devam etmiştir. Bu tarihten sonra da ÇC’de gerçekleşen Avrupalılaştırma olgusunun ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yönetsel reformların, hem *“genişleme yönetişi”* hem de komünizm sonrası *“Avrupa’ya dönüş”* sloganı bağlamında modernleşmeye ilişkin dönüşümle birlikte ele alınması gerektiği vurgulanmaktadır (Dimitrova, 2002, s. 173). Çünkü, post-komünist ülkelerin 1990’lı yıllarla birlikte kendilerini yeniden tanımlama safhasında, AB, katılım kriterleri bağlamında çok kuvvetli uyum baskısı yaratan düzenleyici bir aktör olarak ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda Avrupalılaştırma olgusu da, yetkilerin yerele devredilmesine dönük bir kurumsal yapılanmanın ortaya çıkışını tetiklemiştir (Çelenk, 2010, s. 114).

ÇC’de yerel yönetimler reformu anlamındaki temel dönüşüm ise 2000 yılında Bölgeler Yasası’nın ve Belediye Yasası’nın kabul edilmesiyle başlamıştır denilebilir. Bu yasalarla ilgili yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerine başlamasının yanı sıra, 2002 yılının sonuna değin merkezi yönetimin taşra uzantısı olan ilçe yönetimlerinin de görevlerine devam etmesi, reform aşamasında yaşanan geçiş sürecini ifade etmektedir.

1989’daki Kadife Devrim sonrasında, merkezi planlı ekonomik sistemin terk edilmesi ve pazar mekanizmasının ekonomik sisteme hakim hale gelmesi MDAÜ’de bölgesel farklılıkları daha da arttıran bir etken haline gelmiştir. Bu süreçte bölgesel politikaların oluşturulmasına yönelik olarak yeni araçlar geliştirildiği ve bu araçların oluşturulması sürecinde de, AB’nin bölgesel politikalarının etkili olduğu gözlemlenmektedir (Kayasü ve Yaşar, 2006, s. 201).

MDAÜ’ye bakıldığında, AB’ye üyelik sürecinde özellikle bölgesel yönetimlere ilişkin reform sürecinin niçin 1990’lı yılların sonuna dek sarkıtıldığı yönünde bazı savlar bulunmaktadır. Brusis’e (2001, s. 5) göre, bu ülkelerde reformu yürütenlerin bölgesel yönetimleri, yerel ve bölgesel yönetim düzeylerinde kolaylık yaratacak olan ara bir düzey olarak görmekten çok, demokratikleşme önünde bir engel olarak görmeleri ve bu nedenle ortaya çıkan karmaşık reform süreci bu savı açıklamaktadır.

ÇC, AB’ye uyum sürecinde yönetsel reformların uygulaması esnasında, NUTS II bölgelerini ve AB Komisyonunun taleplerini dikkate almadan bir bölgeselleşme politikası yürütmüştür. Bunun sonucu olarak oluşturulan yönetsel birimler, uygunsuz bir örgütlenmeye ve bölgesel yönetimler ile ulusal politik aktörler arasında yetki karmaşasına neden olmuşlardır (Sturm ve Dieringer, 2005, s. 290). Konu ile ilgili bir başka görüş ise, AB’nin, ÇC’nin bölgeselleşmesi üzerinde farklı bir etkiye sahip olduğunu iddia etmektedir. Marek ve Baun’a (2002, s. 897) göre, AB’ye katılım sürecinde, AB, yeni bölgesel kurumların kurulmasını gerekli görmüştür. Fakat katılım öncesi programların uygulanması merkezileşmiş bir yönetim gerektirdiğinden, bu noktada etkili bir adem-i merkezileşme politikası yürütülemediği görülmüştür.

Fakat, AB’ye katılım sonrasında ÇC’deki ve diğer MDAÜ’deki, AB etkisi analiz edildiğinde, AB üyeliği koşulsallığının en tesirli etki kanalı olmaya devam ettiği görülecektir. Bölgesel politika anlamında da, yeni üye ülkeler, AB müktesebatında bölgesel politikalarla ilgili olan 21. başlıkta yer alan yükümlülükleri üyelik sonrasında da karşılamak ve AB Uyum Politikalarını uygulamakla mükelleftirler. Eğer, bölgesel politikalarla ilgili konularda uyum ve kurumsallaşma olması gereken düzeyde değilse, yeni üye ülkelere müktesebatı karşılamaları yönünde yapılan “itme” etkisi, AB üyeliğinin ve AB Uyum Politikalarına katılımın sunacağı fırsatların “çekme” etkisiyle dengelenmektedir (McMaster, 2006, s. 350). Dolayısıyla bu etki tepki mekanizmasının, AB’nin talepleri ile ulusal karar mekanizmalarının kararları arasında

sorumluluklar açısından bir bölüşüm gerçekleştirdiği söylenebilir. Bu doğrultuda, ÇC özelinde bir değerlendirme yapılacak olursa; AB uyum sürecinde yönetsel yeniden yapılanma söz konusu olduğunda mutlak olarak AB'nin talepleri değil, aynı zamanda ÇC'nin ulusal çıkarları alınan kararları da etkin olmuştur. Çünkü, tahmin edilenin ötesinde bir AB baskısının ya da koşulsallığının kamu yönetimi reformları üzerinde terine ya da geriletici bir etki yapacağı varsayılmaktadır<sup>51</sup>

Bu anlamda ÇC'de bölgesel politikaların oluşturulması ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması yönündeki AB etkisi ise parçalı ve kısıtlı olarak ifade edilmektedir. Çünkü, ÇC'nin 1989 sonrasında bölgesel politika anlamındaki yasal ve yapısal dönüşümü incelendiğinde, 1990'lı yılların ilk yarısında özellikle Klaus(1992-1997) Hükümeti dönemindeki merkeziyetçi anlayış yüzünden bölgesel politikalara yönelik olan siyasal ve yönetsel ilginin düşük olduğu gözlemlenmektedir. Bu noktada, aynı yıllarda AB'nin, ÇC'de ilk bölgesel kalkınma ajanslarının kurulumu yönünde oynamış olduğu rol, iç politik aktörlerin konuya olan düşük yoğunluklu ilgisi nedeniyle daha fazla olmuştur. Özellikle teknik yardım ve finansal destek sağlayan PHARE Programı ve diğer AB fonları bu konuda destek sağlayan en önemli araçlar olmuştur. Fakat sonrasında iç politik aktörlerin, AB'ye katılım yolunda bölgesel kalkınma ajanslarını, bölgesel kurumsallaşmayı sağlayacak bir araç olarak görmeleri, kendilerine verilen önemin artmasına ve AB etkisinin de yavaş yavaş azalmasına neden olmuştur (McMaster, 2006, s. 367).

ÇC üzerinde AB etkisi, komünist düzenin terk edilmesiyle birlikte, modernleşme ve Batı dünyasının değerlerine uyum sağlama argümanı ile her ne kadar ortaya çıkmışsa da, kurumsal, yasal ve yapısal dönüşümün ikili ilişkilerdeki resmi mevzuata yansımalarıyla daha da belirginleşmiştir. Bu anlamda ÇC'nin 1996 yılında AB'ye üyelik başvurusu ve ardından Nisan1998'de AB tarafından tarama sürecinin başlatılması bu etkinin yoğun olarak hissedildiği bir zaman dilimidir. Ardından 1999 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde etkin, verimli ve şeffaf bir kamu yönetiminin, katılım için vazgeçilmez bir ön koşul olduğunun vurgulanması, Zeman Hükümeti tarafından yerel yönetim reformlarının hızlandırılmasını sağlamış ve bu çalışma 2000 yılında yeni Bölgeler Yasası ve Belediyeler Yasası olarak olumlu çıktılarını sunmuştur (Camyar, 2010, s. 151). Fakat çalışmada da değinildiği gibi AB etkisi ya da üyeliğin elde edilebilmesi için uyum gösterilmesi gereken koşulsallık, genellikle bir tamamlayıcı faktör olarak var olmuştur. AB etkisi, ÇC'de kamu yönetimi reformu gerçekleştirilmeden önce mevcutta var olan yönetsel ihtiyaçların belli bir çatı altında ifade

<sup>51</sup> "Preparation of Czech Public Administration for EU Membership", Published: 16 May 2002, Updated: 29 January 2010, <http://www.euractiv.com/enlargement/preparation-czech-public-administration-eu-membership/article-117206>, E.T.: 21.04.2014.



edilmesini ve bunlara yönelik reform hareketlerinin uygulamasını kolaylaştıran bir olgu olarak ortaya çıkmıştır (Brusis, 2005, s. 314). Dolayısıyla AB'nin bölgesel reform konusunda temel belirleyici olmadığı, ikincil olarak sürece etki ettiği vurgulanmaktadır (Scherpereel, 2010, s. 49).

Ayrıca C'de ulusal politikaların Avrupalılaşması konusunda, ek siyasal partilerinin payı da yadsınmamalıdır. Çünkü, siyasal partilerin olumlu etkisi özellikle Haziran 2003'te AB'ye katılım konusunda yapılan referandumun sonucunda da görölmüştür. Komünistler dışında, Avrupa kuşkuculuğu düşüncesine sahip olan Sivil Demokratlar dahi, AB üyeliğine tam destek sağlamışlardır (Baun ve vd., 2006, s. 251). Böylelikle, C'nin AB üyeliği 2004 yılında gerçekleşebilmiştir.

## SONUÇ

Türkiye'nin yönetsel yapısına yönelik olarak gerçekleştirilen reform hareketlerinin özellikle son 10 yıllık (2004-2014) dönemde hız kazandığı ve günümüz yerel yönetim örgütlenmesine yönelik olarak yaptığı katkılar işleyişte de etkisini hissettirmektedir. Çalışmada Türkiye'deki yerel yönetim reformlarının, yerel yönetim kuruluşlarının Türk kamu yönetimi sistemi içindeki tarihçesi ile birlikte ele alınması geçmiş, bugün ve gelecek kıyaslamasını kolaylıkla yapabilmek için tercih edilen bir yöntem olmuştur. Böylelikle, Türk yerel yönetim kuruluşlarının çalışmada incelendiği üzere, yaklaşık 200 yıllık yönetim tarihinin hengî iç ve dış etkenler sayesinde evrilebildiğini gözlemlemek daha kolay olmuştur. AB'nin veya tarihsel perspektifte Avrupa'nın etkisi değerlendirilecek olursa, Avrupalılaşıma olgusunun incelenmesi de tezin amaçları arasında yer almıştır. Avrupalılaşıma olgusunun, başlı başına bir süreç olması, AB'nin kurumları ve yasal prosedürleri aracılığıyla, bu sürecin içerisinde özellikle 20.y.y.'ın ikinci yarısında, Türk kamu yönetimine ve bürokrasisine olan yoğun etkisi göz ardı edilemeyecek kadar büyüktür. Bu etkinin gözlemlenebilmesi için de Avrupalılaşıma kavramının, politika transferleri aracılığıyla Türk bürokrasisinde yarattığı değişimleri gözlemleyebilmek için de, küreselleşme, yerelleşme, bölgeselleşme, yönetişim, subsidiarite ve Avrupa çok düzlemli yönetişimi gibi anahtar kavramlar yardımıyla, konuya ilişkin çeşitli parametreler oluşturulmuş ve politika yapım süreçlerini etkileyen bu dışsal etmenlerin yerel yönetim reform sürecine olan etkileri analiz edilmeye çalışılmıştır. AB ile ilişkilerin başlaması, ikili antlaşmaların imzalanması, imzalanan çeşitli uluslararası anlaşmalara taraf olunması, AB'ye adaylık süreci, üyelik müzakerelerinin yürütülmesi gibi AB'den kaynaklı süreçlerin oluşması ve yürütülmesi yukarıda sayılan kavramlar bağlamında açıklanmaya çalışılmıştır. Bu süreçlerin Türk kamu yönetimi içerisinde yönetsel boyutta etkilediği alanlardan birisi de yerel yönetimler olmuştur. Konunun başında da değinildiği üzere, AB'ye uyum sürecinde yerel yönetimlere ilişkin özellikle son 10 yılda birçok yapısal ve kurumsal dönüşümün yaşanması konuyu Türkiye gündemi açısından daha da önemli ve açıklanmaya muhtaç kılmıştır.

Tez çalışması, AB'ye üyelik sürecinde eski Doğu Bloku'nun bir üyesi olan ÇC ile Türkiye'yi örneklem olarak seçmiştir. Türkiye'nin yanında ÇC'nin örneklem olarak seçilmesindeki temel neden, çalışmanın içinde de vurgulandığı üzere, ÇC'nin üniter yapılı bir devlet olması, 20.y.y. boyunca üniter devlet olarak ve zaman zaman da federasyon şeklinde bir devlet olarak yerel yönetimler üzerinde ağır merkezi vesayetinin bulunması, bu süreçte

merkezi yönetimin taşrada, Türkiye'dekine (il örgütlenmesi) benzer şekilde ilçe düzeyinde örgütlenmiş olması ÇC'nin Türkiye ile yerel yönetim ve taşra örgütlenmesi anlamında benzerlik gösterdiği noktalardandır.

Bunun yanı sıra, Türkiye ile ÇC, yerel yönetimlerin kurulumuna ilişkin benzer yöntemleri kullanmışlar ve bu kullanılan yöntem zaman içerisinde yerel yönetim reformlarının uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Günümüzde hem Türkiye'de hem de ÇC'de yerel yönetim reformlarını zorunlu kılan bu kuruluş yöntemi yerleşim esasına dayalı yerel örgütlenmedir. Yerleşim esasına dayalı yerel örgütlenme prensibine göre, belirli bir muhitte ikamet edenler, hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi de göz önüne alınarak, mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak, seçimle oluşturulan karar ve yürütme organları bulunan kamu tüzel kişilikleri oluşturabilirler. Fakat bu ilkenin uygulanması pratikte az nüfuslu çok sayıda yerinden yönetim biriminin (belde, köy v.b.) ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Arıkboğa, 2013, s. 74). ÇC'de bugün itibariyle, ilçesinde 18 nüfuslu dahi olan toplam 6253 belediyenin bulunması, yerel yönetimlere ilişkin bir ölçek sorununu ifade etmekte ve bu alanda bazı düzenlemelerin gerekli olduğu ifade edilmektedir (Fejtek ile mülakat, 2014; Martin Baxa ile mülakat, 2014).

Yukarıda ifade edilen sorunun çözümüne ilişkin olarak Türkiye'de uygulanması gereken yerel yönetim kuruluş yönteminin "alansal yönetim" ya da "alansal ölçek" olması gerektiği belirtilmektedir. Türkiye'de şimdiye değin sadece il özel idarelerin kuruluşunda uygulanan alansal ölçek sistemi, küçük yerleşim yerlerinin kamu tüzel kişiliğinin kaldırılmasına yönelik olarak ilk kez 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı yasada belde belediyelerinin kapatılması ile gündeme gelmiş ve 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı yasası ile de bir başka boyuta taşınmıştır. Bu yasa ile birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırları oluşturulurken de, 2004 yılında 5216 sayılı kanunla gelen nüfus kıstası ve yerleşim esası ilkesi terk edilmiş ve alansal ölçek esasına göre il mülki sınırları büyükşehir belediyesinin sınırları kabul edilerek, büyükşehir belediyesi kurulumunda uygulanan mantık değiştirilmiştir (Arıkboğa, 2013, s. 74-75). Bu yeni ölçek düzenlemesi ile, kentin bütünü kapsayan imar planlarının yapılabileceği, daha büyük projelere imza atılabileceği, koordinasyon eksikliklerinin ortadan kalkacağı ve araç, gereç gibi donanım maliliyetlerinin düşmesi ve insan kaynakları kapasitesinin niteliksel olarak artmasıyla, hizmet başına birim maliyetlerin azalacağı ve kaynakların daha etkin ve verimli kullanılacağı da iddia edilmektedir (Çelikyay, 2014, s. 19).

Türkiye'de 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idareleri kanunları, köy yönetimleri dışında yerinden yönetimleri büyük oranda yeniden düzenlemiş, 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı kanun da büyükşehir belediyeleri içinde ara bir düzenlemeye gitmiş ve sonucunda 2012 yılında çıkarılıp, fiili olarak 30 Mart 2014'te hayata

geçirilen 6360 sayılı kanun ise, hedefinde büyükşehir belediyeleri olmak üzere, hemen hemen tüm yerel yönetim kuruluşları üzerinde (büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, il, ilçe, belde belediyeleri ve köy yönetimleri) tek başına çok büyük bir etkiye neden olmuştur.

Çalışmanın derinleştirilmesine yönelik olarak yurtiçinde gerçekleştirilen alan araştırmasında da, Türkiye'nin yerel yönetim reformlarına ilişkin ilginç bulgular elde edilmiştir. Özellikle 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinin, devletin yerel yönetim örgütlenmesi üzerine yapmış olduğu bir tercih olarak adlandırılmaktadır. Bu alanda 1960'lardan beri süregelen reform çalışmalarının bu kanunla birlikte özellikle hizmet sunumu açısından şekillendirildiği ifade edilmiştir. Kanunun temelindeki mantığın büyükşehirlerde kent-kır ayrımının kaldırılıp, ülke kaynaklarının ve toprağının daha verimli kullanılmasına yönelik olarak bu alanlarda belli bir plan ve disiplinin sağlanmak istendiği vurgulanmıştır. Büyükşehirlerde asgari beledi hizmetlerden kent merkezinde yararlanan yurttaş kadar ilgili büyükşehir sınırları içerisinde en uzak köşede dahi ikamet eden yurttaşın da aynı şekilde beledi hizmetlerden yararlandırılması planlanmıştır. Büyükşehirlerde ulaşım, kanalizasyon, içme suyu ve imar-planlama gibi alanlarda kamusal hizmetlerin tek bir çatı altında toplanmasıyla daha etkin kamu hizmetinin sunulabileceği belirtilmiştir. Kırsala hizmet sunumu konusunda da sıkıntı yaşanmayacağı, daha önceden il merkezinde teşkilatlanan il özel idaresi aracılığıyla götürülen hizmetlerin şimdi yine il merkezinde örgütlenen büyükşehir belediyesi ve ilçe merkezinde örgütlenen büyükşehir ilçe belediyesi aracılığıyla daha fazla kaynak ve daha fazla teknik personel eşliğinde sunulacağı ifade edilmiştir. Ayrıca İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyükşehirlerde bulunan İETT, EGO ve ESHOT gibi ulaştırma idarelerinin bu dönüşüm sürecini daha da kolaylaştıracakları, özellikle de içme suyu, köy yolları ve çöp toplamaya yönelik hizmetlerin büyükşehirlerde çok daha hızlı bir şekilde görüleceğine kesin bakıldığı da ifade edilen bir başka nokta olmuştur (Elban ile mülakat, 2014).

Böylelikle 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehirlerde, il özel idaresi, belediye ve köylerden üçlü yerinden yönetim yapısının terk edilerek, tek yerel yönetim yapısının belediye olarak ortaya çıktığı ve bunun da kendi içinde yukarıda ifade edildiği gibi iki organdan oluşan bir yapı olduğu vurgulanmıştır. Bu yapının, şimdilik 30 ildeki mülki sınırlarının tümünü belediye sınırları içine aldığı, ileride siyasi otoritenin kararları doğrultusunda gerektiğinde sayının arttırılabileceği veya tüm illeri de kapsayabileceği ifade edilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde valinin başkanlığında kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının mahalli idarelerle görev alanlarının doğrudan kesişmediği, dolayısıyla bu oluşumun yerel yönetimler üzerinde bir vesayet mekanizması olarak ortaya çıkmayacağı ifade

edilmiştir. Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kapanmasından sonra, merkezi idarenin normalde il özel idaresi aracılığıyla yapmak istediği yatırımların koordine edilmesi amacıyla kuruldukları ve tüzel kişilikleri bulunmadığı için de yönetsel anlamda fazla bir hareket kabiliyetlerinin bulunmadığı vurgulanmıştır (Elban ile mülakat).

AB üyelik sürecinin yerel yönetimler reformlarını tetiklediği ve hatta hızlandırdığı üzerinde önemle durulan bir başka nokta olmuştur. Mahalli idarelerin, hem kamu yönetimi reformunun hem de AB üyelik sürecinin gündemde olduğu bir dönemde, reform kapsamı dışında tutulamayacağı ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra mahalli idarelerin, sadece doğrudan kendileriyle ilgili olan 4-5 kanunla sınırlı olarak düzenlenmedikleri, merkezi idareye veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin çıkan kanunlardan da etkilendikleri ve yararlandıkları belirtilmiştir. Bir başka deyişle, mahalli idareler alanındaki reformların, son çıkan kanunlarla birlikte bitmediği ve bitmeyeceği, çünkü mahalli idarelerin devlet ile aynı doğrultuda değişim ve dönüşüme tabi olduğu ifade edilmiştir (Elban ile mülakat, 2014).

AB üyelik sürecinde yerel yönetim reformları ile ilgili olarak belediye başkanları ile yapılan görüşmede de, genel bir kanı olarak, AB uyum sürecinin, yasalar aracılığıyla belediyelere daha fazla yetki aktarımını, AB projeleri ve fonları aracılığıyla da daha fazla kaynak aktarımını sağladığı gözlemlenmiştir. Bir başka deyişle, AB süreci özellikle son 10 yıllık (2004-2014) zaman dilimi içerisinde mevzuat dönüşümü bakımından dolaylı kaynak aktarımı bakımından ise doğrudan olumlu etkide bulunmuştur denilebilir.

Bu konuya örnek olarak, Bandırma Belediyesi'nin Edincik, Erdek ve Karşıyaka Belediyeleri ile ortak olarak, AB fonları yardımıyla bir katı atık tesisi kurduğu tespit edilmiştir. Fakat 6360 sayılı yasa kapsamında büyükşehirlerde mahalli idare birliklerinin kaldırılmasıyla bu birliğin büyükşehire devredildiği ifade edilmiştir. 6360 sayılı kanunla birlikte su ve kanalizasyon idaresinin büyükşehire geçeceği, fakat su konusunun aciliyet gerektiren bir alan olduğu, bu nedenle bu konudaki gereksinimlerin büyükşehirden karşılanmasının zor olduğu belirtilmiştir. 6360 sayılı kanun uyarınca mahalleye dönüştürülen köylere, büyükşehir, büyükşehir ilçe belediye ve bağlı idarelerin yatırım bütçelerinin en az %10'unun, 10 yıl süreyle aktarımının sorunların çözümünde yeterli olup olmayacağını da bilinmediği vurgulanmıştır (Pekel ile mülakat, 2014).

Yenişehir Belediye Başkanı Sayın Cingil de, 2004 yılından bu yana çıkan 5216 ve 5393 sayılı yasalarla yetkilerinin 1580 sayılı kanun zamanına göre oldukça genişlediğini ifade etmiştir. 6360 sayılı yasanın, özellikle imar planları konusunda bütünlüğü sağlayacağını ve böylelikle uyuşmazlıkların çözülebileceğini belirtmiştir. 6360 sayılı yasayla birlikte, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesinin intibak sürecinde bir

takım sıkıntıları doğurabileceği fakat zamanla bunun da aşılabileceğini dile getirmiştir. AB'nin yerel yönetimler açısından mutlak bir etkisinin olduğu ve bu etkinin devam edeceğini de ayrıca ifade etmiştir. Konuyla ilgili olarak, kendi belediyeleri bünyesinde “Eurodesk” noktası oluşturduklarını ve AB'den gelen proje çağrılarını kendi bölgelerinde tüm kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili kişilere duyurduklarını bildirmiştir. Fakat AB projeleri alanında eğitim konuları dışında fazla bir ilginin oluşmadığı da ayrıca aktarılan başka bir husus olmuştur (Cingil ile mülakat, 2014).

Çalışmanın ikinci örneklem ülkesi ÇC ise, komünist yönetim yapısından 1989 yılında çıkmış ve 1990 yılından itibaren yerel yönetimlere yönelik yapısal ve kurumsal dönüşümüne başlamıştır. ÇC'nin 1996 yılında başlayan AB üyelik müzakereleri, 2004 yılında tam üyelikle sonuçlanmıştır. Bu süre zarfında ÇC de, yerel yönetimlerine yönelik olarak hem belediyeler hem de bölge yönetimleri düzeyinde 2000 yılında iki yeni yasa çıkarmış ve kapsamlı bir reform hareketine girişmiştir.

ÇC'de gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarına ilişkin alan araştırmasında da, AB'nin etkisinin yok sayılamayacağı, fakat bu etkinin reform süreci başladıktan sonra 1990'lı yılların ikinci yarısında gerçekleştiği, dolayısıyla reform planlarının uygulanmasındaki itici gücün ve başat aktörün AB olmadığı ifade edilmektedir. AB etkisinin, reform süreci devam ederken, AB fonları ile desteklenen projelerden belediyelerin de faydalanması ile somutlaşmış olduğu ifade edilmektedir. Özellikle belediyelerin içme suyu teminine yönelik altyapı yatırım projelerinde AB fonlarının katkısının yadsınamaz olduğu belirtilmiştir (Baxa ile mülakat, 2014).

Yerel yönetim reformlarına ilişkin olarak da, ÇC'de yerel yönetim reform sürecinin tasarlanmasında diğer AB ülkelerinin yerel yönetim sistemlerinden ilham alındığı ve sürecin doğru planlandığı ifade edilmiştir. Fakat, 1990 yılı ile birlikte belediyeye yönelik yönetsel sistemin yenilenmesi ile birlikte birçok belediyenin kurulduğu ve bugün sayılarının çok fazla olduğu vurgulanmıştır. Merkezi yönetimden birçok yetkinin oldukça özerk koşullarla birlikte belediyelere devredildiği fakat bu görevlerin yerine getirilmesine yetecek miktarda maddi kaynağın belediyelere aktarılmadığı belirtilmiştir. Belediyelere ilişkin gelecek yıllarda ciddi bir reform hareketinin beklenmediği, çünkü zaten üç yıl kadar önce belediyelerin gelirlerini düzenleyen bir kanunun çıkarıldığı da ortaya konan bir başka dikkat çekici unsurdur 1997'de oluşturulan bölgelerin ise coğrafi olarak sınırlarının küçük belirlendiği vurgulanan bir başka husus olmuştur (Baxa ile mülakat, 2014). Bölge yönetimlerinin işleyişine yönelik olarak ise, özellikle teşkilatlanma bağlamında müktesebata uyum nedeniyle AB etkisinin kısmen de olsa hissedildiği ve uyumun sağlandığı ifade edilmiştir (Varhulikova ile mülakat, 2014).

ÇC’de şu an sayılarının oldukça fazla olduğu ifade edilen küçük belediyelerinin sayılarının düşürülmesinde ise zorluklar yaşanabileceği ifade edilmiştir. Çünkü ÇC’nin reform süreci içerisinde aynı zamanda altı maddesi haricinde taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve NUTS sistemi dolayısıyla, AB’nin müktesebatının etkisinde olduğu ve belediye sayılarının düşürülmesinin subsidiarite ilkesine aykırılık teşkil edebileceği belirtilmiştir. Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı’na uyumu takip eden Avrupa Konseyi’nin de belediye sayılarının düşürülmesinden taraf olmayacağı, fakat böyle bir eylemde bulunulması durumunda esas tepkinin tabandan yani kapatılacak ya da birleştirilecek olan belediyelerden gelebileceğinin tahmin edildiği bildirilmiştir. Çünkü, komünist dönemde yerleşik halka sorulmadan, merkezi yönetimin yönetsel kararları ile gerçekleştirilen belediyelerin birleştirilmesi hareketinin buna yol açabileceği ifade edilmiştir. AB uyum sürecinde, müktesebata yönelik olarak yapısal uyumun sağlanması gerekliliğinden ötürü AB’nin etkisinin kısmen olduğu, fakat yerel yönetimlerin iç işleyişine yönelik olarak herhangi bir etkinin olmadığı vurgulanmıştır. Yerel yönetim reformlarının geleceği üzerinde çok ciddi bir reform hazırlığının şu an için mevcut olmadığı, sadece mevcut sistemin iyileştirilmesine yönelik olarak küçük yasal değişikliklerin söz konusu olabileceği vurgulanmıştır (Fejtek ile mülakat, 2014).

ÇC’de 2000 yılında kurulan ve 14 bölgede faaliyete geçen bölge yönetimleri, bir yerinden yönetim basamağı olarak Türkiye’de bulunmamaktadır. Türkiye’deki mevcut yasama süreci içerisinde de, tüm Türkiye sınırları içerisinde bölge yönetimlerinin kurulmasını ilişkin herhangi bir tartışma, belirti ya da ihtiyaca yönelik bir somut bir talep de gözlenememiştir. Literatürde, bölge yönetimine yönelik yapılan tartışmalar ise, AB müktesebatına uyum, katılım öncesi yapısal fonlardan faydalanma, AB yasal metinlerinde ifade edilen gereklilikleri karşılama düşüncesi ile mali ve yönetsel düzeyde bölgeler politikasının ve buna ilişkin kurumların ne şekilde oluşturulabileceğine yöneliktir. Türkiye, üniter yapı bir devlet olduğundan yönetsel yerinden yönetim kuruluşu olarak, merkez ile yerel (belediyeler kastedilmektedir) arasında bir ara düzeyin bölgesel yönetim olarak oluşturulmasına yönelik olumsuz görüşlere literatürde de rastlanmaktadır. Örneğin Çoker (2003, s. 158-161) bir yerinden yönetim kuruluşu olarak bölge yönetimlerinin federalizmi özendirilen bir ortam yaratacağını, zaten Türkiye özelinde il düzeyinin üstünde, bölge genelinde yerel nitelikte yürütülmesi gereken bir kamusal faaliyet olmadığı, bölgesel nitelikteki büyük çaptaki yatırımların merkeze bağlı bölgesel nitelikli özel örgütlenmelerle aşılabileceği, yerelin daha da kuvvetlendirilmesi isteniyorsa, bunun için Türkiye şartlarına en uygun ölçekte bulunan il ve ilçe yönetimlerinin aynı zamanda birer yerel yönetim birimine dönüştürülmesinin en uygun çözüm olacağını ifade etmektedir. Türkiye şartlarında, yukarıda sayılan öneriler çerçevesinde

düşünüldüğünde, yerel yönetimlere ilişkin reform çalışmalarına bölge düzeyinden mi yoksa en temeldeki köy ve mahalle yönetimlerinden mi devam edilmesi gerektiği daha da anlam kazanmaktadır.

Her iki ülke nezdinde AB'nin ya da AB etkisinin ne derece istendiği ve ne derece etkili olduğu da, farklı nedenler temelinde de birbirine benzer etkiler göstermiştir. Öyle ki, hem Türkiye hem ÇC öncelikle çeşitli siyasi dönüşümlerin bir sonucu olarak yönünü AB'ye çevirmiştir. Türkiye'de Cumhuriyet'in kurucusu olan Mustafa Kemal Atatürk'ün Batılaşmayı Cumhuriyet'in gelecekteki konumu için elzem bir araç olarak görmesi, ve ÇC'nin içinde yer aldığı MDAÜ ülkelerinin de 1989 sonrasında "Avrupa'ya Dönüş" sloganı ile siyasi ve sosyo-ekonomik yapısal dönüşüm politikalarını uygulamaya koymaları, AB'yi bu ülkelerin siyasi gündeminde ulaşılması gereken bir hedef durumuna getirmiştir. Bu siyasi hedeflerin yanı sıra, AB her iki ülke için de, ekonomik anlamda da bütünleşilmesi gereken bir oluşum olarak varolmuştur. Fakat, müzakereler başladığında Türkiye ile ilgili dikkat çeken nokta şudur ki; Türkiye 1996 yılında Gümrük Birliği'ne taraf olduğundan dolayı, ekonomik anlamda AB yapıları ile MDAÜ'den daha fazla eklemlenmiş durumda olduğudur (Tunkrova, 2010, s. 10). Yerel yönetimler reformları da, yukarıda gerekçelendirilen siyasal ve ekonomik dönüşümün yapısal bir ön koşulu olduğundan, çalışmada vurgulanan AB etkisinin boyutu daha anlaşılır kılınmaktadır.

Yerel yönetim kuruluşlarına ve örgütlenmelerine ilişkin şimdiye değin gerçekleştirilen reformlar, Türk yerel yönetim sisteminde büyük bir dönüşümün gerçekleşmesi neden olmuş ve beraberinde birçok yapısal değişimi getirmiştir. Bu yapısal değişim ve dönüşüm resmi olarak 30 Mart 2014 tarihinde başlamış ve devam etmektedir. Türk yerel yönetim sistemine yönelik bu değişim ve değişime yönelik eleştiriler ve desteklenen noktalar çalışma içinde de vurgulanmıştır. Bu bölümde, Türkiye'nin yerel yönetim örgütlenmesinin mevcut görünümü üzerinden, geleceğe yönelik olası gelişmeler, sorun alanları ve çözüm önerileri sıralanacaktır.

- 6360 sayılı kanunla oluşturulan yeni yerel yönetim sistemi, artan yetkileri ve yönetsel alanları ile yerelde büyükşehir belediyelerine dayalı bir yönetsel sistem oluşturmuştur. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi, bu sınırlar içindeki ilçelerin büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmesi, "yerelde merkezileşmeye" neden olacaktır. Çünkü ilk olarak, bütün büyükşehir belediyelerinin alanı il sınırı ile eşitlendiği için artık bu sınırlar içerisinde "ilçe belediyesi" kalmamıştır. İl sınırları içindeki bütün ilçe belediyeleri "büyükşehir ilçe belediyesi"ne dönüştürülmüştür. Dolayısıyla kelime anlamı olarak ve fonetik olarak dahi ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerine bir bağlılığı söz konusudur. Bu bağlılık,



sadece kelime anlamı ile sınırlı kalmayıp pratiğe de taşınmıştır. 6360 sayılı yasanın 11. maddesi 5216 sayılı yasanın 27. maddesinin birinci fıkrasını değiştirerek, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri ile ya da büyükşehir ilçe belediyelerinin kendi aralarında kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili olarak ihtilaf çıkması durumunda büyükşehir belediye meclisini “yönlendirici” ve “düzenleyici” kararlar alma konusunda yetkili kılmıştır. Tırnak içerisinde kullanılan bu kelimelerle anlatılmak istenen veya alınacak kararların kapsamı ve bağlayıcılığı her ne kadar tartışma konusu olsa da, en azından büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde vesayet mekanizması oluşturabileceği açık bir gerçektir.

- İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri istisna sayıldığı takdirde, daha öncesinde diğer büyükşehir belediyesi olan 12 ilimizdeki ilçe belediyeleri, büyükşehir belediye sınırları dışında kalabiliyor ve kamu hizmeti sundukları alan büyükşehir belediyeleri ile ayrı tutulabiliyordu. Fakat 6360 sayılı yasa ile birlikte artık, büyükşehir belediyesi ile olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak son bulduğundan, bu illerde kırsal alanlarda büyükşehir belediyeleri ile ilgili ilçe belediyeleri birlikte kamu hizmeti sunacaklardır. Eski yerel yönetim sistemi ile karşılaştırıldığında, ilçe sınırları içerisinde bulunan köy, oba, kom, mezra gibi kırsal alanların altyapı yönünden desteklenmesi konusunda il özel idareleri sorumluluk yüklenabiliyordu. Fakat büyükşehir belediye sınırları içerisinde, hem il özel idarelerinin aynı zamanda da belde belediyelerinin ve köy yönetimlerinin tüzel kişiliklerinin lağvedilerek kaldırılması, kırsal yerleşimlerde hem büyükşehir belediyesinin hem de büyükşehir ilçe belediyelerinin aynı alanda kırsal yerleşkelere uygun faaliyet göstermesi zorunluluğunu getirecektir.
- 6360 sayılı yasa ile kırsal alandaki görev ayrımı net olarak tanımlanmayan büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin, kentsel alanlara yönelik olarak tasarlanmış olan kamu hizmetleri ve örgüt yapıları, yetersiz bürokratik yapı ve mevzuat da göz önüne alındığında ne derece etkili ve verimli olacağı bir tartışma konusudur.
- Bunun yanı sıra büyükşehir belediye sınırları içerisinde belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla birlikte işlevi sona eren ve özellikle kırsal alanda mahallin gereksinimlerine yönelik olarak oldukça etkin hizmet üreten mahalli idare birliklerinin de lağvedilmesiyle, kırsal yerleşkelerde kamu hizmeti sunumunun aksayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, köy yönetimlerinin, ölçek ekonomisinin gerekliliklerini sağlamak amacıyla, coğrafi ve sosyo-ekonomik olanakların izin verdiği ölçüde birleştirilmesi ve personel, yürütme ve karar organları ile görevleri, işleyişleri

bakımından belediye benzeri bir yapılaşmaya gidilmesi ve mevcut yapılarının yeniden düzenlenerek, yönetsel ve mali özerklik anlamında daha da güçlendirilmeleri önerilmektedir (Yaşamış, 2005, s.373).

- Kırsal yerleşkelerde kamu hizmeti sunumuna yönelik olarak doğan yönetsel boşluğun, ivedilikle doldurulması gerekmektedir. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde tüzel kişiliği kaldırılarak büyükşehir belediye ilçelerinin köyüne dönüşen belde belediyelerinin ve köy yönetimlerinin birer “kırsal nitelikli mahalle” olarak, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin meskun sahalarında yaşayan vatandaşlardan oldukça farklı gereksinimleri olacaktır. Bu gereksinimlerin, büyükşehir ve ilçe belediyeleri aracılığıyla merkezden nasıl karşılanacağı ise ayrı bir tartışma konusudur.
- 6360 sayılı yasa büyükşehir belediyesi olan illerde lağvedilen il özel idareleri yerine yine valiye bağlı olarak “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları”nın kurulmasını öngörmüştür. 6360 sayılı yasanın 34. maddesine göre, bu başkanlıklar aracılığı ile, *“büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu”*nun sağlanması temel amaçlardan birisi olarak hedeflenmiştir. Yine aynı maddede yer alan ibare uyarınca *“Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurabilir”* denmektedir. Bunun yanı sıra aynı maddnin devamında, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen kamu hizmetlerinin aksadığının vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmetin tamamlanmasını isteyeceği gibi, bu hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla ya da bizzat yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığınca yerine getirilmesini sağlayabilecektir. Ayrıca geçici madde 1’in 5. fıkrası uyarınca tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçlarının yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilebileceği hükmünün getirilmesi, bu başkanlıkların buldukları illerde yüklenecekleri misyona ilişkin ipuçları vermektedir. Başkanlıklar, tüzel kişiliği vali tarafından temsil edilen il özel idarelerinin kaldırılmasından sonra yine valinin başkanlığında merkezi yönetimin taşra uzantısı formunda kuruluşlardır. İncelenen yasa maddelerinden de anlaşılacağı üzere, bu başkanlıklar kaldırılan il özel idarelerinin il çapında üstlendikleri kamu yatırımlarına yönelik faaliyetleri üstlenebilmeye yetkilidirler. Ayrıca valiye bağlı olarak, yürütme organları tamamen atanmış kişilerden oluşturulan bu başkanlığın, her ne kadar tüzel kişiliği vali tarafından temsil edilse de bir yerel yönetim kuruluşu olan, karar ve yürütme organları

seçilmiş kişilerden oluşan il özel idarelerinin yerine gelmesi ve benzer fonksiyonları il çapında yürütmeye yetkili olması, yereldeki merkezileşmenin ve artan vesayetin bir başka göstergesidir.

- Bu nedenle, Türkiye’de özellikle büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde “kırsal nitelikli mahalle” olarak nitelenen tüzel kişiliği kaldırılan belde ve köylerde, yenilenecek olan köy kanunu da bir fırsat olarak kullanılarak yeni bir alt düzey yerel yönetim yapılanmasına gidilebilir. Belde ve köylerde ayrı ayrı ya da köylerin ve beldelerin, belirlenecek nüfus ve yüzölçümü ölçütlerine bağlı olarak, kendi aralarında birleşerek oluşturacakları tek tip kırsal nitelikli yerinden yönetim yapısı aynı zamanda 6360 sayılı yasanın varlık gerekçelerinden biri olan ölçek ekonomisinin kamu hizmetlerinde yaratacağı etkinlik ve verimliliğe ulaşmada bir araç olarak kullanılabilir. Bu alt düzey yerel yönetim yapılanması oluşturulurken, ölçek ekonomisinin sağlanabilmesi için “parçalanma endeksi”<sup>52</sup> (Arıkboğa, 2007, s. 8) yardımıyla il sınırları içerisinde optimum sayıda belediye kurulumu gerçekleştirilebilir. Ayrıca bu yapılanmanın/yapılanmaların sahip olacağı tüzel kişilik, seçimlerle oluşturulan karar ve yürütme organları ile kendi bütçeleri, yerelde halka en yakın birim tarafından hizmet sunulması olgusu olarak ifade edilen subsidiarite prensibinin uygulamadaki yansıması da olacaktır.
- 6360 sayılı yasanın büyükşehir belediyelerini hem yetkileri anlamında güçlendirmesi hem de sorumluluklarını ve hizmet alanlarını genişletmesi, onların yerelde belediye üstü bir düzeyde veya bir başka ifadeyle bölgesel düzeyde yeni bir yönetsel veya siyasal yerinden yönetim kuruluşuna doğru evrilebilecekleri yönünde bir tartışma doğurmuştur. Tartışma konusu salt bir iddia yani idari veya siyasal nitelikli bölgesel yönetim olgusu üzerinden yürütülse de hayata geçip geçemeyeceğine ilişkin tartışmanın farklı boyutlarda ele alınması gerekmektedir. Öncelikle, Türkiye’de bölge terimi üzerinden yapılan bölümlenme şimdiye kadar coğrafi bölgeler anlamında, AB İstatistik Bölge Sınıflandırması doğrultusunda AB’nin katılım öncesi mali yardımlarından faydalanabilmek adına oluşturulan istatistik bölge anlamında ve merkezi yönetimin taşra uzantılarının yetki genişliği esasına dayalı olarak kamu hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak amacıyla oluşturduğu bölge müdürlükleri üzerinden gerçekleştirilmiştir. Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde Cumhuriyet döneminde bölge esaslı yapılan bu çalışmaların hiçbirisi yönetsel (bir yerel yönetim

<sup>52</sup> “Parçalanma Endeksi”, bir ildeki toplam belediye sayısının, o ildeki ilçe sayısına bölünmesi ile oluşturulan bir endekstir. Bir ilde belde belediye sayısının fazla olması, endeks değerini arttıracak varsayımına dayanır. Daha fazla bilgi için: Arıkboğa E., “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu”, KAYFOR 2007, V. Kamu Yönetimi Forumu, Umuttepe, Kocaeli, (18-20 Ekim 2007), 1-22.

kuruluşu olarak bölge yönetimi) veya siyasal (federe devlet) anlamda yerinden yönetim kuruluşu oluşturmak mantığı ile hazırlanmamıştır. Bu yönde bir çalışmanın gerçekleştirilebilmesi için öncelikle geliştirilecek parametreler üzerinden (coğrafi sınırlar, sosyo-ekonomik yapı, kültürel kimlik, tarihsel bağlar, vb.) bölgelerin sınırları belirlenmeli ve Türkiye Cumhuriyeti'ndeki tüm coğrafi alan birbirine olabildiğince eşit ve yakın nitelikte bölümlenmelidir. Oysa ki, 6360 sayılı yasa ile oluşturulan yapıda, büyükşehir belediyelerinin dağılımlarına bakıldığında böyle bir yapı göze çarpmamaktadır. Kaldı ki, mevcut büyükşehir belediyesi olan iller üzerinden birleştirme yolu ile diğer illerin de bu illere dahil edilmesi yöntemi ile bir bölge yönetimi oluşturma çabası içine girilse dahi, hem bölge merkezlerinin optimum ölçekte belirlenebilme sorunu hem de oluşturulacak bölge sayısının çokluğu (30 büyükşehir belediyesinin bölge yönetimine dönüştürüldüğü varsayıldığında) yüzünden ölçek ekonomisinin uygulanamama olasılığından ötürü, bu yaklaşım çok mantıklı olmayacaktır. Fakat konuyla ilgili olarak, büyükşehir belediyeleri üzerinden değil de, farklı bir ölçekleme yöntemi kullanılarak oluşturulacak kısmi özerkliğe sahip, seçimle iş başına gelen karar ve yürütme organları bulunan “yönetimsel nitelikli bölgeler”in bir başka deyişle Fransız tipi bölgeselleşme biçiminin Türkiye koşullarına uygun düşeceği de ifade edilen fikirler arasındadır (Özel, 2009, s. 195).

- ÇÇ, AB'ye uyum sürecinde bir idari yerinden yönetim kuruluşu olarak bölge yönetimlerine ilişkin yasayı 2000 yılında yürürlüğe sokmuş ve bölge yönetimleri de seçimlerinin tamamlanmasının ardından 2001 yılında faaliyetlerine başlamışlardır. Bu konuda 1997 yılında AB Komisyonu'nun “tavsiye” nitelikli bir kararının bulunması ve ilgili kararda merkezi yönetim ile belediyeler arası yeni bir düzeyde yerinden yönetim kuruluşlarının kurulmasının önerilmesi, ÇÇ'nin müzakere sürecinde dikkate aldığı bir husus olmuştur. Fakat, çalışmanın içerisinde de tekrarlandığı gibi AB, üye ülkelerin yönetimsel mekanizmalarına yönelik asla şablon bir yönetim modeli dayatmamaktadır. AB'nin üye ülkelerden bu konudaki talebi, AB'ne katılım için gerekli olan kriterlerin yerine getirilmesi, AB yönetişiminin, AB'nin diğer kurumları ve üye devletleri ile birlikte uyum içinde sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır. Bu noktadan hareketle, Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde idari veya siyasi anlamda bölge yönetimlerini oluşturma zorunluluğu yoktur. Bu konu, tamamiyle Türkiye'nin iç politikasına ilişkin bir konudur.
- Türkiye, AB'ye uyum sürecinde yerel yönetimler anlamında, Avrupalılaştırma olgusu bağlamında, taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilgili hükümlerine ve AB'ye katılım müzakerelerinin tamamlanabilmesi için de Maastricht

Antlaşması'nın ve Kopenhag kriterlerinin gerektirdiği sosyo-ekonomik koşullar ile insan haklarına ve demokratik düzene saygılı, katılımcılığı, şeffaflığı (açıklık), hesap verilebilirliği, tutarlılığı, orantılılığı, etkililiği ve subsidiarite prensibini esas alan bir yerel yönetim mekanizması geliştirmek zorundadır. Bu ilkeler çerçevesinde AB yönetişimine uyumun sağlanması ve Avrupa yönetsel alanına entegre olunabilmesi adına Türkiye sınırları içerisinde vatandaşların mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarına en uygun düzeylerde ve nitelikte yerel yönetimlerin oluşturulması açık bir gerçekliktir.

## KAYNAKÇA

- Adıgüzel Ş., “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, (2012), 153-176.
- Akdemir E., “Avrupa Bütünleşmesinin Tarihçesi”, *Avrupa Birliği - Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*, der. Akçay B., Göçmen İ., 39-66, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Şubat 2014.
- Akıllı H., Akıllı H.S., “Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey”, *3rd World Congress of Administrative and Political Sciences*, 2013, [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).
- Al H., “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2*, der. Akyüz V., 105-144, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- Arda E.(Ed.), ve diğerleri., “Sosyal Bilimler El Sözlüğü”, Alfa Aktüel Kitabevi, İstanbul, 2003.
- Arıkboğa E., “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu”, *KAYFOR 2007*, V. Kamu Yönetimi Forumu, Umuttepe, Kocaeli, (18-20 Ekim 2007), 1-22.
- Arıkboğa E., “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 2, (Haziran 2012), 1-31.
- Arıkboğa E., “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar*, Yıl: 1, Sayı: 3, (Ocak-Haziran 2013), 48-96.
- Aydın A. H., “Yerel Yönetimlerin Bir Türü Karşılanamayan İhtiyacı: Reform”, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1167>, (2010), E.T.: 28.08.2012.
- Aytuğ H.K., “Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliği Genişlemesine Bakışı”, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 1, (2008), 149-161.
- Bastos S., Schneider T., “Europeanisation of CEE Executives: EU-Membership Negotiations as a Shaping Power”, *The Project of Europeanisation of Public Administration in Central and Eastern Europe in the Process of Transformation and Integration*, Workshop Report, (19 September 2001), 1-15.
- Batal S., “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı ile Mukayeseli Değerlendirmesi”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 147, Mart 2010.

- Bauer M.W., Knill C., Pitschel D., “Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns”, *Journal of European Integration*, 29:4, (2007), 405-423.
- Baun M., Dürr J., Marek D., Saradin P., “The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and the EU Referendum”, *JCMS*, Volume 44, Number 2, (2006), 249-280.
- Bayramoğlu S., *Yönetişim Zihniyeti, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005(a).*
- Bayramoğlu S., “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, der. Turan M., 35-120, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005(b).
- Bila F., “Toplumsal Mutabakat ve Milli Barış Projesi”, *Milliyet Gazetesi*, 26.05.2011.
- Bilgesay H., “Büyükşehirlerde Kırsal Altyapı Birlikleri Önerisi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 86, (Haziran 2014), Sayı: 478, 11-27.
- Bilgiç V. K., Gül S. K., “Türkiye’de Yerelleşme Politikaları”, VII. Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı, (2009), 612-625.
- Bilgin S., Altunok H., “Yönetimsel ve Mali Boyutlarıyla Köy Kanunu Tasarı Taslağı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 3, (Temmuz 2013), 79-96.
- Blahusiak I., “Some Thoughts on Enforceability of Commission Decisions and the Ratification of The Lisbon Treaty”, *Days of Law: The Conference Proceedings*, 1. Edition, Brno: Masaryk University, (2009), 1-25.
- Bölükbaşı H.T., Ertugal E., Özçürümez S., “Avrupa Entegrasyonu Kuramlarıyla Türkiye’yi Konu Alan Yazının Etkileşimi: Avrupalılaştırma Araştırma Programını Türkiye Özelinde Yeniden Düşünmek”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 8, Sayı 30 (Yaz 2011), 77-102.
- Börzel T. A., “Europeanization and Territorial Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism?”, *Transforming Europe*, Eds. Cowles M. G., Caporaso J., Risse T., 137-158, Cornell University Press, New York, 2001.
- Brusis M., “Between EU Eligibility Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe”, Paper for the Bi-annual Conference of ECSA, Madison (30 May-2 June 2001), Panel on Europeanisation and Domestic Change in Central and Eastern Europe.
- Brusis M., “Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union”, *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, Territorial Restructuring and European Integration*, der. Michael Keating and James Hughes, Paris: Presses Interuniversitaires Européennes/Peter Lang, (2003), 89-105.

- Brusis M., “The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia”, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 2, (2005), 291-316.
- Buller J., Gamble A., “Conceptualising Europeanisation”, *Public Policy and Administration*, Volume 17, Number 2, (2002), 4-24, 1-40.
- Bulmer S.J., Radaelli C.M., “The Europeanisation of National Policy?”, *Quenn’s Papers on Europeanisation*, No 1/(2004), 1-21.
- Camyar I., “Europeanization, Domestic legacies and Administrative Reforms in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary and the Czech Republic”, *Journal of European Integration*, 32:2, (2010) 137-155.
- Can H.H., “Türk Mahalli İdare Sistemindeki Son Yasal Değişikliklerle İhdas Edilen Yeni Esaslar”, *Kamuda Sosyal Politika*, Yıl: 3, Sayı: 9, (2009/2), 25-30.
- Canpolat H., Cangir M., “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, (Mart 2010), 25-45.
- Canpolat H., “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 82, Sayı: 467, (Haziran 2010), 79-113.
- Coşkun B., Nohutçu A., “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, der. Nohutçu A., Balcı A., 1-36, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2005.
- Council of Europe, *European Governance – White Paper*, COM(2001) 428 final, (2001/C 287/01).
- Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government*, European Treaty Series – No. 122, Strasbourg, 1985.
- Council of Europe, *Local and Regional Democracy in Turkey*, CG (12) 25, The Congress of Local and Regional Government, Strasbourg, 2005.
- Council of Europe, *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Czech Republic – Situation in 2010*, 2010.
- Council of the European Union, *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union*, 6655/08, Brussels, 2008.
- Csachova S., Nestorova-Dicka J., “Territorial Structure of Local Government in the Slovak Republic, the Czech Republic and the Hungarian Republic – A Comparative View”, *Geographical Journal*, 63, (2011), 3, 209-225.



- Çalt G., “Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”, Ziraat Mühendisleri Odası Ankara, 06.05.2005, [http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/8df7b8e8d586a55\\_ek.pdf?tipi=14](http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/8df7b8e8d586a55_ek.pdf?tipi=14), E.T.: 21.04.2014.
- Çelenk, A.A., “Europeanization and Administrative Reform: The Case of Turkey”, *Mediterranean Politics*, Vol. 14, No. 1, (March 2009), 41-60.
- Çelenk, A.A., *Europeanization and Centre-Local Relations - The Case of Turkey*, LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbrücken, 2010.
- Çelik G., “Türkiye’de Yerel-Yerinden Yönetim Uygulaması (Osmanlı’dan Cumhuriyete)”, *Kamuda Sosyal Politika*, Yıl: 3, Sayı: 9, (2009/2), 20-24.
- Çelikyay H., “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA)*, Sayı: 101, (Temmuz 2014), 1-22.
- Çevik H. H., *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.
- Çimen A., “Türkiye’nin Bölgesel Kalkınma Politikalarının Avrupalılaşması” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:38, (Ekim 2013), 67-86.
- Çiner C.U., “Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 2010/12, Cilt:5, Sayı:12, 168-181.
- Çoker Z., “Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, *Türk İdareciler Derneği Yayını*, Ankara, 2003.
- Çukurçayır M. A., “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ed. Acar M., Özgür H., 259-275, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Ekim 2003.
- Çukurçayır M.A., “Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Yönetişim”, *Yönetişim – Kuram, Boyutlar, Uygulama*, der. Çukurçayır M.A., Eroğlu H.T., Uğuz H.E., 617-643, Çizgi Kitabevi, Konya, Nisan 2010.
- Çukurçayır M.A., “Yerel Yönetimlerde “Avrupalılaşma” ve Demokratikleşme”, *Sayder Dış Denetim Dergisi*, (Nisan-Mayıs-Haziran 2011), 5-10.
- Çukurçayır M.A., *Yerel Yönetimler, Kuram, Kurum ve Yaklaşımlar*, Çizgi Kitabevi, 2. Baskı, Konya, Mart 2013.
- Demirkaya Y., “Avrupa Birliği: Yerelleşme Politikası Perspektifinde Yerel Kamu Şirketlerinin Hukuki Yapısı”, 1-11.
- Demir H., Karakütük M., “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, *Bilgi Dergi*, 7/2, 2003, 65-77.
- Derdiman R.C., *Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.
- Dimitrova A., “Enlargement, Institution Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *West European Politics*, 25:4, (2002), 171-190.

- Dinan D., "How Did We Get There?", *The European Union: How Does It Work?*, Eds. Bomberg E., Stubb A., 19-39, Oxford University Press, New York, 2006.
- Doru S., "Türkiye'deki Belediyeler ile Sivil Toplum Kuruluşlarının Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecini Desteklemeye Yönelik İşbirliği Modelleri: Avrupa Evi Örneği", Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 2007.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl)*, 1963-1967, Ocak 1963.
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara 2000(a).
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, Nisan 2000(b).
- Dulupçu M. A., "Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim) karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim)", *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ-TEPAV, Ankara, (7-8 Eylül 2006), 233-255.
- Dursun D., "Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı", *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2*, der. Akyüz V., 97-104, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- Ertugal E., "Europeanization and Multi-Level Governance in Turkey", *Southeast European and Black Sea Studies*, 10:1, (2010), 97-110.
- Ertugal E., Dobre A.M., "Dynamics of Regionalisation and the Impact of the EU: Comparing Regional Reforms in Romania and Turkey", *Europe-Asia Studies*, 63:7, (2011), 1195-1222.
- Eliçin Y., "The Europeanization of Turkey: Reform in Local Governments", *International Journal of Economic and Administrative Studies*, Yıl:4, Sayı: 7, (Yaz 2011), 103-126.
- Emini F.T., "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Sayı: 2, Cilt: 16, (2009), 31-48.
- Eraydın A., "Bölgesel Kalkınmanın Yönetişim Çerçevesinde Kurumlaşması: Kalkınma Ajansları", *Bölgesel Kalkınma Ajansları*, 9-30, Günaydın Ofset, Temmuz 2008.
- Erbay M.S., "Dünyada ve Türkiye'de Kalkınma Ajansları: Türkiye Genelinde Kalkınma Ajansları ile TR52 Bölgesi Mevlana Kalkınma Ajansının Faaliyetleri", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:86, (Haziran 2014), Sayı: 478, 65-107.
- Erbay Y., Akgün H., *Modernleşmeden Küreselleşmeye Türkiye'de Yerel Yönetimler- Tarihi ve Bugünü*, Kazancı Kitap, İstanbul, 2013.
- Erbay Y., Keleş R., "Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 1, (Ocak 2013), 23-39.
- Erençin, A., "Yerinden Yönetim ve Türkiye'de Reform Süreci", *Mülkiye Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 254, (2007), 99-122.

- Eryılmaz B., “Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 1, der. Akyüz V., 389-413, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- Es M., “İl Özel İdaresi”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2, der. Akyüz V., 145-156, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- Esen E., “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimler: Beklentiler, Kaygılar, Perspektifler”, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Ed. Aksoy Ş., Üstüner Y., Nobel Yayınları, Ankara, 2007.
- European Commission, Regular Report from the Commission on Czech Republic’s Progress towards Accession, Brussels, 1998(a).
- European Commission, Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession, Brussels, 1998(b).
- European Commission, Regular Report from the Commission on Czech Republic’s Progress towards Accession, Brussels, 1999(a).
- European Commission, Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession, Brussels, 1999(b).
- European Commission, Czech Republic’s Accession Partnership Document, Brussels, 1999(c).
- European Commission, Regular Report from the Commission on the Czech Republic’s Progress towards Accession, Brussels, 2000(a).
- European Commission, Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession, Brussels, 2000(b).
- European Commission, Regular Report on the Czech Republic’s Progress towards Accession, Brussels, 2001(a).
- European Commission, Regular Report on Turkey’s Progress towards Accession, Brussels, 2001(b).
- European Commission, Turkey’s Accession Partnership Document, (2001/235/EC), Brussels, 2001(c).
- European Commission, Regular Report on Czech Republic’s Progress towards Accession, (COM(2002) 700 final), Brussels, 2002(a).
- European Commission, Regular Report on Turkey’s Progress towards Accession, (COM(2002) 700 final), Brussels, 2002(b).
- European Commission, Czech Republic’s Accession Partnership Document, (2002/85/EC), Brussels, 2002(c).

- European Commission, Comprehensive Monitoring Report on the Czech Republic's Preparations for Membership, Brussels, 2003(a).
- European Commission, Regular Report on Turkey's Progress towards Accession, Brussels, 2003(b).
- European Commission, Turkey's Accession Partnership Document, (2003/398/EC), Brussels, 2003(c).
- European Commission, Regular Report on Turkey's Progress towards Accession, (COM(2004) 656 final), Brussels, 2004.
- European Commission, Turkey 2005 Progress Report, (COM(2005) 561 final), Brussels, 2005.
- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2006 Progress Report, (COM(2006) 649 final), Brussels, 2006(a).
- European Commission, Turkey's Accession Partnership Document, (2006/35/EC), Brussels, 2006(b).
- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2007 Progress Report, (COM(2007) 663 final), Brussels, 2007.
- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2008 Progress Report, (COM(2008) 674 final), Brussels, 2008(a).
- European Commission, Turkey's Accession Partnership Document, (2008/157/EC), Brussels, 2008(b).
- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2009 Progress Report, (COM(2009) 533 final), Brussels, 2009.
- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2010 Progress Report, (COM(2010) 660 final), Brussels, 2010.
- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2011 Progress Report, (COM(2011) 666 final), Brussels, 2011.
- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2012 Progress Report, (COM(2012) 600 final), Brussels, 2012.
- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2013 Progress Report, (COM(2013) 700 final), Brussels, 2013.
- European Commission, Commission Staff Working Document Turkey 2014 Progress Report, (COM(2014) 700 final), Brussels, 2014.
- Gözler K., İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, Bursa, 2004.
- Gözler K., "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyük Şehir İlçe Belediyesi Haline

- Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 122, (Şubat 2013), 37-82.
- Gözübüyük Ş., Kili S., “Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 496, 2. Bası, Ankara, 1982.
- Gözübüyük A.Ş., “Yönetim Hukuku”, Turhan Kitabevi, 22. Bası, Ankara, 2005.
- Güler B.A., “Çek ve Slovak Cumhuriyetleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 5, Eylül 1995, s. 61-68.
- Güler B.A., Devlette Reform Yazıları, (YAYED İşbirliğiyle), Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- Güler B.A., Yerel Yönetimler, İmge Kitabevi, Ankara, 2006.
- Güler B.A., Türkiye’nin Yönetimi: Yapı, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.
- Gündoğan E., “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutları”, Yönetişim – Kuram, Boyutlar, Uygulama, der. Çukurçayır M.A., Eroğlu H.T., Uğuz H.E., 13-52, Çizgi Kitabevi, Konya, Nisan 2010.
- Gündüzöz İ., “Kırsal Kalkınma Ekseninde KÖYDES Projesi ve Köy Reformu” Türk İdare Dergisi, Sayı: 471-472, (Haziran-Eylül 2011), 117-142.
- Güneş, Y., “Mahalle Yönetimi”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 81, Sayı: 465, (Aralık 2009), 113-131.
- Hadjiisky M., “Europeanisation and the Reform of the State: The Influence of the European Union in the Reform of the Czech Public Administration (1993-2004)”, GSPE Working Papers, 27.01.2009, 1-22.
- Hladik J., Kopecky V., “Public Administration Reform in the Czech Republic”, Association for International Affairs, (March 2013), 1-34.
- Hamamcı C., “Yerel Yönetimler ve Demokratikleşme Üzerine”, Yönetim Üzerine, Yay. Haz.: Özkal Sayan İ., 313-319, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 7, Ankara, 2010.
- Hang N.T.T., “Europeanization: Simply A Top-Down Process?”, Marmara Journal of European Studies, Volume 19, No:1, (2011), 135-151.
- Heywood A., “Siyaset”, Adres Yayınları, Ankara, Ekim 2007.
- Hooghe L., Marks G., “Multi-Level Governance in the European Union”, The European Union, Eds. Nelsen B. F., Stubb A., 281-311, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2003.
- Hughes J., Sasse G., Gordon C., “Europeanization and Regionalization in the EU’s Enlargement to Central and Eastern Europe – The Myth of Conditionality”, Palgrave Macmillan, New York, 2004.

- Illner M., "Territorial Decentralization: A Stumbling Block of Democratic Reforms in East Central Europe (Chapter 11), 1997, 143-153.
- Illner M., "Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe? (Chapter 1), 1998, 7-42.
- Illner M., "Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries", *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 7/ (8.2000), 391-401.
- Illner M., "Regional Development in the Czech Republic Before and After the Accession", *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 11/ (12.2001), 751-756.
- Illner M., "The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-up Territorial Consolidation in the Czech Republic?", *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Ed. Swianiewicz P., 219-235, *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute, Budapest, 2010.
- İnat K., "Avrupa Politik İşbirliği'nin Doğuşu", *Avrupa Birliği Üzerine Notlar*, Ed. Kaymakçı O., 3-21, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.
- İzci F., Turan M., "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 1, (2013), 117-152.
- Karadut İ. C., Bulut Ö., "Büyüyen Bölge, Küçülen Ülke: 2000'li Yıllarda Türkiye'de Bölgesel kalkınma ve Yatırım Siyaseti", *Kamu Politikalarında Dönüşüm*, KAYFOR 2012 Bildiriler Kitabı, der. Parlak B., 739-756, TODAİE, Ankara, 2012.
- Karaman Z.T., "Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi", *Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Sempozyumu, Yenimahalle Belediyesi, ODTÜ ve TUIÇ düzenlemesi*, (21-22 Şubat 2013), Ankara, tebliğ olarak sunulmuştur.
- Karlık S. R., "Avrupa Birliği", Beta Yayınları, 10. Baskı, İstanbul, 2011.
- Kayasü S., Yaşar S., "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler", *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 2006, [http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3\\_1\\_kayasu.pdf](http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_1_kayasu.pdf), E.T.: 17.01.2014.
- Kazıcı Z., "Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesesi", *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 1*, der. Akyüz V., 355-388, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- Keleş R., "Türkiye'de Anakent Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 2, (1985), 69-82.

- Keleş R., “Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım”, Yönetişim – Kuram, Boyutlar, Uygulama, der. Çukurçayır M.A., Eroğlu H.T., Uğuz H.E., 57-71, Çizgi Kitabevi, Konya, Nisan 2010.
- Kentleşme Şurası Komisyon Raporu, Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyon Raporu, Kentleşme Şurası, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Ankara, Nisan 2009.
- Kerman U., “Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, (2009), 273-286.
- Kırışık F., “Kamu Yönetiminde Küresel Değişimler ve Yeni Sorun Alanları”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 38, (Ekim 2013), 285-295.
- Kızılboğa R., Alıcı O.V., “Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 476, (Haziran 2013), 353-381.
- Kızılıçık R., “Çek Cumhuriyeti Yönetim Sistemi”. [www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu.../cek%20cum.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu.../cek%20cum.pdf), Erişim: 15.12.2011.
- Knill C., Lehmkuhl D., “How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, European Integration Online Papers (EIoP), Vol. 3, No: 7, (1999), 1-19.
- Koçak S.Y., “Avrupa Birliği ve Yönetişim”, Yönetişim – Kuram, Boyutlar ve Uygulama, der. Çukurçayır M.A., Eroğlu H.T., Uğuz H.E., 465-493, Çizgi Kitabevi, Konya, Nisan 2010.
- Kostelecky T., Illner M., Vobecka J., “Metropolitan Governance in the Czech Republic”, paper for IMO Conference, Montreal, (2007), 1-38.
- Kösecik M., “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), Nobel Yayın, Ankara, 2007, s. 691-737.
- Kösecik M., “Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaşıma ve Çok Düzlemli Yönetişim”, Yönetişim – Kuram, Boyutlar ve Uygulama, der. Çukurçayır, M.A., Eroğlu, H.T., Uğuz H.E., 149-195, Çizgi Kitabevi, Konya, Nisan 2010.
- Lacina K., Vajdova Z., “Local Government in Czech Republic”, Chapter 6, pp. 256-296, in Horvath T.M.(Ed.), “Decentralization: Experiments and Reforms”, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, May 2000.
- La Plant J., Baun M., Lach J., Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties and the Creation of Regional Assemblies, Oxford University Press, Publius, Vol. 34, No. 1 (Winter 2004), pp. 35-51.

- Lippert B., Umbach G., Wessels W., “Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power”, *Journal of European Public Policy* 8:6 December, (6/2001), 980-1012.
- Marek D., Baun M., “The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic”, *JCMS*, Volume 40, Number 5, (2002), 895-919.
- Marketline, Country Profile Series, Czech Republic In-depth PESTLE Insights, [www.marketline.com](http://www.marketline.com), December 2013.
- McMaster I., “Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 3, May 2006, 347-370.
- Mengi A., “Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52, (Ocak-Aralık 1997), No: 1-4.
- Mengi A., “Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği’nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?”, *Mülkiye*, Sayı 245, Ocak 2007.
- Metin Y., Altan Y., “Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 3, (2011), 131-147.
- MİGM (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü), “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı”, Sayı: B.05.0.MAH.0.07.01.00/28778, 12.11.2009.
- MİGM (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü), “2013 Yılı Faaliyet Raporu”, Ankara, 2013.
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, “Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri”, Ankara, 1993.
- MoI (Ministry of Interior of the Czech Republic), *Public Administration Reform in the Czech Republic*, Prague, 2002.
- MoI (Ministry of Interior of the Czech Republic), *Public Administration in the Czech Republic*, July 2004.
- Myant M., Smith S., “Regional Development and Post-Communist Politics in a Czech Region”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 2, (March 2006), 147-168.
- Nalbant A., *Üniter Devlet (Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye)*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Temmuz, 1997.
- Okçu M., Kösecik M., v.d., “Türkiye ve Fransa’da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üniter Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz”, Proje No: 107K336, Isparta, (Aralık 2009), 1-138.
- Olsen J.P., “The Many Faces of Europeanization”, *JCMS*, Volume 40, Number 5, (2002), 921-52.



- Ortaylı İ., “Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2, der. Akyüz V., 13-24, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005(a).
- Ortaylı İ., “Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 2, der. Akyüz V., 69-93, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005(b).
- Ortaylı İ., Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2011.
- Ortaylı İ., “Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi”, Cedit Neşriyat, 4. Baskı, Ankara, 2012.
- Ökmen M., Canan K., “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 1, (2009), 139-171.
- Övgün B., “Kamu Politikalarının Dönüşümünde Politika Transferinin Rolü: Bir Uygulama Örneği Olarak Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”, Kamu Politikalarında Dönüşüm, KAYFOR 2012 Bildiriler Kitabı, der. Parlak B., 163-179, TODAİE, Ankara, 2012.
- Özel M., “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi, der. Özel M., Eren V., 129-181, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008(a).
- Özel M., “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma”, Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi, der. Özel M., Eren V., 231-275, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008(b).
- Özel M., “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Bölgelerarası Dengesizlik ve Yeni Yönetimsel Birim Arayışları”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 64-1, (2009), 165-199.
- Özer M.A., Yeni Kamu Yönetimi – Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları, Ankara, 2005.
- Özer M.A., Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, Platin Yayınları, Ankara, 2006.
- Öztekin A., Doru S., “Köy Kanunu Tasarı Taslağına İlişkin Rapor”, 2009.
- Öztekin A., Yönetim Bilimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010(a).
- Öztekin A., Siyaset Bilimine Giriş, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010(b).
- Özüğurlu S.B., Keskin N.E., “Decentralization Process in Turkey: A Case For Unstable Passionate”, Political Economy and the Outlook for Capitalism, Joint Conference AHE, IIPPE, FAPE, Sorbonne Universite Paris, 5-7 Temmuz 2012, 1-9.
- Palabıyık M. S., Yıldız A., “Avrupa Birliği”, ODTÜ Yayıncılık, Ankara, 2006.
- Parlak, B., Sobacı Z., Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler, Alfa Akademi, İstanbul, 2005.

- Pavlik P., "Europeanisation and Transformation of Public Administration: The Case of the Czech Republic", , Joint research project funded by the Volkswagen Foundation, Europeanisation of Public Administration in EU Candidate Countries from Central and Eastern Europe in the Context of Transformation and Integration, Working Paper, (November 2002), 1-45.
- "Preparation of Czech Public Administration for EU Membership", Published: 16 May 2002, Updated: 29 January 2010, <http://www.euractiv.com/enlargement/preparation-czech-public-administration-eu-membership/article-117206>, E.T.: 21.04.2014.
- Punch, K. F., Sosyal Araştırmalara Giriş – Nicel ve Nitel Yaklaşımlar, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005.
- Radaelli C. M., "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", European Integration Online Papers (EIoP), Vol. 4, No: 8, (2000), 1-25.
- Risse T., Cowles M. G., Caporaso J., "Europeanization and Domestic Change: Introduction", Transforming Europe, Eds. Cowles M. G., Caporaso J., Risse T., 1-20, Cornell University Press, New York, 2001.
- Samur H., "Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaşma", Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 17, Sayı 2, 2008, s. 379-386.
- Saran U., "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Atlas Yayıncılık, Ankara, 2004.
- Saran U., "Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler", Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, der. Nohutçu A., Balcı A., 37-55, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2005.
- Sayın D., "Hizmette Yerellik ve Bölgecilik", Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, der. Turan M., 265-280, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- Scherpereel J. A., "EU Cohesion Policy and the Europeanization of Central and East European Regions", Regional&Federal Studies, 20:1, (2010), 45-62.
- Schimmelfennig F., Engert S., Knobel H., "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", JCMS, Volume 41, Number 3, (2003), 495-518.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", Journal of European Public Policy, 11:4, (August 2004), 661-679.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe", The Europeanization of Central and Eastern Europe, der.

- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., 1-28, Cornell University Press, New York, 2005(a).
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., “Conclusions: The Impact of the EU on the Accession Countries”, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, der. Schimmelfennig F., Sedelmeier U., 210-228, Cornell University Press, New York, 2005(b).
- Schimmelfennig F., Engert S., Knobel H., “The Impact of EU Political Conditionality”, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, der. Schimmelfennig F., Sedelmeier U., 29-50, Cornell University Press, New York, 2005(c).
- Sedelmeier U., “Is Europeanisation through Conditionality Sustainable? Lock-in of Institutional Change after EU Accession”, *West European Politics*, 35:1, (2012), 20-38.
- Sezen S., “The Impact of Globalization on the Organization of Public Administration: Turkish Case”, *Turkish Public Administration Annual*, Vol. 27-28, (2001-2002), 3-26.
- Sezen S., “Türk Kamu Yönetiminde Kurullar (Geleneksel Yapılanmadan Kopuş)”, *TODAİE*, Yayın No: 316, Ankara, 2003.
- Sobacı M.Z., “Yönetişim ve Politika Transferi”, *Yönetişim – Kuram, Boyutlar ve Uygulama*, der. Çukurçayır M.A., Eroğlu H.T., Uğuz H.E., 311-339, Çizgi Kitabevi, Konya, Nisan 2010.
- Sobacı M.Z., “Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye’de Reform Üzerine Bir Analiz”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 10, No: 1, (2011), 85-100.
- Sobacı M.Z., “Çek Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetimler”, *Dünya’da Yerel Yönetimler Örnekler-Uygulamalar*, der. Okcu M., Özgür H., 163-193, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Mayıs 2013.
- Spacek D., “Public Administration Reform”, [http://is.muni.cz/el/1456/jaro2006/PVTRPS/um/Public\\_Administration\\_Reform.pdf?lang=en](http://is.muni.cz/el/1456/jaro2006/PVTRPS/um/Public_Administration_Reform.pdf?lang=en), 28.3.2014, 1-24.
- Steger M. B., *Küreselleşme*, Dost Kitabevi, Ankara, Kasım 2006.
- Sturm R., Dieringer J., “The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives”, *Regional&federal Studies*, 15:3, (2005), 279-294.
- Şahin İ. F., “Küreselleşme Avrupa Birliği ve Türkiye”, *Pegem Akademi*, Ankara, Nisan 2011.
- Şener H.E., “Macaristan ve Türkiye’nin AB’ye Uyum Süreci”, *Phoenix Yayınevi*, Ankara, 2009.

- Şentop M., “Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler 1, der. Akyüz V., 341-347, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- Tanör, B., Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2009.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara 2013.
- Tenikler G., “Kırsal Alanda Yerel Yönetim Politikasındaki Dönüşüm İhtiyacı ve Yeni Köy Kanunu Çalışmaları”, Kamu Politikalarında Dönüşüm, KAYFOR 2012 Bildiriler Kitabı, der. Parlak B., 391-413, TODAİE, Ankara, 2012.
- TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), “Çek Cumhuriyeti’nde Bölgesel Kalkınma”, Yönetişim Etütleri, Eylül 2007.
- Tocci N., "Europeanization in Turkey: Trigger or Anchor for Reform?", South European Society and Politics, 10:1, 73-83, 2005.
- Tok N., “Küreselleşme ve Ulus-Devletin Dönüşümü”, Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi, der. Özel M., Eren V., 15-36, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008.
- Toksöz F., Özgür A.E., v.d., Yerel Yönetim Sistemleri, TESEV Yayınları, İstanbul, Ağustos 2009.
- Toprak E., Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Şubat Yayınları, Ankara, 2005.
- Toprak Z., “Yerel Yönetimlerde Yönetişimin Etik Kodları”, Kent ve Toplum, (Mayıs-Haziran 2011), 3-10.
- Tortop N., Aykaç B., vd., Mahalli İdareler, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2006.
- Tortop N., İsbir E., vd., Yönetim Bilimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007.
- Tunkrova L., “Introduction”, The Politics of EU Accession – Turkish Challenges and Central European Experiences, der. Tunkrova L., Saradin P., 1-17, Routledge, Oxon, 2010.
- Vajdova Z., “The Beginnings of Regional Policy in Czech Republic”, Institute of Sociology of the Academy of Science of the Czech Republic, (2006), 1-26.
- Vidlakova O., “Options for Administrative Reform in the Czech Republic”, Public Administration, Vol. 71, (Spring/Summer 1993), 65-74.
- Yaman A., Kara M., “Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikasının Dönüşümü Sürecinde Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Çalışmaları: Son Durum ve Değerlendirmeler”, Bölgesel Kalkınma Ajansları, 31-60, Günaydın Ofset, Temmuz 2008.
- Yaşamış F.D., “Türkiye’de Yönetimin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I, der. Nohutçu A., Balcı A., 353-384, Beta Basım Yayım, İstanbul, 2005.

- Yavuz F., “Mahalli İdarelerimizin Problemleri”, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Yayın No: 79, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1964.
- Yazgan H., “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaşıma”: Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:12, Sayı:4, (2012), 123-140.
- Yılmaz A., “Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim” Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, (Mart 2010), 175-195.
- Yılmaz N., Doğan K.C., “Avrupa Birliği (AB) Talepleri Doğrultusunda Çek ve Romanya Cumhuriyetleri’nin Demokratikleşme Reformları”, Karadeniz Araştırmaları, Sayı: 39, (Güz 2013), 15-29.
- Yoder J.A., “Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and Czech Republic”, Europe-Asia Studies, Vol. 55, No. 2, (March 2003), 263-286.
- Zengin O., “Büyükşehir Belediyesi Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, Ankara Barosu Dergisi, (2014/2), 93-116.
- Zeyrekli S., Ekizceleroğlu R., “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 3, (Temmuz 2007), 29-48.

### **Kanunlar**

Act on Municipalities of Czech Republic (128/2000 Coll.)

Act on Regions of Czech Republic (129/2000 Coll.)

“Agenda 2000 – Commission Opinion on the Czech Republic’s Application for Membership of the European Union”, [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/czech/cz-op\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/czech/cz-op_en.pdf), (E.T.: 14.12.2010).

Anayasa Mahkemesi Başkanlığı; Esas Sayısı: 2005/95; Karar Sayısı: 2007/2 (Yürürlüğü Durdurma) Karar Günü: 24.01.2007

Anayasa Mahkemesi Başkanlığı; Esas Sayısı: 2005/95; Karar Sayısı: 2007/5; Karar Günü: 24.01.2007.

Constitution of the Czech Republic, <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml>, (E.T.: 15.08.2014).

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), (R.G.: 01.07.2006, Sayı: 26215).

Federal Alman Anayasası (23.05.1949),

<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/08-ALMANYA%20209-276.pdf>, (E.T.: 25.08.2014).

Kanun-i Esasi (23 Aralık 1876, R.G. -1. Tertip Cilt: 4, s. 4-20),

[http://tr.wikisource.org/wiki/Kanun-u\\_Esasi](http://tr.wikisource.org/wiki/Kanun-u_Esasi), (E.T.: 13.08.2014).

The Treaty of Rome, 25 March 1957,

[http://www.epg.acp.int/fileadmin/user\\_upload/rometreaty2.pdf](http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/rometreaty2.pdf), (E.T.: 03.09.2014).

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).

1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat”

1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), Kanun No: 85, Tertip Düstur, Cilt:1, Ceridei Resmîye, 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&l=1>, (E.T.: 20.08.2014).

2003 Yılı Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, (E.T.: 20.08.2014).

2008 Yılı Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, (E.T.: 20.08.2014).

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 İilde 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**

- <http://www.abpe.org.tr/abpe/content-detail.php?lang=2&detail=142>, (05.12.2010).
- <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>, (E.T.: 22.05.2011).
- <http://www.danistay.gov.tr/>, (E.T: 27.05.2011).
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Czech\\_legislative\\_election,\\_1992](http://en.wikipedia.org/wiki/Czech_legislative_election,_1992), (E.T.: 15.07.2014).
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Czech\\_European\\_Union\\_membership\\_referendum,\\_2003](http://en.wikipedia.org/wiki/Czech_European_Union_membership_referendum,_2003) (E.T.: 24.08.2014)
- [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Unemployment\\_rate,\\_2002%E2%80%9312\\_\(%25\)\\_YB14.png&filetimestamp=20140317104602](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rate,_2002%E2%80%9312_(%25)_YB14.png&filetimestamp=20140317104602) (E.T.: 04.04.2014).
- [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction) (E.T.: 21.04.2014).
- <http://www.geohive.com/cntry/czech.aspx>, (E.T.: 15.07.2014).
- <http://www.hurriyet.com.tr/planet/12972862.asp>, (E.T.: 05.08.2014).
- [http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri\\_2.aspx?id=5691](http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=5691).
- [http://www.istshare.com/trTR/calistaylar/Documents/1calistay/Yrd\\_Doc\\_Dr\\_Yuksel\\_Demirkaya.doc](http://www.istshare.com/trTR/calistaylar/Documents/1calistay/Yrd_Doc_Dr_Yuksel_Demirkaya.doc), (E.T.: 05.12.2010).

- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3056.pdf>, (E.T.: 03.09.2014).
- <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=11>, (E.T.: 20.08.2014).
- <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=12>, (E.T.: 20.08.2014).
- <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=12>, (E.T.: 20.08.2014).
- <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=9>, (E.T.: 21.08.2014).
- <http://www.mmr.cz/en/Ministerstvo/Ministerstvo>, (E.T.: 25.08.2014).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20100214-1-3.htm>, (E.T: 17.08.2014).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/02/20140227-1.htm>, (E.T.: 20.08.2014)
- <http://www.sayistay.gov.tr/sema.png>, (E.T: 17.08.2014).
- <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-6.pdf&site=266>
- <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HB62.htm>, (E.T.: 03.09.2014).
- <http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/59734/5215-sayili-kanun.html>, (E.T.: 26.05.2014).
- [http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/gorev\\_yetki/](http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/gorev_yetki/), (E.T: 03.09.2014).
- [http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye'nin\\_%C4%B0BBS'si](http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye'nin_%C4%B0BBS'si), (E.T.: 04.04.2014).

### **Gerçekleştirilen Mülakatlar**

- 12.03.2014 tarihinde Ankara'da Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Sayın Süleyman ELBAN ile yapılan görüşme.
- 17.03.2014 tarihinde Bursa ili Yenişehir ilçesinde Yenişehir Belediye Başkanı Sayın Bülent Hamdi CİNGİL ile yapılan görüşme.
- 19.03.2014 tarihinde Balıkesir ili Bandırma ilçesinde Bandırma Belediye Başkanı Sayın Sedat PEKEL ile yapılan görüşme.
- 30.04.2014 tarihinde Çek Cumhuriyeti/Prag'da İçişleri Bakanlığı'nda uzman olarak görev yapan Sayın Dr. Petr FEJTEK ile yapılan görüşme.
- 04.05.2014 tarihinde Çek Cumhuriyeti/Pilsen kentinde Pilsen Belediye Başkanı Sayın Martin BAXA ile yapılan görüşme.
- 07.05.2014 tarihinde Çek Cumhuriyeti/Usti nad Labem kentinde Ustecky Bölge Yönetimi'nde uzman olarak çalışan Sayın Sharka VARHULIKOVA ile yapılan görüşme.



## EKLER

### EK 1- TÜRKİYE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN GÖRÜŞMELERDE SORULAN SORULAR

#### 1930 Tarih ve 1580 Sayılı “Belediye Kanunu” Yerine (75 Yıl Yürürlükte Kalan) 2005 Yılında Çıkarılan 5393 Sayılı “Belediye Kanunu” Değişiklikleri İle İlgili Sorular

1. Adınız, soyadınız, yaşınız, medeni durumunuz ve eğitim seviyeniz?
2. Kaç yıldır belediye başkanısınız ve hangi dönemlerde görev aldınız?
3. Belediye başkanlığını yürüttüğünüz dönemlerde hangi partilerden seçildiniz?

#### A) Belediyelerin Karar Organları ile İlgili Değişiklikler

1. 1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde belediye başkanı olarak sizin işinizi en kolaylaştıran maddeler / haklar / yükümlülükler nelerdi?
2. 1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde belediye başkanı olarak sizin işinizi en zorlaştıran maddeler / haklar / yükümlülükler nelerdi?
3. Belediyenizin karar alma süreçlerine ilişkin, vatandaşların katılımı ne durumdadır?
4. Kentinizde Yerel Gündem 21 geçmişi bulunmakta mıdır? Ya da şu anda faaliyette olan kent konseylerinin işlevleri ve karar - yürütme organları nasıl oluşmaktadır? Bunların etkileri doğrudan mı dolaylı mı olmaktadır?
5. AB'ye uyum sürecinde vatandaşların belediye kararlarına katılımını arttırmaya yönelik teorik ya da uygulamaya geçmiş bir çalışmanız bulunmakta mıdır? Katılımın hangi yollarla çeşitlendirilebileceğini düşünüyorsunuz?
6. İl genel meclisinde olduğu gibi belediye meclislerinde de demokrasinin tam anlamıyla oturtulabilmesi için, meclis başkanlığının, önceden belirlenmiş süreler içerisinde görev yapacak, seçilmiş meclis divanına devredilmesi düşünülebilir mi? Bu konuda ne düşünüyorsunuz?
7. Belediye meclisi üye sayısı değişmemiştir. Sizce, yeni yasada bu ne şekilde düzenlenmeliydi?
  - a) Nüfus artışına uygun olarak belediye meclis üye sayısı da artmalı idi.
  - b) Belediye meclis üye sayısının aynen kalması yerinde olmuştur. (9, 11, 15, 25, 31, 37, 45, 55)

c) Belediye meclis üye sayısı daha da azaltılmalıdır.

d) Bu konuda bir fikrim yok.

e) Bu konuda daha ayrıntılı bir fikriniz varsa lütfen belirtiniz:.....

8. 5393 sayılı yasada, belediye meclis toplantılarının yılda 3 kez yerine her ay 5 gün yapılması gerektiği belirtiliyor. Bu değişiklik konusundaki düşünceniz nedir?

a) Ayda 5 günlük toplantı süresi yetersizdir, gün sayısı daha da arttırılmalıdır.

b) Yasa ile belirli bir süre belirlenmesine gerek yoktur, meclis kendisi belirlemelidir.

c) Ayda 5 günlük meclis toplantı süresi fazladır, belediye meclisi 2-3 ayda bir toplanmalıdır.

d) Bu konuda bir fikrim yok.

e) Bu konuda daha ayrıntılı bir fikriniz varsa lütfen belirtiniz:.....

9. 5393 sayılı yasa ile oluşturulan “Belediye Başkanlık Divanı” konusundaki görüşünüz nedir?

a) Böyle bir değişiklik gerekli idi.

b) Başkanlık divanına gerek yoktu.

c) Daha farklı düzenlenebilirdi. (Lütfen “d” şıkkına geçiniz!)

d) Bu konuda daha ayrıntılı bir fikriniz varsa lütfen belirtiniz:.....

10. Meclis kararları ile ilgili olarak;

a) İlgili mülki idare amirinin onayına gerek yoktur, istenildiği takdirde idari yargıya gidebilmesi yeterlidir.

b) Belediye meclis kararları üzerinde idari vesayet şarttır, eski yasanın sunmuş olduğu düzenleme daha iyiydi.

c) Bu konuda bir fikrim yok.

d) Bu konuda daha ayrıntılı bir fikriniz varsa lütfen belirtiniz:.....

## **B) Belediyelerin Görevleri ile İlgili Sorular**

1. Devletin asli ve sürekli görevlerini yürüten bakanlıklar dışındaki bakanlıkların görevlerini de ikincil hizmet olarak yüklenmeniz idari kapasitenizi nasıl etkiledi?

2. İdari kapasite artışı konusunu yükümlülüklerinizle kıyasladığınızda nelere ihtiyacınız var?

3. Yasalarla yapılmış idari düzenlemeler, örneğin -meclisin her ay toplanması gibi- sorumlu kılındığınız hizmetleri yerine getirebilmeniz için yeterli mi?

### **C) Belediye Örgütü ile İlgili Değişiklikler**

1. Yeni Belediye Kanunu (5393) başında olduğunuz belediyenin idari anlamdaki işleyişini nasıl etkiledi?
2. Yerel yönetimler üzerinde, merkezi yönetimin vesayeti konusunda hangi gelişmeleri yaşadınız? Bu etkiler bireysel (sizi) ve kolektif (kurumunuzu) hangi açılardan etkiledi?
3. Encümenin hem atanmış hem de seçilmiş kişilerden oluşması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde uzmanlaşmadan yoksunluk ya da yoğunlaşmış siyasi etkiler gibi unsurlarla sizi karşı karşıya bırakıyor mu?
4. Yerel yönetimlerin işleyişine yönelik olan sorunlar; idari kapasitenin güçlendirilmesi ya da seçilmiş siyasi kişiliklerin bu alanda belirli bir eğitimden geçirilmesi gibi çözümlerle aşılabilir mi? Ya da bu konuda ne gibi önlemler aldınız ve sonuçları ne oldu? Bu konuda yapılabilecekler nelerdir?

### **D) Belediye Bütçesi ile İlgili Sorular**

1. Yeni Belediye Kanunu (5393) başında olduğunuz belediyenin ekonomik işleyişini ve merkezle olan siyasi ilişkilerinizi hangi açılardan kolaylaştırdı / zorlaştırdı?
2. AB'ye uyum sürecinde Avrupa Komisyonu, Merkezi Finans ve İhale Birimi, ABGS ya da Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından finanse edilen ya da bu kurumların paydaş olduğu projelerde yer aldınız mı? Aldıysanız, bu projelerdeki temel hedefleriniz ve çıktılarınız neler oldu?
3. Yüklendiğiniz hizmet yükümlüklerinize karşın tabi olduğunuz yeni yasalar eski yasalara göre ne gibi yenilikler getirdi? Merkezi hükümetten aldığınız paylarda ya da kendi öz gelirlerinizde net bir artış gerçekleşti mi? Gerçekleşmediyse, bunun hangi kaynak tarafından hangi yüzde ile gerçekleşmesi mali yapınızı olumlu yönde etkiler?
4. Merkezi hükümetin organları aracılığıyla genel bütçeden aldığınız paylar idari ve siyasi anlamda vesayet ilişkinizi nasıl etkiliyor? Bunu bir denetim unsuru olarak mı ya da bir mali yardım unsuru olarak mı görmeliyiz? Özellikle vali ile ilişkileriniz hangi açılardan değişti? Yerel yönetimleri var eden özerklik olgusunu ne yönde etkilediğini düşünüyorsunuz?

### **E) 6360 Sayılı Yasa ile İlgili Sorular**

1. 6360 sayılı yasa belediyenizin yönetsel yapısında ve işleyişinde herhangi bir değişikliğe sebep oldu mu?
2. 6360 Sayılı yasa ile birlikte varlık amaçlarını yitirdikleri için kaldırılan "Mahalli İdare Birlikleri"nin faaliyetlerinin son bulması, yerel yönetimlerin faaliyetlerini ne yönde

etkileyecektir? İllerde, valinin başkanlığında kurulan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”nın bu alandaki ihtiyacı karşılayabileceğini düşünüyor musunuz?

3. 6360 sayılı yasanın yerel yönetimlerin maliyesine ilişkin hükümleri, yerel yönetimlerin hizmet sundukları alanda “subsidiarite” ilkesi de göz önüne alındığında faaliyetlerini ne yönde etkileyecektir? Öngörülen düzenlemelerle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilen maddeleri uyarınca bir yerel yönetim modeli tesis edilmiş midir? Aksi yönde bir görüşünüz varsa lütfen belirtiniz.
4. 6360 sayılı yasanın yerel yönetimler reformu sürecine yapmış olduğu katkıyı nasıl değerlendiriyorsunuz? Yapılan katkılar daha demokratik, adil, şeffaf ve katılımcı bir yerel demokrasiyi sağlar nitelikte midir? Aksi yönde bir görüşünüz varsa lütfen belirtiniz.

## **EK 2- ÇEK CUMHURİYETİ'NDE GERÇEKLEŞTİRİLEN GÖRÜŞMELERDE SORULAN SORULAR**

### **Questions For The Nominated Mayors**

1. Could you generally evaluate the essential changes between candidanship era and membership era to EU?
2. Before the becoming of EU a current issue, did the internal dynamics of Czech Republic need and demand local government reforms from the state? Was the old system adequate to meet the requests in local territories?
3. The membership of EU, what brought to your municipal system? Could you explain the contributions of EU to your municipal system? During the cohesion process, did EU force you for the change in order to gain membership or encourage you by incentives to achieve this process?
4. Did EU effects (incentives, regulations related to the *acquis communautaire* or restrictions) make an institutional change in the structure of your municipality? Can it be said that "EU has some interventions in order to shape your municipality"? (In terms of organizational structure)
5. Besides that, did EU offer you a template model for the local governments? Or did you implement your own creation (model) due to your needs?
6. Which of the external factors (e.g. globalisation, glocalization, "europeanisation", localization (subsidiarity), pressures of different international organizations) were dominant on the local government reform process?
7. Could you evaluate the administrative tutelage over your relations with regional or central government? In the meaning of fiscal, administrative, political and social affairs...
8. Do you have some invisible obligations from the central or regional government or administrations in order to get much more economic support? Here, I want to emphasize that the effect of political relations or pressures over the economic relations or topics?
9. If you want to carry out an expensive public investment (built of inner city roads or public transportation (bus, tramway, metro or river transportaion renewal of infrastucture system) who will decide for the confirmation of the project? And how do you provide the budget by domestic sources? (Except of international institutions' credits) Who can manage the project?

10. How effected the rate of the fiscal revenues that you take from central or regional government by the EU membership? Could we say that "the subsidiarity principle" is conducted in your territory from the point of view fiscal revenues?

## Ö Z G E Ç M İ Ş

**Adı ve Soyadı** : Serkan DORU

**Doğum Tarihi ve Yeri:** 18.04.1982 / Bandırma / Balıkesir

**Medeni Durumu** : Bekar

### **Eğitim Durumu**

**Mezun Olduğu Lise:** Bandırma Anadolu Lisesi, 2000.

**Lisans Diploması** : Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Antalya, 2004.

**Yüksek Lisans Diploması:** Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Antalya, 2007.

**Tez Konusu:** Türkiye'deki Belediyeler ile Sivil Toplum Kuruluşlarının Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecini Desteklemeye Yönelik İşbirliği Modelleri: Avrupa Evi Örneği

**Doktora Diploması:** Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Antalya, 2014.

**Tez Konusu:** Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Yerel Yönetim Reformları: Çek Cumhuriyeti ve Türkiye Örnekleri

**Yabancı Dil / Diller:** İngilizce

### **Bilimsel Faaliyetler**

#### **Kitap Bölümü**

- Doru S., “Türkiye-AB Mali İlişkilerinin Yapısı”, Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi: Türkiye, Macaristan ve Polonya, der. Şener H. E., Esen E., 119-149, Phoenix, Ankara, 2009.

#### **Kitapta Bölüm Çevirmenliği**

- Doru S. (Çev.), “AB'ye Katılım Müzakerelerinde Merkezileşmeye Karşı Bölünmüş Koordinasyon: Macaristan Örnek Olayı” (Centralised versus Dispersed Coordination of EU Accession Negotiations: The Case of Hungary), “Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi: Türkiye, Macaristan ve Polonya, der. Şener H. E., Esen E., 201-211, Phoenix, Ankara, 2009.

#### **Ulusal / Uluslararası Bilimsel Toplantılarda Sunulan Bildiriler**

- Doru S., “The Influence of the EU Enlargement Process on Local Government Politics of Czech Republic and Turkey”, Education and Awareness-Raising – The Key to Understand EU Enlargement Process co-funded by European Union, Varşova, 18.05.2012. (Bildiri tam metni kitapta yayımlanmıştır.)

- Doru S., “Yerel Kamu Hizmetlerinden Faydalanmada ve Karar Süreçlerine Katılmada Elektronik Yollu Katılımın Etkisi”, Balıkesir Üniversitesi Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 09.09.2011. (Bildiri tam metni kitapta yayımlanmamıştır.)

**Sempozyum / Panel Düzenleme Komitesi Üyeliği**  
**Araştırma Projesi ve Seminerler**

- “Antalya’nın Yönetimi – Antalya’da Yönetimsel ve Siyasal Yapılanma (Kamu Kuruluşları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Örgütleri, Sendikalar ve Siyasi Partiler) Projesi”, Destekleyen Kurum: Akdeniz Üniv. & Antalya Valiliği İl Özel İdaresi, Nisan 2007-2008, Araştırmacı.
- “Ortaklıktan Üyeliğe Türkiye-AB İlişkilerinin Kurumsal Yapısı”, Destekleyen Kurum: Akdeniz Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Birimi, 2009, Araştırmacı.

**İş Denevimi**

**Çalıştığı Kurumlar:** Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Araştırma Görevlisi  
(2005 - 2014)

**E-Posta** : serkandoru@akdeniz.edu.tr