

T.C.
KADIR HAS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İLİŞKİLER VE KÜRESELLEŞME BİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNİN
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE
YANSIMASI

Yüksek Lisans Tezi

ÜMİTKALKO

İstanbul, 2010

T.C.
KAD R HAS ÜN VERS TES
SOSYAL B L MLER ENST TÜSÜ
ULUSLARARASI L K LER ANAB L M DALI
ULUSLARARASI L K LER VE KÜRESELLE ME B L M DALI

AVRUPA B RL 'NE UYUM SÜREC N N
TÜRK YE'DE YEREL YÖNET MLERE
YANSIMASI

Yüksek Lisans Tezi

ÜM T KALKO

DANI MAN: YRD. DOÇ. DR. U UR ÖZGÖKER

stanbul, 2010

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Avrupa Birli i'ne Uyum Sürecinin Türkiye'de Yerel Yönetimlere Yansımaları

Ümit KALKO

Kadir Has Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı

Tüm dünyayı ve tüm alanları etkileyen küreselle me süreci yerel yönetimlerin yapısını da etkilemiştir. Avrupa Birli i'ne tam üye olma yolunda ilerleyen Türkiye, Avrupa Birli i tarafından benimsenen ve uygulanan kurallara uyum sağlamak zorundadır.

Demokrasinin ve halkın katılımın sağlandığı birinci basamak yerel yönetimlerdir. Avrupa Birli i de yerel yönetimlerle ilgili daha sağlıklı politikalar geli tirebilmek amacıyla uluslararası konjonktürde yer alan gelişmelere uyum tutur. Tüm demokratik ülkelerde olduğu gibi Avrupa Birli i ülkelerinde de daha demokratik ve daha katılımcı yerel yönetimler kurmak önemli bir amaç haline gelmiştir. Birli e üye olma yolunda önemli adımlar atan Türkiye'de bu amaçları benimsemiştir.

Demokratikle me ve küreselle me sürecinin de etkisiyle kendi kurumlarını yenileyen Türkiye için Avrupa Birli i'nin direktifleri Türkiye'nin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması için gerekli ve önemlidir. Çalışmamızda Türkiye'nin Avrupa Birli i'ne üyeli i için gerçekle tiresi gereken en önemli reformlardan olan Kamu Yönetimi Reformu'nda Avrupa Birli i'nin etkileri ve Birli e üyelik sürecinin yerel yönetimler üzerinde yarattığı etkiler üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Avrupa Birli i, Kamu Yönetimi Reformu.

ABSTRACT

Master Thesis

Reflection Of Accordance Process To European Union To Local Managements In Turkey

Ümit KALKO

Kadir Has University

Institute Of Social Sciences

Department Of International Relations

Globalization which effects whole world and all of the areas, effects local managements too. Turkey that gets forward with being a full member of European Union have to accomodate to the rules which have been adopted and applied.

First step of democracy and participation of society is local management. European Union has acted in accordance with the improvements in international conjuncture to improve healthy politics about local management. It is an important aim for all democratic countries, like European Union countries to build more democratic and more participant local managements. Turkey which takes important steps about being a member of Union, has adopted these aims.

Turkey renew her own organizations with the effect of globalization and democracy. EU's directives are important for Turkey to reach the level of modern civilization. In our study, it will be stand on the effects of one of the most important reform Public Administration Reform.

Key Words: Local Management, European Union, Public Administration Reform.

Ç NDEK LER

Sayfa No.

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
Ç NDEK LER	iii
G R	1
1.YEREL YÖNET M, KAVRAMI ÖZELL KLER	3
1.1.KAMU DARES NDE YÖNET M MODELLER	3
1.1.1.Merkezden Yönetim ve Yetki Geni li i	4
1.1.2.Yerinden Yönetim	12
1.1.2.1.Yerinden Yönetim Sistemleri	16
1.1.2.2.Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları	22
1.2.YEREL YÖNET M KAVRAMI VE DEMOKRAS YLE L K S	24
1.3.YEREL YÖNET MLER N TEMEL DE ERLER VE ÖZELL KLER	31
2.AVRUPA B RL YEREL YÖNET M POL T KALARI	34
2.1.AVRUPA B RL 'N N VE AVRUPA'DA YEREL YÖNET MLER N TAR HSEL GEL M	34
2.1.1.Avrupa Birli i'nin Kısa Tarihi	34
2.1.2.Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Geli imi	41
2.2.YEREL YÖNET MLER N AVRUPA B RL Ç NDEK STATÜSÜ	48
2.2.1.Subsidiarite (Yerellik) İkesi	52
2.2.1.1.Subsidiarite İkesinin Tanımı ve Tarihsel Kökeni	52
2.2.1.2.Subsidiarite İkesinin Antla malarındaki Yeri	58
2.2.2.Bölgeler Komitesi	63
2.2.3.Bölgesel Politika ve Fon Yardımları	66
2.2.3.1. Bölgesel Politika	66

2.2.3.2.Yapısal Fonlar	70
2.2.3.2.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)	72
2.2.3.2.2. Avrupa Sosyal Fonu (ESF)	73
2.2.3.2.3. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (EAGGF)	73
2.2.3.2.4.Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı (FIFG)	74
3.AVRUPA BİRLİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI	74
3.1.TÜRKİYE- AVRUPA BİRLİKLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	74
3.2.YEREL YÖNETİMLERİN TÜRKİYE'DEKİ TARİHSEL GELİŞİMİ	82
3.3.YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI.....	90
3.3.1. 1 Özel idareleri.....	90
3.3.1.1. 1 Özel idarelerinin Tarihsel Gelişimi ve Niteliği.....	90
3.3.1.2. 1 Özel idarelerinin Görevleri	92
3.3.1.3. 1 Özel idarelerinin Organları	93
3.3.1.3.1.Vali	93
3.3.1.3.2. 1 Genel Meclisi	94
3.3.1.3.3. 1 Encümeni.....	94
3.3.2.Belediyeler	94
3.3.2.1.5393 Sayılı Kanuna Tabi Belediyeler	95
3.3.2.1.1. Tarihsel Gelişimi ve Niteliği	95
3.3.2.1.2.Görevleri	98
3.3.2.1.3. Organları	100
3.3.2.1.3.1.Belediye Meclisi	100
3.3.2.1.3.2.Belediye Encümeni.....	102
3.3.2.1.3.3.Belediye Başkanı.....	103
3.3.2.2.Büyük şehir Belediyesi.....	105
3.3.2.2.1.Tarihsel Gelişimi ve Niteliği	105

3.3.2.2.2.Görevleri	106
3.3.2.2.3.Organları	106
3.3.3.Köyler	107
3.3.3.1.Tarihsel Gelişimi ve Niteliği	107
3.3.3.2.Görevleri	108
3.3.3.3.Organları	109
3.3.3.3.1.Muhtar	109
3.3.3.3.2.Köy Derneği	109
3.3.3.3.3.İhtiyar Meclisi	110
3.4.AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER	110
3.4.1 Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları	114
3.4.1.1.Planlı Dönemde Yönetimde Reform Çabaları	115
3.4.1.2.Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Resmi Belgelerde Yerel Yönetimler	118
3.4.1.3.Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Reform Paketi	127
3.4.1.3.1.Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı	131
3.4.1.3.2.5393 sayılı Belediye Kanunu.....	133
3.4.1.3.3.5302 l Özel idaresi Yasası	137
3.4.1.3.4.5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası	139
3.5.YEREL YÖNETİMLERİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	142
SONUÇ.....	146
KAYNAKÇA	149

G R

Günümüzde birbirine zıt olarak görünen iki süreç aynı anda ya anmaktadır: Küreselle me ve yerelle me. Kurumlar, anlayı lar, dü ünceler küreselle mekte, devletler küreselle menin getirdi i toplumsal ve ekonomik olguların sonuçlarıyla ba ederken güçlerini de korumaya çalı maktadırlar. Bu sürecin tamamen aksi bir yönde ama yine küreselle menin getirdi i haberle me hızıyla devletler, yerelle me olgusu ile tanı maktadırlar.

Merkeziyetçi idare sistemine sahip devletler, merkezdeki yetkilerini yerele devretme gere i duymaktadırlar. Bu gereklili in en ba nda gelen neden hizmette halka yakınlık ilkesinin benimsenmesi ve talep edilmesidir. Artık vatanda lar, bürokratik i lemlerin getirdi i zaman kaybından ve alınan kararların kendi taleplerini yansıtmamasından duydukları sıkıntıdan dolayı yerel yönetimlere verilen yetkilerin artmasını talep etmektedirler. Türkiye’de içinde bulundu umuz u dönemlerde yerelle me ve yerel yönetimlerin etki alanının artması konularıyla me gul olmaktadır. Yerel yönetimlerin yetkilerinin artması konusunda, küresel olarak ya anan yerelle me olgusunun katkısı kadar, üye olmaya çalı tı ımız Avrupa Birli i’nin de etkileri bulunmaktadır. Avrupa Birli i, üyeler arasında Birli in belirledi i ortak politikaların uygulanmasını, ortak bir müktesebatın geçerli olmasını istemektedir.1999 yılında Helsinki Zirvesi sonucu, Avrupa Birli i’ne aday ülke statüsü kazanan Türkiye Avrupa Birli i müktesebatına uyum sa lama çabası içindedir. Avrupa Birli i tarafından hazırlanan lerleme Raporları’nda dikkat çekilen noktalara göre mevzuatını de i tirme ve uyumlu hale getirme çabasında olan hükümet, sık olarak yayınladı ı Ulusal Programlarla uyum konusunda hangi a amada oldu unu, neler yapıldı ını ve yapılaca ını yazılı olarak belirtmektedir.

Yerel yönetimler Avrupa Birli i’nin ortak politika olu turulması konusunda özellikle önem verdi i alanlardan biridir. Tanzimat’tan beri kamu yönetiminde birtakım yenilikler yapmaya çalı an Türkiye içinde Avrupa Birli i hızlandırıcı güç olmu ve 2002 yılında tek parti hükümetinin kurulmasından sonra kamu yönetiminde reforma gidilmi tir. Bu reform kapsamında yerel yönetimlere büyük yetkiler verilmi , merkezi yönetimin yetkileri azaltılmı tır.

Çalı mamızın birinci bölümünde kamu idaresinde yönetim sistemleri, merkezi ve yerinden yönetim incelenmi , yerel yönetim kavramının ne oldu u, özellikleri, dayandı ı de erler, demokrasi ile ili kisi üzerinde durulmu tur.

İkinci bölümde Avrupa Birli i'nin tarihi geli imi ve yerel yönetim politikalarının tarihi geli imi anlatılmı , yerel yönetimlerin Avrupa Birli i içindeki statüsü, subsidiarite ilkesinin ne oldu u, bölgesel komite ve yapısal fonların içerikleri anlatılmı tır.

Üçüncü ve son bölümde ise Avrupa Birli i uyum sürecinin Türkiye'deki yerel yönetim sistemine etkileri incelenmi tir. Bu ba lamda öncelikle Avrupa Birli i ili kilerinin tarihi geli imi, Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihi geli imi, yerel yönetimin organları, Avrupa Birli i ile ilgili resmi belgelerde lerleme Raporlarında, Katılım Belgelerinde ve Ulusal Programlarda yerel yönetimler incelenmi ; Kamu Yönetimi Reformu kapsamında yapılan de i iklikler ve bu de i ikliklerin Avrupa Birli i ile ili kisi ve Avrupa Birli i'nin etkileri üzerinde durulmu tur.

1.YEREL YÖNETİM, KAVRAMI ÖZELLİKLER

1.1.KAMU DARESİNDE YÖNETİM MODELLERİ

Toplumlarda kaynak ve değerleri fiziki zor kullanma tekelini elinde bulundurarak otoriter yolla idare edilen kurum ve idarelerin bütünü olarak tanımlanan siyasal sistemin, kaynak ve değer dağıtılması, kural koyması ve karar alması; ancak sisteme yardımcı alt sistemlerin varlığı ile mümkündür. Siyasal sistemin karar ve kurallarını otoriter yolla uygulayan aygıt olarak idare, çeşitli kurum ve idarelerden oluşan bir sistemdir. Aynı sosyal sistem içinde örgütlenen ve sürekli etkileşim içinde bulunan bu iki sistem, bir toplumun siyasi ve idari kurum, örgüt ve idarelerinin kendi aralarında oluşturdukları uyumlu bir bütün anlamında siyasi-idari sistemi oluştururlar. Bu sistem ise o toplumun sosyal, kültürel, ekonomik ve diğer sistem ve alt sistemleriyle etkileşim içindedir.¹ Bu anlamda kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmesi ve çoğulu kere de birbirleriyle çelişen sorunları arasında idareleyen bir idari mekanizmadır.²

Her ülke siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre ya merkezden yönetime ya da yerinden yönetime ağırlık vererek, yönetsel yapısını düzenlemektedir. Bazı ülkeler iktisadi, sosyal ve siyasi nedenlerden dolayı, geniş ve mali idari yetkilerle donatılmış özerk yerel yönetim sistemini benimsedikleri halde; bazıları güçlü yerel yönetim sistemini tercih etmekte, bir kısmı da karma bir sistem uygulamaktadır. Bu nedenle hiçbir ülkede bütünüyle salt bir merkeziyet ya da bütünüyle salt bir yerinden yönetim anlayışına dayalı bir yönetim modeli bulunmamaktadır.³

İlk çağ devletleri merkezden yönetimi en geniş şekilde uygulamışlardır. Zaten bu devletlerin yapıları bir idare bölümüne yer vermeyecek şekilde basit ve devletten beklenen hizmetlerde son derece sınırlı idi. Fakat ilk çağlardan orta çağlara geçerken

¹ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**,1.Basım,Bursa:Alfa Aktüel,2008,s.5.

² Kamu Yönetimi, http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/kamu_yonetimi_nedir.html (05.11.2009)

³ İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları:Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**,Ankara:Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı,2009,s.8-9.

merkezden yönetim eski durumunu muhafaza edememi tir. Bu devirde hükümdar merkezin ülke içerisinde güvenlik ve düzeni temin edemedi ini, dı güvenli i sa layamadı nı görünce kuvvet ve yetkilerini derebeyleri ile payla mak zorunlulu unu duymu tur. Ortaça lardan yeniça lara gelince merkezden yönetimin yeniden ortaya çıkı nı görüyoruz. Gerçekten, yeniça tarihinin ilk yüzyılları hâkimiyetin yeniden bir elde toplanması için yapılan sava larla doludur. Bu devirde Fransa'da, spanya'da, Danimarka'da hükümdarlar, derebeylerini tamamen ortadan kaldırmı lardır. Bunu izleyen demokrasi devrinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim prensipleri çe itli ekillerde uygulama alanı bulmu tur. Bugün Amerika Birle ik Devletleri, Güney Afrika, Batı Almanya, sviçre ve Güney Amerika'nın ço u devletleri siyasi ve idari bakımından yerinden yönetim sistemi ile idare olunmaktadır. ngiltere ve di er bazı Anglosakson ülkelerde idare bakımından yerinden yönetim vardır. Buna kar ılık ba ta Fransa olmak üzere kara Avrupa'sı memleketlerinde derece derece merkezden yönetim idareleri kurulmu tur.

Aynı geli meyi kendi idare tarihimizde de görmek kabildir. Örne in Osmanlı mparatorlu u bir zamanlar merkezden ayrı ve geni bir muhtariyete sahip ülkeler halinde idare edilirken Mahmut II devrinden sonra tamamen merkeze ba lı bir yönetim kurulmu tur. Bugün ise anayasamıza göre merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemleri belli nispetler içerisinde birle tirilmi bulunmaktadır.⁴

Çalı manın bu bölümünde “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” kavramları incelenecektir.

1.1.1.Merkezden Yönetim ve Yetki Geni li i

Merkezden yönetim (merkeziyetçilik, centralization);idarenin topluma sunaca ı hizmetlerin merkezden ve tek elden yürütülmesi ve kamu gücünün tamamen merkezde toplanmasıdır. Merkezi yönetim, ba kent te kilatı ve ta ra te kilatıyla birlikte idari hizmetleri yerine getirmektir.⁵

⁴ Vakur Versan, **Kamu Yönetimi**,7.Baskı, stanbul: Dilek Matbaası, 1978, s.70.

⁵ Türko lu, s.9.

Merkezden yönetim, merkezi örgütlenme eliyle gerçekleştirilir. Türkiye’de bu örgütlenme (1) ba kentte yerle ik merkez kurumları, (2) ülkeye yayılımı ta ra örgütleri (81 il ve 850 ilçe kademeleri) olmak üzere iki ana parçadan oluşur. Ülke yüzeyinin ortası olarak Ankara’daki merkez, ülke yüzeyine yayılımı iller, ilçeler, köylerle sarılmıdır.

Türk Kamu yönetimi, Anayasanın 123. maddesinde belirtildi i üzere merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Yasa koyucu aynı maddede idarenin kurulu ve görevleri ile bir bütün olduğunu belirtmiştir. Anayasanın 126. maddesi merkezi idareye ilişkin esasları düzenlemiştir ve il idaresinde yetki genişliği ilkesini öngörmüştür. Anayasanın 127. maddesinde ise yerel yönetimlere ilişkin esaslar düzenlenmiş ve mahalli idarelerin kurulu ve görevleri ile ilgili yetkilerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğine yer verilmiştir.⁶

Merkezden yönetimde genel kurulu "hiyerarşik ilkesi"ne göre gerçekleştirilir. Merkez örgütü ile tara örgütü arasında ise, ba kent - il kademesi arasında, "yetki genişliği" ilkesine göre kurulur. İl - ilçe arasındaki ilişki, yine "hiyerarşik ilişki"ne göre kurulmuştur.⁷ Tara genel yönetimi, merkezde bulunan bakanlıkların tara il ve ilçe alanlarında, vali ve kaymakam yönetiminde örgütlenmesidir. Bu örgütlenmede ilçelerin altında bucak kademesi bulunmaktadır. Bununla birlikte tarihsel olarak maarif eminlikleri, umumi müfettişlik sistemi, merkezden yönetim kurumlarının bölge müdürlükleri, ola anüstü hal bölge valiliği, GAP, DAP, DOKAP gibi bölgesel proje idareleri eklinde çeşitlilik sergileyen bölge yönetimleri de tara genel yönetimi olarak örgütlenmiştir.⁸

Merkezden yönetim siyasi ve idari olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi

⁶ M.Kemal Öke ve Sait Say, "Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi", *Mülkiye Dergisi*, http://www.mulkiyederigi.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&Itemid=63&id=878:tuerk-kamu-voenetiminde-yeniden-yapilanma-gereksinimi-m, (03.12.2009), Cilt.46, Sayı.235, s.99

⁷ Merkezden Yönetim Nedir?, http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=423&tipi=7&sube=0 (09.11.2009)

⁸ Nuray E.Keskin, "İl Yönetim Sisteminde Değişim", *Memleket ve Siyaset Yönetim*, Cilt.3, Sayı.6(2008), s.2.

bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Böyle bir örgütlenme biçiminde kanun yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmaz. İdari bakımda merkezden yönetim ise, daha dar bir anlamı ifade eder. İdari merkeziyetçilik, kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirir. İdari merkeziyetçilik, siyasi merkeziyetçiliğin sonucudur. Çünkü siyasi bakımdan merkeziyetçi yönetim olmayan bir devlette, idari merkeziyetçilik gerçekleştirilemez.⁹

Merkezden yönetimin bazı özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

1. Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır. O da “devlet tüzel kişiliği”dir. Bu tüzel kişiliğe “merkezi idare” de denir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi bu tüzel kişilik tarafından, yani “merkezi idare tarafından” üstlenilebilir.

2. Devlet tüzel kişiliği, yani merkezi idare, kamu hizmetlerini konularına bölerek bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir. Ancak bakanlıkların kendilerine has bir tüzel kişilikleri yoktur; kendi görev alanlarında devlet tüzel kişiliğini temsil ederler. Kamu hizmetlerini bakanlıklar devlet adına ve devletten aldıkları yetkiyle yürütürler.

3. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi merkezi idare (=devlet) tarafından üstlenildiğine göre, hizmetin gelir ve giderleri merkezi bütçede toplanır.

4. Vatandaşlara sunulacak kamu hizmetleri bir merkezde, yani başkentte planlanır ve düzenlenir. Karar alma yetkisi başkentte oturan bir takım merkezi yetkililere aittir. Sorumluluk da onlardadır.

5. Merkezi idarenin (=devletin) bir teşkilatı vardır. Ancak, teşkilatı merkezin bir uzantısı konumundadır. Teşkilatındaki görevliler, merkezin emir ve talimatlarıyla çalışır. Teşkilatındaki görevlilerin kendilerine has bir yetkileri yoktur. Onlar başkentte teşkilatı tarafından görevlerine atanırlar, görevlerinden alınırlar.

⁹ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası, 2003, s.59.

6. Merkezi idare (=devlet),çe itli bakanlıklara, bakanlıklar da ba kent te kilatı ve ta ra te kilatı olmak üzere de i ik birimlere ayrılımlı olsa da, merkezi idare (=devlet) bir bütündür. Zira merkezi idare içindeki bütün görevliler hiyerar ik bir düzen içinde sıralanmı tır. Görevliler birbirlerine hiyerar ik ba larla ba lanmı lardır. Bu hiyerar i merkezi idarenin bütünlü ünü sa lar.¹⁰

Geli mi ülkelerde yerinden yönetim ön plana çıkarılırken, ülkemizde bunun tam aksine yerinden yönetim göz ardı edilmi merkezi yönetim ön plana çıkarılmı tır. Uygulama esas alındı ında ülkenin en uzak kö esinde sunulacak hizmetin ya da yerine getirilecek görevin merkezi yönetim tarafından belirlendi i görülmektedir. Her bir hizmetin nerede, nasıl ve ne ölçüde yapılaca ı Ankara'da planlanmakta, ne derece basit olursa olsun her türlü de i iklik Ankara'nın onayına tabi olmaktadır. 14 Nisan 2002 tarihli Milliyet Gazetesinde Hasan Pulur'un kö e yazısında; Mardin'de kayık ve sallarin geçi ücretlerini belirleyen tarifinin Ula tırma Bakanlığı ı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulunu onayı ile yürürlü e girdi i belirtilmektedir. 1936 yılında çıkan bu Bakanlar Kurulu kararı her yılın mart ayında bir daha hazırlanıp Bakanlar Kurulu'nun imzasına açılmaktadır. Bu örnekte görüldü ü üzere Mardin'deki kayık ve sallarin ücretleri ve benzeri birçok konuda kararları merkezi yönetim almaktadır.¹¹

Merkezden yönetim ilkesi bütün ülkelerde çe itli alanlarda uygulandı ına göre, bazı hizmetlerin yürütülmesinde önemli bir takım avantajlara sahiptir.

1. Merkezden yönetim, merkezi hükümetin siyasi ve idari bakımdan güçlenmesine imkân sa lar ve yönetimde birlik ve bütünlü ün gerçekleştirilmesine yardımcı olur.¹²

¹⁰ Kemal Gözler, **dare Hukuku Cilt I**, 1.Baskı, Bursa:Ekin Kitabevi,2003, s.116-117.

¹¹ M.Kemal Öke ve Sait Say, "Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi", *Mülkiye Dergisi* , http://www.mulkivedergi.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&Itemid=63&id=878:tuerk-kamu-yoenetiminde-yeniden-yapilanma-gereksinimi-m (03.12.2009), Cilt.46, Sayı.235, s.99

¹² Merkezi Yönetim,Merkezden Yönetim, http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/merkezi_yonetim.html(09.11.09)

2. Ba kentten ba layarak kademeli bir biçimde ülkenin en küçük yönetim birimine kadar uzanan örgütleriyle, ülkenin birlik ve bütünlü üne yönelen tehlikelerin denetim altında tutulmasını kolayla tırır.

3. Ülke düzeyinde yapılacak merkezî bir planla, kamu hizmetlerinin dengeli da ılımına ve bu hizmetlerden yararlanmada bölgesel farklılıkların giderilmesinde yardımcı olur.

4. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan uzman görevlilerin temini ve bölgeler arasında da ılımı konusunda kolaylık sa lar.

5. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yöresel çıkar gruplarının olumsuz etkilerini azaltır.¹³

6. Ekonomik zaruretler devlete bir takım görevler yüklemeye ba layınca i ler bir elde toplanır, bu durum sermaye ve ihtisasın merkezile tirilmesine sebep olur ve sonunda bir elden yönetilen hizmetler daha ucuz bir ekilde sa lanır.

7. Merkezden yönetimde kamu hizmetleri daha az masrafla görülece inden halkın vergi yükü de hafiflemi olur. Aynı zamanda bu hizmetlerin masrafları bütün ülkede da ılaca ndan verimi kısır ve fakir bölgelerdeki hizmetlerle ihtiyacı olan ve fakat fazla bir yarar sa lanamayaca ı için özel te ebbüs tarafından yapılması imkânı olmayan i lerin görülmesini temin eder. Bu suretle sosyal bir denge sa lanır.¹⁴

Merkezden yönetimin, sayılan bu yararları yanında pek çok sakıncasının da bulundu u ku kusuzdur.

1. Bölgesel ihtiyaçların yerinden ve do ru bir ekilde tespit edilerek kar ılanmasına uygun de ildir. Mahalli kararların alınmasında halkın katılımına imkân

¹³ Yönetim, <http://www.enfal.de/sosyalbilimler/y/018.htm> (09.11.2009)

¹⁴ Versan, s.72.

vermedi i için demokratik de ildir.¹⁵ Bazen merkezde yapılmı planlar, ko ulları farklı olan yörelerde aynen uygulanmaya çalı ılır. Keza, kamu görevlileri merkeze kar ı sorumlu oldu u için yöresel ihtiyaçları görmezden gelir. Merkezin görü lerini uygulamayı tercih ederler.¹⁶

2. Merkezden yönetim, bürokrasi ve kırtasiyecili e yol açar. Merkezden yönetim sisteminde karar alma yetkisi merkezde, yani ba kentte toplanmı tır. Merkezi idarenin (=devletin) ta radaki görevlileri, gerek karar alma yetkisi bulunmadı ından, gerek sorumluluk altına girmek istemediklerinden, kar ıla tıkları her sorun hakkında merkeze yazıp, merkezin emir ve talimatlarını alıp ona göre i lem yapmak isterler. Bu ise uzun yazı malara neden olur.

3. Ta rada görev yapan memurlara kendi alanlarında fazla bir üstünlük tanınmamı tır. Bu da memurların bilgi ve becerilerini de erlendirmeye, geli tirmeye engel olur ve hizmetler konusunda ilgisizlik ve isteksizlik ortaya çıkabilir.

4. Merkezi idare, esas itibariyle ulusal düzeyde stratejik kararlar alan ve bunların yürütülmesini izleyen bir organ olmalıdır. Merkezi idarenin, günlük ve rutin i lerin içine girmesi, a ırı derecede hizmetle yükümlü olması sonucunu do urur. Hizmet yükünün artması, temel fonksiyonların yürütülmesine engel olur ve giderek etkisizle tirir.

5. Merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerine kar ı ilgisini ve katılımını azaltır. Çünkü merkezden yönetimle, hizmetlerin büyük bir kısmı ba kentlerden kararla tırılarak yürütülmektedir. Halk kendini ilgilendiren konularda görü ü alınmadı ından pasif kalmakta ve giderek her eyi merkezi idareden ve dolayısıyla devletten bekler hale gelmektedir. Bu da demokrasi anlayı na ters dü mekte ve yönetimi katılmayı zayıflatmaktadır. Demokrasi de önemli olan husus, halkın yönetime katılmasını sa lamak ve sosyal sorumlulu unu geli tirmektedir.¹⁷

¹⁵ *Yönetim*, <http://www.enfal.de/sosyalbilimler/y/018.htm> (09.11.2009)

¹⁶ Gözler, s.118.

¹⁷ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.61.

Merkezden yönetim ilkesinde, merkezî yönetimin sahip olduğu yetkilerden bir kısmının, aynı hiyerarşi içerisinde bulunan alt kurullara verilmesine "*yetki genişliği*" denilmektedir. Yetki genişliği üçüncü bir tür yönetsel örgütlenme biçimi olmayıp, merkezden yönetimin de ik bir uygulamasıdır.¹⁸ Yetki genişliği (deconcentration), merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir.

Yetki genişliği sayesinde merkezi örgütlerin yükünün bir kısmı alt birimlere ve bağıntısız kurullara aktarılmaktadır. Merkezi idarenin bağıntısız kurulları, birçok hizmeti üstlenmekten dolayı verimsiz ve etkisiz hale gelmektedir. Yükünün artması ve verimsizliği, merkezi idareyi, kendi hiyerarşisindeki alt makamlara daha çok yetki ve görev aktarmaya zorunlu kılmıştır.¹⁹ Bu ilke, valilerin yetkisinin genişletilmesini öngörmektedir. Yani, "geniştirilen" yetki, bağıntısız yetkisi de il, valilerin yetkisidir. Adem-i temerküz yani yetki genişliği ilkesini, kabul edildiği durumlarda, vali kendi ilinin sınırları içinde, bakana sormadan, bakanın kullanacağı yetkileri kullanabilir. Ancak, kaymakamlar ve bucak müdürlerinin kural olarak böyle bir yetkisi yoktur. Çünkü Anayasamızın 126'ncı maddesinin 2'nci fıkrası "illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" denmektedir.²⁰

Yetki genişliği kavramı yerinden yönetimden farklıdır. İkisi arasında bir ayrım yapmak gayet basittir. Yetki genişliği merkezi yönetimde uygulanan bir yöntemdir. Yerinden yönetimden farklı olarak merkezi yönetimin yükünün hafifletilmesi için merkezi idarenin temsilcilerinin görev ve yetkilerini arttırmak söz konusudur. Tamamen merkezi idarenin temsilcileri ile ilgili bir konudur.²¹

Yetki genişliği ilkesinin özellikleri şunlardır: (1) Kullanılan yetki merkeze aittir. Vali, bu yetkiyi kendi adına de il, merkez adına kullanır. (2) Bu yetki bir milli kamu hizmetinin ifasında kullanılmaktadır. Yani üretilen hizmet merkezi bir hizmettir.

¹⁸ *Yönetim*, <http://www.enfal.de/sosyalbilimler/y/018.htm> (09.11.2009)

¹⁹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.65.

²⁰ Gözler, s.120.

²¹ Nuri Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölümü)*, 1.Baskı, Ankara:Türkiye ve Ortadoğu Amme idaresi Enstitüsü Yayınları, 1996, s.6.

(3) Bu yetki, merkezin bir memuru (vali) tarafından kullanılmaktadır. Vali, merkeze danı madan karar alabilse de, merkezin hiyerar isine tabidir. (4) Yetkinin kullanılmasıyla ilgili tüm gelir ve giderler merkeze aittir.²²

Yetki geni li inin idari ve mali avantajı tartı ılmazdır. Bu yöntem ile merkezle ba lantı için gereksiz yazı malar ve bürokrasi ortadan kaldırılmı olmaktadır. Yetki geni li inde her zaman merkezin müdahale etme ihtimali veya her hizmetten merkeze bilgi vermek ihtiyacı vardır. Hizmet için her zaman finansman bulunmayabilece i gibi, merkez para aktarmakta da hasis davranabilir. Bu sebeplerle yetki geni li i de hizmette etkinli i sa lamaya her zaman bir çözüm olamaz.²³

Yetki geni li i iki biçimde uygulanmaktadır. Birincisi “fonksiyonel yetki geni li i”,di eri ise “co rafi yetki geni li i” dir.

Fonksiyonel yetki geni li i, merkezi idarenin elindeki karar alma ve yürütmeye ili kin bir kısım yetkilerin belli bir konuda faaliyet gösteren kurulu a ya da onun yöneticisine devredilmesidir. Ülkemizde kamu iktisadi te ebbüsleri ile bazı katma bütçeli dairelerin yönetimi, bu tür yetki geni li i kapsamı içinde de erlendirilebilir.

Co rafi yetki geni li i ise, merkezi idarenin karar alma ve yürütmeye ili kin bazı yetkilerinin ta radaki birimlerinin yöneticilerine devretmesidir. Co rafi yetki geni li i, merkezi otoritenin ta radaki tek temsilcisi olan ve bu nedenle de çok yönlü faaliyetleri bulunan valiye tanınabilece i gibi, çe itli bakanlıkların ta ra kurulu larının ba ndaki yöneticilerine de (sa lık, e itim ve tarım müdürleri gibi) verilebilir. Bu sistemde ildeki valinin ya da ube müdürünün yetkileri, co rafi alan olarak de i memekte, fakat hukuki nitelik ve etki olarak geni lemektedir.²⁴

Uygulamada yetki geni li i anlayı ının çok fazla etkin olmayabilece i de dü ünülmelidir. Çünkü özellikle uygulamada merkezi te kilatın kendi hiyerar ik

²² Gözler,s.120.

²³ Cengiz Derdiman, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, 1.Baskı, stanbul:Alfa Akademi, 2005, s.10.

²⁴ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.66

astlarını yönetme ve kontrolde onlarla yetki paylaşımında gönülsüz oldukları durumlar ortaya çıkabilir. Bu durumda görünüşte merkezi tekilat ta radaki veya altındaki bir birime genişletilmiş bir yetki alanı verse dahi, istediği an onlara müdahale edebilir. Böylece yetki genişletilmesinin etkinliği ve verimliliği yöneticiye bağlı kalabilir.²⁵

1.1.2.Yerinden Yönetim

Üniter devlet anlayışı, mutlak merkezîyetçi devlet yapısını zorunlu kılmamakta, tersine demokrasinin gelişmesi ile kitlelerin kendi kendilerini yönetme iradelerinin yoğunlaşması, yönetime katılma ve yönetimi etkileme yönelimlerinin artması ve belki de daha önemlisi merkezî devletlerin ülke sorunlarının tümüne, merkezden, hiyerarşik bir yapılanma içerisinde çözüm üretebilmelerinin giderek olanaksızlaştırılmasının gözlemlenmesi ile çağdaş demokratik devletler, merkezî devlet anlayışından uzaklaşmaya başlamışlardır. Bu tür ülkelerde devletin üniter yapısı korunmakla birlikte, "yerinden yönetim" (decentralisation) yaklaşımına ırlık kazanmaya başlamıştır.²⁶

Yerinden yönetim (adem-i merkezîyet, decentralisation);mahalli nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezî iktidardan ve onun organlarından bağımsız kamu tüzel kişilerin yerine getirilmesidir. Merkezî yönetimin tersine, yerinden yönetim topluma sunulacak olan bazı idari ve teknik hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezî yönetim tekilatının dışında yer alan ve merkezî yönetim hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişilerin yürütülmesi esasına dayanmaktadır.²⁷ Ademi merkezîyetin kök anlamı "merkez yokluğu"dur. Ancak kavram olarak kullanıldığında bu anlam yoktur. Tersine, bu usul "bir merkezden yönetilme" özelliğiyle karakterizedir. Özgün olan, bu merkezden yönetilmesinin kendisidir. 1982 Anayasası'nda özgün yön, "idari vesayet" ilisi kisiyle

²⁵ Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, 2.Baskı, Ankara:Seçkin Yayıncılık, 2004, s.110.

²⁶ H.Ömer Köse. "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", **Sayı tay Dergisi**, Sayı.52, s.5.

²⁷ Türko lu, s.10.

somutlanmı tır.²⁸

Genellikle günümüzde “ademi merkezîyet” ve “yerinden yönetim” kavramları e anlamlı olarak kullanılmaktadır. Buna kar ın “yerinden yönetim”i ademi merkezîyetin bir türü olarak kabul eden görü lerde vardır. Onar, yerinden yönetimi, “ademi merkezîyet (yerinden yönetim) icram kararların merkez te kilatına ve hiyerar isine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını tazammun eden(içeren) bir sistemdir.” biçiminde tanımlamaktadır. Tortop’a göre ise, “...aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kurulu lara yer verilmi se bu tür yönetim biçimine de yerinden yönetim (ademi merkezîyet/desantralizasyon) denilmektedir. Günday’a göre ise, “yerinden yönetim (=ademi merkezîyet),topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden de il, merkezi idare te kilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerar isine dahil olmayan kamu tüzel ki ileri tarafından yürütülmesidir.” Eryılmaz ise yerinden yönetimi “siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezi idarenin dı ndaki otoritelere aktarılması” olarak tanımlamaktadır. Görüldü ü gibi farklı yazarlarca yapılan yerinden yönetim tanımları genelde aynı ortak noktaları içermektedir. Bu ortak noktaları öyle belirleyebiliriz: Bir ülkede ademi merkezîyetin (yerinden yönetimin) var olabilmesi için, o ülkede, merkezi yönetimin te kilat ve hiyerar isi dı nda kamu hizmeti gören kamu kurumları olmalıdır. Bu kurumlar tüzel ki ili e sahip olmalıdır. Bu kurumlar özyönetim ve özerklik sahibi olmalıdır.²⁹ Yerinden yönetim kavramı artık merkezîyetçili in kar ıtı olmaktan çok, konuların ve ülkelerin özelliklerine göre de i en bile imler göstermektedir.

Bugün artık her iki uçtaki saf örneklerin kalmamı olması nedeniyle, yönetim yaygınla ması ya da yerinden yönetim anlamına gelen “decentralisation” kavramı, Birle mi Milletlerin de önerdi i üzere, hem merkezin bazı yetki ve sorumluluklarının aynı hiyerar ik yapı dı ndaki örgütlere devredilmesi anlamına gelen “delegation” ve hem de merkezi hükümete ait bazı görev ve yetkilerin genel yönetim hiyerar isi

²⁸ Yerinden Yönetim Nedir?, http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=422&tipi=7&sube=0 (09.11.2009)

²⁹ Turgay Uzun, “AB’ine Giri Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Avrupa Birli i le Bütünle me Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** içinde (73-98), stanbul:Alfa, 2002, s.76-77.

dı ındaki seçilmi organlardan olu an, görel olarak özerk yerel birimlere devredilmesi ve bu amaçla bu birimlerin mali ve hukuki olarak güçlendirilmesi anlamına gelen ve henüz Türkçe kar ılı ı tam yerle memi olan, ancak yetki verme kavramından daha rijit bir olgu karakteri taşıyan “yetki devri” anlamında tercüme edilebilecek “devolution” u içermektedir.³⁰

Ademi merkezîyetçiliğin türleri ve örgütlenişini, birçok biçimde olabilir; ama bir yönetim birimi, merkezi hükümetten belli bir ölçüde bağımsız olacaksa ve iktidarı kolayca elinden alınmayacaksa, uyulması gereken bir dizi ölçü belirleyebiliriz. Bu ölçüler şunlar olmalıdır:

- Yerel meclise temsilci seçimi doğrudan olmalıdır. (Burada yerel sözcü ünü, herhangi bir alt-ulusal birim için kullanıyoruz.)
- Yerel yürütme erki, seçilmi meclise kar ılı sorumlu olmalıdır.
- Yerel yörenin yönetimi, yürütme erkinin sorumluluğunda olmalıdır.
- Yerel birimin yetkileri, açıkça belirlenmelidir ve yargı yorumuna açık olmalıdır.
- Yerel birim faaliyetlerinin parasal kaynağını sağlayabilecek yeter yetkilerle donatılmalıdır.

Ku kusuz, bağımsızlık da söz konusu olabilir. Ama bu belirttiğimiz koullardan bir ya da birkaçı yerine getirilmemi se, o zaman merkezi hükümetin yerel yönetime müdahalesi her zaman olasıdır. E er andığımız koullardan hiçbirini yerine getirilmemi se, o zaman etkin bir ademi merkezîyetçilikten söz edilemez. Bu modelde iki sorun vardır. Birincisi yerel yönetimin ne tür yetkilere sahip olabileceğini ya da olması gerektiğini gösterilmemi tir. Zaten yetkilerin katı bir biçimde belirlenmesi de mümkün değildir. Çünkü yönetim kademelerinin sayısı değil, yetkiler de değişecektir. İkinci sorun da şudur: merkezi yerel yönetimler, belki de nadiren birbirinden bütünüyle

³⁰ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.6-7.

yalıtlanmı kompartımanlarda hareket ederler; politikanın biçimlendirilmesi ve uygulanması, ister istemez –merkezi ve yerel otoriteler arasında bir e güdümü gerektirir. Ademi merkezizetçili in çerçevesi geni ledikçe, politika e güdümünü sa layacak kurumlar kurulması daha zorunlu hale gelir. Bu kurumların devreye giri i de yerel birimin otoritesine zorunlu sınırlamalar getirir.³¹

Yerel yönetimlerin varolu nedenlerini açıklayan ve gereklili ini savunan görü lerin hukuki dayana ı olan yerinden yönetim kavramı 1876 ve 1924 Anayasalarında “tefrik-i vezaif” (vazifelerin ayrımı, görev ayrımı) ekinde,1961 ve 1982 anayasalarında “yerinden yönetim” olarak isimlendirilmi tir.³²

Yerinden yönetimin bir süreç olarak dört basamaktan olu tu u kabul edilmektedir. İlk basamakta yerinden yönetim, yalnızca "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi" anlamına gelmektedir. Yerinden yönetimin ikinci derecesi ya da basama ı "bölgeselle tirme" ve "bölgecilik", üçüncü basama ı "federalizm" ve dördüncü basama ı da "ayrılıkçılık" olacaktır. Yerinden yönetim e ilimlerinin okur-yazarlık oranı, yoksulluk, bölgesel dengesizlikler, yerel gereksinmeler, demokratikle me, etnik ve kültürel kimlik gibi iç etmenlerden mi, yoksa dünya ticareti ve para sistemi, ekonomik ve politik ba ımlılık gibi dı etmenlerden mi kaynaklandı ı büyük önem ta ımaktadır.

Yerinden yönetim çabalarından beklentiler, ülkelerin kendi ko ullarına göre de i mekle birlikte birkaç noktada toplanabilir. Devlet yapısının modernle tirilmesi ve i levsellesilmesi, yönetim basamakları arasında güçler ayırımının gerçekleştirilmesi, ekonomik geli me politikası ve özellikle bölgesel dengesizliklerin giderilmesi gibi istemler yukarıdan a a ıya; buna kar ılık, temel hak ve özgürlükler açısından kültürel, etnik kimliklerin korunması ve geli tirilmesi, kendi dilini kullanma özgürlü ünün sa lanması, katılım ve yurtta a yakın bir yönetim gibi istemler ise, a a ıdan yukarıya bir yerinden yönetim sürecinden beklentileri ifade etmektedir.

³¹ Gordon Smith, “Demokrasi ve Yerinden Yönetim”, London School of Economics, <http://hubyar.eu/SiteFiles/makaleler/mak2.pdf> (09.11.2009).

³² Türko lu, s.10.

Ancak, yerinden yönetim anlayışının, yerinden yönetime duyulan gereksinimin ve uygulamaların ülkelere göre farklılık gösterdiğini, bu farklılığın özellikle gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde daha da arttığını gözden uzak tutmamak gerekir. Örneğin bağımsızlığını kazanmış pek çok Afrika ve Asya ülkesindeki hükümetler, yerel birimlerin karar yetkilerine sahip olmalarını, sömürgeciliğin olumsuz sonucu ya da etnik ve dini azınlıkların güçlenmesi olarak görmekte ve ulusal birliği tehdit ettiklerini düşünmektedirler.³³

1.1.2.1.Yerinden Yönetim Sistemleri

Yerinden yönetim sistemleri siyasi ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdari yönetim ise, yerel yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde görülmektedir.

Yerinden yönetim sistemlerinin türlerinden biri de siyasal yerinden yönetimdir. Eskiden, “siyasi adem-i merkeziyet” denilen bu dizge, daha çok, federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Bu birimler ülkesine göre eyalet, state, federe devlet, canton, land, cumhuriyet, bölge vb. adlar almaktadırlar.³⁴

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün (power) merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölünümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi mahalli yönetim üniteleri, egemenliğin bir parçasına sahiptir. Mahalli yönetim ünitelerine yasama ve yürütme

³³ Aytegin Mengi, “Yerinden Yönetim:Avrupa Birliği’nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?”, http://www.mulkiyederji.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&Itemid=63&id=1022:yerinden-yoenetim-avrupa-birliinde-boelgeler-ulus-devlete-kari-mi-ayeguel-mengi (12.11.2009), s.2-3.

³⁴ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul:Cem Yayınevi, 6.Baskı, 2009, s.93.

konularında kısmi bir bağımsızlık verilmektedir.³⁵

Siyasal yerinden yönetime yönelik düzenlemelerin amacı yerel düzeyde vatandaşlara ve temsilcilerine kamusal kararların alınmasında daha fazla yetki vermektir. Bu yaklaşım yerel temsilcilerin seçimle göreve gelmesi halinde vatandaşlarca daha iyi tanınacakları ve seçilmiş memurların seçmenlerinin gereksinimlerini daha iyi anlayacakları varsayımına dayanmaktadır. Siyasal yerinden yönetim genellikle anayasal ve yasal reformları, çokuluslu siyasi yaşamın gelişimini, yasamanın güçlendirilmesini ve çıkar gruplarının desteklenmesini gerektirmektedir. Karar alma yetkisinin devrinin yapısı siyasal, yaklaşımı ise yereldir. Kamu yönetimi kültürünün merkezîyetçi ve otoriter geleneğe dayanması ve bürokrasinin direnci siyasal yerinden yönetim gelişmelerini engelleyici unsurlar olarak kabul edilmektedir.

Türkiye’de siyasal yerinden yönetim ile ilgili değerlendirmeler genellikle federal devlet bağlamında yapılmaktadır.³⁶ Yerinden yönetim federalizm demek değildir. Yerinden yönetim ile federalizm arasındaki farklar vardır:

1. Federalizmde sadece bir takım idari yetkiler devlet, aynı zamanda yasama ve yargı yetkisi de merkez ile eyaletler (federe devletler) arasında paylaşılır. Oysa yerinden yönetimde paylaşılan yetkiler sadece idari yetkililerdir.

2. Federalizmde merkezi idare ile eyaletler arasında yetki paylaşımı anayasayla yapılmıştır. Oysa yerinden yönetim sisteminde paylaşım kanunla yapılmıştır.

3. Federalizmde her federe devletin kendi anayasası, kendi kanunları, kısacası kendi hukuk düzeni vardır. Yerinden yönetim kuruluşlarının ise anayasa, kanun, tüzük yapma yetkisi yoktur.

4. Federalizmde eyaletlerin kendi yasama, yürütme, yargı organları vardır. Yerinden yönetim sisteminde ise, yerinden yönetim kuruluşları, yasama ve yargı organlarına devlet, sadece idari organlara sahiptirler.

³⁵ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.67.

³⁶ Arif Erençin, “Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt.31, Sayı,254, s.104.

5. Federalizmde merkezi devletin eyaletler üzerinde vesayet yetkisi yoktur. Oysa yerinden yönetim sisteminde, merkezi idarenin, yerinden yönetim kurulu ları üzerinde vesayet yetkisi vardır.³⁷

Türkiye Cumhuriyeti, siyasal yerinden yönetim ilkesine göre de il, yönetsel yerinden yönetim ilkesi benimsenerek kurulmu (tekçi, tekil, üniter) bir devlettir. Kurulu unu hazırlayan tarihsel ko ullar ve toplum yapısı, parçaların gücüne dayanan bir özerksel otorite yerine; güçlü bir özerksel otoriteye ba ımlı yerel yönetimler öngörmü tür. Yalnız, Kurtulu Sava ı yüzünden uzun süre yürürlükte kalamayan 1921 tarihli anayasa, seçimle olu acak meclislere, Vakıflar, Medreseler, E itim, Sa lık, Ekonomi, Tarım, Bayındırlık ve Sosyal Yardım konularında geni yetkiler tanıyor ve bu meclislerin kendi üyeleri arasından ba kanlarını seçmelerine izin veriyordu. Görüldü ü üzere burada da, bugünkü yerel yönetim yapımıza oranla daha özerk bir yapı söz konusu olmasına kar ın, bir siyasal yerinden yönetimin amaçlanmı oldu u açıktır.³⁸

dari yerinden yönetim, bazı hizmetlerin yürütülmesinin genel idare hiyerar isine dahil olmayan çe itli kamu tüzel ki ilerine verilmesidir. Bu yönetim, merkeziyetçi sistemin, yerel nitelikteki ortak yararları gibi koruyamaması sonunda ortaya çıkmı bir sistemdir. dari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin bir kısmının devlet içinde yer almakla beraber ondan ayrı varlıkları olan, kendi çevrelerinde ve yasalarla belirlenmi sınırları içinde faaliyette bulunabilen yerel otoritelerce görülmesini ifade etmektedir. Burada söz konusu hizmetleri yapma ve görev ve yetkisi merkezi yönetimden, yerinden yönetim kurulu larına aktarılmı tır.³⁹ Bu kurumlara federalizmde oldu u gibi anayasayla egemenli e ilikin bir statü tanınmamı tır.

dari yerinden yönetim, bütün ülkelerde yaygın bir e kilde uygulanmaktadır.

³⁷ Gözler, s.123-124.

³⁸ Kele , s.105-106.

³⁹ Türko lu, s.11.

Bununla güdülen amaç, a ırı merkeziyetçili in sakıncalarını ortadan kaldırmak, halkın yönetime katılmasını sa lamak, yerel ihtiyaçlarla mahalli hizmetler arasında denge kurmak ve kamu hizmetlerindeki verimi ya da etkinli i arttırmaktır. Merkezi yönetimde, hizmetten yararlananlar, hizmete ili kin konulardaki kararlara katılmadıkları ve daha çok pasif durumda oldukları halde, idari yerinden yönetimle aktif ve katılımcı bir duruma geçmektedirler.⁴⁰

Bu sistem, yetkileri kullanan birimlerin niteli ine göre, hizmet yönünden yerinden yönetim (hizmet adem-i merkeziyeti) ve yer yönünden yerinden yönetim (mahalli adem-i merkeziyet/mahalli idareler) yani yerel yönetimler olmak üzere iki türe ayrılmaktadır.

“Hizmet yönünden yerinden yönetime”, “hizmet adem-i merkeziyeti” veya “hizmetssel yönetim kurulu ları” da denmektedir. Günümüzde, kamu hizmetlerinin yaygınla ması, çe itilmesi ve ço u zaman bu hizmetlerin i letme niteli inde olması ile özel ve teknik uzmanlı a gereksinim göstermeleri, hizmet yerinden yönetimini gerekli kılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kurulu ları, teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli birtakım hizmetlerin devlet ve yerel yönetim tüzel ki ili inin dı nda örgütlenmesi ve tüzel ki ilikle donatılması sonucu ortaya çıkan kurulu larıdır.⁴¹

Ba ka bir ifadeyle fonksiyonel (hizmet yönünden) yerinden yönetim; belirli bazı i levlerin (görevlerin) merkezi idareden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Türkiye’de fonksiyonel yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı kurulu ların ba nda üniversiteler, kamu iktisadi teebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları gibi kurumlar

⁴⁰ *Yerinden Yönetim, dari ve Co rafî Yerinden Yönetim*, http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/yerinden_yonetim_idari_cografî.html (12.11.2009)

⁴¹ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- lkeler, Yakla ımlar ve Mevzuat*, s.11-12.

gelmektedir.⁴²

Hizmet yerinden yönetim kurulu larının özellikleri a a ıdaki gibi sıralanabilir:

a) Hizmetsel kurulu ların, yerel yönetim kurulu ları gibi tüzel ki ilikleri vardır. Bunlar da tüzel ki iliklerini, ya yasa ile ya da yasanın verdi i yetkiye dayanan yönetsel kararlarla kazanırlar.

b) Hizmetsel kurulu lar da di er yönetsel kurulu lar gibi ya yasa ile ya da yasanın verdi i yetkiye dayanarak yönetsel kararlarla kurulurlar.

c) Hizmetsel kurulu ların da, yerel yönetim kurulu ları gibi, özerklikleri vardır. Bunların özerklikleri, gördükleri hizmetin niteli ine göre de i mektedir.

d) Hizmetsel kurulu lar belli görev ve yetkilerle donatılmı tır. Bunların hizmet alanları de i ik niteliktedir.

e) Hizmetsel kurulu ların kendilerine özgü mal varlıkları ve bütçeleri vardır.

f) Hizmetsel kurulu lar üzerinde, genel yönetimin veya ba lı oldukları kurulu ların vesayet denetimi vardır. Vesayet denetimiyle özerklikleri ters orantılıdır: Özerklikleri arttıkça, vesayet denetimi azalır. Vesayet denetimi arttıkça özerklikleri azalır.⁴³

Eskiden beri mekân olarak bir arada ya ayan insanlar, ba ta güvenlik olmak üzere bir arada ya amalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını bizzat kendileri gidermeye çalı mı lardır. Tarihsel olarak, ehir, kasaba ve köylerde oturan insanlar, bu mü terek ihtiyaçlarını kar ılamak üzere kendi kendilerine örgütlenmi , çe itli te kilatlar, çe itli kurullar kurmu lardır. Merkezi idare (=devlet) de, pek muhtemelen kendisinden önce ortaya çıkmı bu köy, kasaba ve ehir te kilatlarını birer kamu tüzel ki isi olarak

⁴² Turgay Uzun, "AB'ine Giri Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları", Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Avrupa Birli i le Bütünle me Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler** içinde (73-98), İstanbul:Alfa, 2002, s.77.

⁴³ ref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 8.Basım, Ankara:Turhan Kitabevi, 1995, s.125.

tanımı , onların eskiden beri yürüttükleri kamu hizmetlerini yine yürütmeye devam etmelerine müsaade etmi tir.

Günümüzde de belli bir ehirde veya kasabada köyde ya ayan insanların salt o yörede ya amaktan do an ihtiyaçlarının merkezi idare tarafından tüm ülkede aynı ekilde kar ılamaya çalı ılması hem gereksiz hem de isabetsiz olarak görülmektedir. Türkiye’de ehir ve kasabalar,1800’lerin sonlarına do ru birer tüzel ki i olarak kabul edilmi , o ehir ve kasabalarda ya ayan insanların ortak ihtiyaçlarını kar ılayan yerinden yönetim kurulu ları (belediye) olarak örgütlenmi lerdir.⁴⁴

Yer yönünden yerinden yönetim; bir yörede oturanların orada oturmalarından dolayı ortaya çıkmı ortak ve idari çıkarlarını korumak ve birlikte ya amalarının gerektirdi i i lerin görülmesi açısından tanınmı olan özerkliktir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerde oldu u gibi kamu gücünden yararlanma, icrai kararlar alarak hukuksal durumlarda de i iklik yapabilme yetkileri vardır.⁴⁵Co rafi yerinden yönetim, bir bölge, il, belediye ya da köy halkının yerel nitelikteki ihtiyaçlarını, kendi organları vasıtasıyla kar ılamalarını amaçlamaktadır. Mahalli idareler ya da yerel yönetimler bu ilkenin bir sonucudur.

Co rafi yerinden yönetimde, karar alma ve yürütme sorumlulu u, organları yerel olarak demokratik usullere göre seçilmi , il, belediye ve köy gibi mahalli idarelere verilmi tir. Bu sistemde yöre halkına mü terek ihtiyaçlarını kar ılamak için karar alma ve yürütme yetkisi tanınmaktadır.⁴⁶

Co rafi yerinden yönetim demokrasi esaslarına daha uygundur. Çünkü bu sayede yurtta lar kendilerini do rudan do ruya ilgilendiren bölgesel i lerin yönetimine geni bir surette i tirak ettirilmi olur. Personel sayısının lüzumundan çok artmasına ve ki isel te ebbüsün önlenmesine meydan vermez, bilakis bu giri imleri kuvvetlendirir.

⁴⁴ Gözler, s.124-125.

⁴⁵ Türko lu, s.12.

⁴⁶ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.72.

Bölgesel çıkarları ilgilendiren hizmetler o bölge tarafından ve kendi aralarından seçilmiş organlar yolu ile yönetileceğinden ihtiyaçlar daha yakından ve daha iyi de eleştirilir.

Bununla beraber bölgesel yerinden yönetimin bir takım sakıncaları da vardır:

1. Aynı bir yerinden yönetim ülkenin birliğini bozabilir. Çeşitli bölgeler arasındaki rekabetlere, tartışmalara, mücadelelere, israflara yol açabilir ve böylece devletin genel düzenine ve çıkarlarına ters düşer.

2. Kamu hizmetlerinin bir sistem içinde ve ülkenin her tarafında imkân nispetinde bir eşitlik içinde görülmesine engel olur ve sonuç olarak ülkenin bir kısmında vatandaşların en önemli ihtiyaçları sağlanamaz.

3. Ülkenin her tarafında mali ve teknik vasıtalarla aynı şekilde ve aynı ölçüde yararlanmak mümkün olmaz. Mali kaynakları zengin, halkı aydın olan bölgeler gelişme imkânları bulabilecekleri halde kalkınmak için daha etkili yardıma ihtiyacı olan bölgeler gelişme imkânından yoksun kalırlar.⁴⁷

1.1.2.2.Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları

Yerinden yönetim sisteminin yararları şu şekilde sıralanabilir:

1. Yerinden yönetim, değişik çeşitli halk beklentilerinin de eleştirilmesinde önemli bir yarar sağlar. Bir çok ülkelerde yerel ve bölgesel kuruluşlar arasında gelir durumu, sosyal ve etkin yapı yönünden bazı farklılıklar vardır. Bunların en iyi biçimde de eleştirilmesi ve duruma göre önlemler alınması en iyi ve sağlıklı biçimde yerel ve bölgesel kuruluşlar tarafından gerçekleştirilebilir.⁴⁸

2. Yer yönünden yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygundur.Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının karar organları o yörede oturanlar tarafından

⁴⁷ Versan, s.83-84.

⁴⁸ Nuri Tortop, "Yerinden Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler", http://www.emniyet.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/36/web/kamu_yonetimi/prof_dr_nuri_tortop.htm (19.11.09)

seçimle i ba ına getirilir. Dolayısıyla o yörede oturan vatandaşların iradesi, o yörenin yönetimine yansımı olur.

3. Merkezden yönetimde görülen kırtasiyecilik ve bürokrasi,yerinden yönetimde daha az görülür.Kar ıla ılan sorunlar sorunun çıktığı yerde çözümlenir.

4. Yerinden yönetim esasında hizmetler ihtiyaçlara daha uygun bir ekilde yürütülür.

Yukarıdaki yararlarına karşılık yerinden yönetim sisteminin bazı zararları da vardır:

1. Bölgeler arasında eşitsizlikleri arttırabilir; ülkenin birliğini bozabilir. Yerel yönetimlerde hizmetlerin ülke düzeyinde yeksenak bir ekilde yürütülmesi mümkündür. Zengin ehirlere, fakir ehirlere vardır. Zengin ehirlere belediye gelirleri daha fazla olacaktır belediye hizmetleri daha iyi, fakir ehirlere gelirler daha düşük olacaktır belediye hizmetleri daha kötü olacaktır.

2. Yerel yönetimler partizanca uygulamalara yol açabilir. Yerel yönetim organları seçimle i ba ına geldiğinden, tekrar seçilebilmek için, gerekli ve uzun vadeli yatırımları değil, göze batan birtakım gösteri yatırımlarına teebbüs edebilirler.

3. Yerinden yönetim kurulları yeterli mali ve teknik imkânlara sahip değilse, hizmetin yürütülmesinde aksaklık doğabilir.

4. Yerinden yönetim kurullarının mali denetimleri güçtür. Ayrı bir malvarlığına ve ayrı bir bütçeye sahip olduklarından ve ayrı muhasebe usulleri uygulandığandan mali denetimleri oldukça güçtür ve bu nedenle birtakım usulsüzlüklere ve kötüye kullanıma merkezi idareye göre daha müsaittirler.⁴⁹

⁴⁹ Gözler, s.129-130.

1.2.YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE DEMOKRASİYLE İLİŞKİSİ

Özellikle 1980 yılından bu yana dünyada yaşanan hızlı değişim, Avrupa’da ve eski sosyalist blokta yaşanan gelişmeler sosyal savaş döneminin sona erdirmesi, ülke sınırlarının önemini azaltması, dünyada bir küreselleşme sürecinin yaşanmasına yol açmıştır. Bir yandan teknolojinin ve dolayısıyla ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi, artan ekonomik birliği ve bağımlılık, diğer yandan çevre sorunlarının artırarak sınır tanımaması, aynı yerkürede yaşanan, her düzeydeki kuruluş ve kişiler arasında birliği ve dayanışma gereksinimini her zamankinden daha çok ortaya çıkarmıştır.⁵⁰ Son yıllarda kamu yönetimi alanındaki önemli değişimlerden biri, yerinden yönetimin artan önemidir.

Kamu yönetimindeki dönüşümü analiz eden çalışmalarında Peters ve Wright, eski ve yeni kamu yönetimi arasında altı temel farklılıktan söz etmektedirler. Bu farklılıklardan birisi de merkeziyetçiliğin yerini yerinden yönetimin almasıdır. Yerinden yönetimle birlikte kamu kurumları kendilerini farklılaştırmaya çalışmakta, tekdüzelinin yerini yerel nitelikler ve hizmet gerekleriyle bağlantılı olarak çeşitlilik almaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler, gerek halkın farklılıklarını çıkarlarına daha uygun çözümler sunabilmek, gerekse belirli bölgelerde ortaya çıkabilecek daha tekil sorunlara daha derinlemesine ve daha tekil politikalar üretebilmek bakımından önemli rollere sahiptirler.⁵¹

“Yerel” terimi genellikle yerel yönetim sınırları içerisinde yaşanan halkın bir yerle (toprakla, alanla) olan bağlantısını ifade etmektedir. 19.yüzyılda Prusya sosyal düzeni, kentte yaşanan insanlara, bu kentin yönetimine katılma hakkını vermiş ve böylece özerk yönetimler kurumsallaştırmıştır. O tarihten beri yerel yönetimler, kent veya köy (rural community) gibi belirli bir alanın yerel hizmetlerinden sorumludur.⁵²

⁵⁰ Halil Ünlü, **Yerel Yönetimler Arasında Birliği Kent ve Belediye Birlikleri**, İstanbul: Kent Basımevi, 1993, s.2.

⁵¹ Erbay Arıkoğlu ve Diğerleri, **Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği**, 1.Baskı, İstanbul:Beta Basım, 2007, s.5.

⁵² Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, 1.Baskı, Ankara:Seçkin Yayıncılık, 2005, s.37.

Kamu Yönetimi sözlü ünde yerel yönetimler; “merkezi yönetimin dı ında, yerel bir toplulu un ortak bir gereksinmesini kar ılamak amacı ile olu turulan, karar organlarını do rudan halkın seçti i, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli” olarak tanımlanmaktadır.⁵³

Genel kabul gören tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir co rafi alanda (kent, köy, il vb.) ya ayan yerel toplulu un bireyelerine, bir arada ya amak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmi görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendi i hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ili kilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel ki ili idir.⁵⁴ Uluslararası Toplum Bilimleri Ansiklopedisi yerel yönetimi ;” Bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimleri olan, göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmı bir kamu kurulu udur” ekilde tanımlamaktadır. Ba ka bir tanıma göre de yerinden yönetim; kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden ayrı özerk kamu hukuku tüzel ki ilerine verilmesidir.⁵⁵

Yerel yönetim kavramı karma ık bir kavramdır. Çünkü yerel yönetim kavramı hem yerel otoriteyi ve aynı zamanda yerel yönetim birimini ifade eder. Örne in belediye ba kanı yerel otoriteyi temsil eder. Köy muhtarı da yerel otoriteyi temsil eder. Ama belediye ve köy birimi yerel idaredir. Belediye ba kanı ve köy muhtarı yerel temsilcidir. Otorite, temsilci olanlar ile yerel idare birimi birbiri ile sıkı ili kili olmasına ra men tam anlamı ile e anlamlı de ildir. Yerel yönetim kavramının açık anlamı bir idarenin kendi i lerinin yönetimini bizzat kendisinin üstlenmesidir. ngilizce’de

⁵³ Köse, s.8.

⁵⁴ TÜS AD, **Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler**, stanbul:TÜS AD, 1995, s.21.

⁵⁵ Nurettin Parılı ve Metehan Tolon, “Yerel Yönetimlerde maj Kavramı ve Olası Sonuçları”, <http://w3.gazi.edu.tr/web/metehan/1.pdf> (12.11.2009), s.2.

“Selfgovernment” ,Fransızca’da “Auto Administration” sözcükleri ile ifade edilir.⁵⁶

Yerel yönetim, hem “yerel”dir, hem de bir “yönetim (iktidar)”dır.Yerel yönetimin iki temel boyutu vardır:

* “Yerel hizmet birimi olma”,yerel hizmetlerin sa layıcısı olma boyutu; burada yerel yönetimin, bir i letme, üretme ya da ürettirme ve idare etme sistemi olması söz konusudur.

* “Demokratik kendi kendini yönetme birimi olma” boyutu; burada yerel yönetimin bir siyasal sistem olması söz konusudur.⁵⁷

Yerel yönetimler belli ereklere ula mak, belli gereksinmelere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel geli mesine ko ut olarak ortaya çıkmı birimlerdir. Yanıt verdikleri gereksinmeler ve geli melerini sa layan etmenler, siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelik ta ırlar.⁵⁸

Anayasamıza göre, mahalli idareler, il özel idaresi, belediye ve köy halkının mahalli ve mü terек ihtiyaçlarını kar ılamak üzere kurulan, kamu tüzel ki ili i ve özerkli e sahip, karar organları seçimle i ba ına gelen kamu tüzel ki ileridir.1961 Anayasasında “genel” sözcü ü yer almı ; yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimle i ba ına gelmesi anlatılmı tı. Hâlbuki bu “genel” kelimesi,1982 Anayasasında yer almamı tır.

Bu özellikleri düzenleyen Anayasamız, il, belde ve köylerin mahalli idare kurulu ları oldu unu belirtmek sureti ile bunlara anayasal nitelik kazandırmı tır (m.127).⁵⁹

Demokrasi günümüzde tüm toplum ve kültürlerde temel de er olarak kabul

⁵⁶ Nuri Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölü ümü)*, s.1-2.

⁵⁷ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yakla ımlar**, stanbul: IULA EMME, 1993, s.33.

⁵⁸ Kele , s.23-24.

⁵⁹ Derdiman, s.10

edilmektedir. Hem çok eski, hem de çok ça da bir kavram olan demokrasinin ilk uygulama örne i olarak-özünde bir azınlık demokrasisi niteli i ta ımlarına kar ın-eski Yunan siteleri verilmekte ve buradan hareketle do rudan ve dolaylı demokrasi ayrımı yapılmaktadır. Bu ba lamda demokrasi “en üstün iktidara halkın sahip oldu u ve bu iktidarın do rudan (mutlak ya da saf demokrasi) ya da bir temsil sistemi aracılı ı ile dolaylı (temsili demokrasi) olarak kullanıldı ı yönetim, halk tarafında yönetim olarak tanımlanmaktadır.⁶⁰ Katılım ise demokrasinin vazgeçilmez unsurudur.⁶¹

Bu tanım uyarınca demokrasi üç temel ilkeyi içermektedir: İlk olarak siyasal kararlar tüm yurtta ların-do rudan ya da dolaylı bir biçimde katılaca ı bir yöntemle alınmalıdır. İkinci olarak, siyasal kararlar bir tartı ma ve oylama sonucunda alınmalıdır. Üçüncü olarak da siyasal kararlar halkın siyasal e iliminin süreklili ini sa layacak biçimde alınmalıdır.⁶²

Yerel yönetim gelene inin ortaya çıkı ı ile Ortaça da kentsel yapının geli imi ve yeni bir sınıf olarak kentsoyluların yükseli i arasında yakın bir ili ki bulunmaktadır. Yerel yönetim gelene inin tarihi, “komün” gelene inin tarihidir. Belli bir yerde ya amını sürdüren insanların, o yerde ya amaktan kaynaklanan ortak sorunların çözümlenmesi ve ihtiyaçların kar ılanması amacıyla olu turulmu te kilatlar “komün” adı verilmektedir. Komünler, yerel bir toplulu a kamu hizmetleri sa layan idari, siyasi ve sosyolojik birimlerdir.⁶³ Demokrasi, gerçek anlamıyla, komünlerde do mu ve ya amı tır. Gerçek demokrasi olarak do rudan demokrasinin, komün gibi birimler di nde ya aması ve geli mesi dü ünülemez. Komünler, yerel özgürlüklerin temellerinin atıldı ı birimler olmu lardır. urası açıktır ki ; “Kendi kendini yönetme gelene ini

⁶⁰ Oya Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örne i**, Ankara:Türkiye ve Ortado u Amme daresi Enstitüsü Yayınları, 1989, s.4.

⁶¹ M.Kemal Öke ve Sait Say, “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi”, *Mülkiye Dergisi* , http://www.mulkiyederigi.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&Itemid=63&id=878:tuerk-kamu-yoenetiminde-yeniden-yapilanma-gereksinimi-m (03.12.2009) , Cilt.46, Sayı.235, s.111.

⁶² Çitçi, s.4.

⁶³ Kalabalık, s.37.

günümüze ta ıyan komün, demokrasi, batı demokrasisi ya da temsili demokrasinin temelidir.”⁶⁴

Demokrasinin geli mesi ile kitlelerin kendi kendilerini yönetme iradelerinin yo unla ması, yönetime katılma ve yönetimi etkileme yönelimlerinin artması ve belki de daha önemlisi merkezi devletlerin ülke sorunlarının tümüne, merkezden, hiyerar ik bir yapılanma içerisinde çözüm üretebilmelerinin giderek olanaksızla tı ının gözlemlenmesi ile ça da demokratik devletler, merkezci devlet anlayı ından uzakla maya ba lamı lardır.⁶⁵ John Stuart Mill’in klasik yerel demokrasi savunusunda ileri sürdü ü; yurttalı ın geli tirilmesinde, siyasal süreçlere katılma olanaklarının sa lanmasında, de i ik siyasal, etnik ve dinsel kesimlerin yönetime katılması ve temsilinin sa lanmasında yerel yönetimlerin birey ve topluluk adına özgürle tirici fonksiyonlarının daha çok hayata geçirilebildi i Batı ülkelerinde, bugün görel olarak açık ve demokratik yönetsel sistemlerin hakim oldu u bilinmektedir. Söz konusu ülkelerde yerel yönetimler, fiili olarak temsili demokrasinin sınırlılıklarından kaynaklanan katılım sorunlarını, ölçek ve kaynak da ılımı gibi teknik sorunları tartı maktadır.

Yerel yönetimlerin, katılımcı demokrasinin en önemli araçlarından birisi olarak kullanılabilce i açıktır. Ne var ki, bu gerçeklik, yerel yönetimlerin, komün gelene inin parçası oldu u ve do rudan demokrasinin en ideal biçimleri olma niteliklerinin ortadan kaldırılmasıyla merkezi yönetime ba lanıp kısırla tırıldıkları, özerklikleri ve ba ımsızlıklarını yitirdikleri ve yerel toplulu un demokratik yönetim biçimi olma özelliklerini bütünüyle kaybettiklerini görmemize ve bilmemize engel olmamalıdır.⁶⁶

Desantralizasyon, ça ımızın demokrasi anlayı ının kaçınılmaz bir gere didir. Çünkü yurttalı nın ya ama ko ulları ile ilgili kararların alınmasına katılmaları ve toplumsal geli menin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerini seferber

⁶⁴ Birol Ertan, “Demokrasi ve Yerel Yönetimler”, **Review of Social, Economic & Business Studies**, Vol.2(204-215), s.211.

⁶⁵ Köse, s.5.

⁶⁶ Birol Ertan, “Demokrasi ve Yerel Yönetimler”, **Review of Social, Economic & Business Studies**, Vol.2(204-215), s.213-214.

edebilmeleri, demokrasinin özünü oluşturmaktadır. Bununla birlikte, yurtdışına en yakın yönetim kademesi olan yerel yönetimde gerçekleştirilen, tüm demokratik ülkelerde ve uluslararası demokratik toplumda kabul edilmektedir.⁶⁷

Yerel yönetim kurumunun temelinde yerel demokrasi de yerleri vardır. Bu demokratik de yerler yanında yerel yönetim kurulları üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülümünde, merkez yönetimine göre etkinlik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirilebilen kurulları olarak değerlendirilmektedir.⁶⁸

Demokrasinin tam anlamıyla sağlanabilmesi, yerel yönetim kanallarının ve yerel inisiyatiflerin toplum yararına harekete geçirilmesi ile mümkündür. Mahalli idareler, yerel toplumların kendilerini en yakından ilgilendiren konuları hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimidir. Vatandaşlar demokratik ilkelere ve davranışlara alışık oldukları yerel yönetimlerde kazanırlar. Mahalli idareler, halkın katılımını sağlama konusunda merkezi idareye göre çok daha fazla imkân ve yeteneklere sahiptir ve böylece tüm sistemin yönetim kapasitesini de güçlendirmektedir.⁶⁹

Ademi merkezileşmenin kendi başına, demokratikleşme yönünde yeterli bir temel yaratması da olası değildir. Eğer öyle olsaydı, anlaşılabilir biçimde, küçük birimlerin büyük birimlerden yapısal olarak daha 'demokratik' olduğu savına varmamız gerekirdi. Ama böyle bir varsayımın mantıklı bir temeli yoktur. Kaldı ki, tam tersinin doğurması daha muhtemeldir: Küçük birimlerin 'kontrol ve denge' mekanizmaları geliştirme yetileri daha azdır, çoğunluklar da daha duran olma eğilimindedir.⁷⁰ Yerel yönetimin geliştirilmesi ve demokratikleştirilmesi, öncelikle bütünsel, etkin ve savunulabilir bir siyasal stratejinin varlığını gerektirir. Yerel yönetimin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi için geliştirilecek strateji başındaki temel öğelere

⁶⁷ Köse, s.5.

⁶⁸ TÜS AD, s.21.

⁶⁹ Vahide Feyza Urhan, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", Sayı 70, www.savistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=557 (18.12.2009), s.92-93.

⁷⁰ Gordon Smith, "Demokrasi ve Yerinden Yönetim", London School of Economics, <http://hubyar.eu/SiteFiles/makaleler/mak2.pdf> (09.11.2009), s.3.

dayandırılabilir:

- Demokratik yerel yönetim anlayışı
- Güçlü bir yerel yönetim siyasal hareketi
- Sistematik ve etkin bir reform programına sahip bütünsel bir gündem.⁷¹

Demokratik niteliği öne çıkarılarak bir yerel yönetim tanımı yapılırsa; "yerel topluluk üyelerinin (belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginlik ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; iletimi açık, şeffaf, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaygınlaştıran; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim biriminde kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim"dir.⁷²

Yerel yönetimler, demokratik rejimin sağlıklı gelişmesinde önemli rol oynarlar. Bunun için yerel yönetimler demokratik terbiye kurumları olarak nitelendirilir.⁷³

Bu durum kamu hizmetlerinin iyi yürütülmesi yanında insanların huzurlu bir yaşamı kolaylaştırır.⁷⁴

⁷¹ Yıldırım, s.95.

⁷² Köse, s.9

⁷³ Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölümü)*, s.45.

⁷⁴ İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ankara:Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2009, s.23.

1.3.YEREL YÖNETİMLERİN TEMEL ÖZELLİKLERİ VE ÖZELLİKLERİ

ster kapitalist, ister sosyal düzende olsun, günümüzde, tekçi sistemdeki bütün devletlerin idari yapısı u iki birimden oluşmaktadır: Merkezi idare ve mahalli idareler. Federal devletlerde bu iki idarenin arasına bir de üye devletler girmektedir. Bu sonuncular çe itli ülkelerde de i ik isimlerle anılmaktadır. Bu farklı biçim ve görünümlere rağmen yerel yönetimler bazı temel özelliklere sahiptir. Yerel yönetimin bu temel özellikleri, klasik liberalizmin ilk zamanlarında ortaya atılan dü üncelerden geli tirilen özgürlük, e itlik ve refah kavramlarıyla ifade edilebilir.

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin sahip olduğu iktidara karşı bir siper oluşu turarak *özgürlü ü* geli tirdi i dü ünülür. Bilim adamları, yerel yönetimlerin siyasal sistemde iktidarı yaydı nı belirtmektedirler. Bütün siyasal otoriteyi merkezde toplamak yerine, yerel yönetimler ve onların s a ladı ı otoritenin payla ımı sayesinde, siyasal sistem ço ulcu hale gelmektedir. Bireysel tercihin yerel yönetimler vasıtasıyla kullanılması, özgürlü ün bir di er boyutudur.⁷⁵ Böylece iktidar ve yetkinin mekânsal düzeyde bölü ümünü s a lamakta, bu da egemen olanın iktidarını sınırlamakta, muhtemel keyfi yönetime karşı bireyi ve birey gruplarının korunmasını s a lamakta ve ço ulculuk yaratarak siyasal ve ekonomik gücün yo unlaşmasını ve tekelleşmesini önlemektedir.

Yerel yönetim siyasal makamlara ulaşmayı, onları elde edebilmeyi ve yurtta ların kendi hayatlarını yönetebilmeleri için gerekli katılım olanaklarını s a layarak *e itli i* gerçekle tirmektedir.⁷⁶ Robert Dahl, yönetime en gerçekçi katılımın yerel yönetim ile olabilece ini vurgular ve bu katılımın en demokratik yönetim eklini de ortaya koyaca nı belirtir. Bunun için 21. Yüzyılda A.B.D. de en uygun demokratik yönetim birimi kentler olacaktır ve bunda teknoloji ve ileti im alanlarındaki ilerlemelerin büyük rolü olacaktır.

⁷⁵ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s.123.

⁷⁶ Yıldırım, s.35.

Yerel yönetim, topluluğun ihtiyaçlarının karılanması için verimli, etkin ve yerel artlara duyarlı idari kararların alınmasını ve eylemlerin gerçekleştirilmesini sağlayarak *refahı* geli tirmektedir. Yerel yönetim, topluluğun ihtiyaçlarına daha uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunabilmek durumundadır.⁷⁷

Yerel yönetimlerin çok çeşitli özellikleri olmakla birlikte, klasik yerel yönetim biriminin beş özelliğe sahip olması gerekir. Bunlar; (1) yerel hizmetlerden sorumlu, merkezi idareden anayasal olarak ayrı bir yerel birimin olması, (2) bu yerel yönetim biriminin gelirlerini artırma yetkisi ile birlikte, kendine özgü gelirleri, bütçesi ve muhasebesinin olması, (3) kendine has yeterli uzman personelinin olması, (4) belli bir alanda ya da ayan halkın ortak ihtiyaçlarının gerektirdiği kararları almak ve politikaları üretmek üzere, aynı halk tarafından seçilen kişilerden oluşan bir yerel meclise sahip olması ve (5) merkezi idarenin, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla yerel yönetim üzerinde tavsiye ve denetim yetkisine sahip olması ve bunun dışında merkezi idarenin yerel yönetim alanında herhangi bir fonksiyona sahip olmamasıdır.⁷⁸

Yerel idarelerin de i meylen bir niteliği yerel nitelikte hizmetler üstlenmesi ve yerel nitelikte bir kurulu olmasıdır. Bu kurullar kendi kurulu alanları ile sınırlı olarak yetkilerini kullanırlar. Ulusal ülkenin bir parçası olan coğrafi sınırlarla yetkileri sınırlanmıştır.

Yerel idarelerin organları ile ilgili olarak yine de i meylen kural bu organların seçimi ile başlamasıdır. Yerel idarelerin organlarının bir dizi özellikleri karar organları ile yürütme organına sahip olmasıdır. Belediye meclis ve encümenleri, il genel meclisi, il daimi encümeni, büyük şehir belediye meclisi ve belediye encümeni, köy ihtiyar meclisi müzakere ve karar organıdır.⁷⁹

Yerel yönetim kurulları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kurulu ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından

⁷⁷ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.19-20.

⁷⁸ Kalabalık, s.37.

⁷⁹ Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölümü)*, s.7.

belirlenir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında de illerdir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlü ü sa lamak amacı ile yerel yönetimlerde uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler.⁸⁰

Demokrasinin temeli olan yerel yönetimler, halka hizmet sunma konusunda önde gelen, vatandaşların en temel günlük ihtiyaçlarını karşılayan, vazgeçilmez kurumlardır. Yerel hizmetlerin halka götürülmesinde, hizmetlerin etkin bir şekilde sunulmasında ve bu hizmetlerden eşit ve adil bir şekilde faydalandırılmasında yerel yönetimler oldukça etkili olmaktadır.⁸¹

Yerel idarenin başında bulunan kişi yerel otoritedir, yerel temsilcidir. Yerel temsilci ve yerel idare dışarıdan veya yukarıdan yönetilen bir birim veya yönetici değil, tüm hizmetlerini kendi kendine, kendi organları ile yöneten kurullardır. Bunun için yerel idarenin başında bulunan ve yöneten organların ilgili oldukları yerel idare ile sıkı bağlarının bulunması doğaldır.⁸²

Yerel yönetimlerin, kapsamı merkezi yönetim kadar olmasa da, önemli yeniden paylaşımları ve hizmetleri bulunmaktadır. Toplu taşıma araçlarından, çocukların, öğrencilerin, emeklilerin yaşadıkları; yerel yönetimlerin yönettikleri hastane, kreş, anaokulu, huzurevi ve benzeri sosyal tesislerden parasız ya da indirimli yararlandırılmaları, yeniden paylaşımın bazı örnekleridir.⁸³

⁸⁰ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.18.

⁸¹ Türkoğlu, s.22.

⁸² Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölümü)*, s.9.

⁸³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.124.

2.AVRUPA BİRLİĞİ YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI

2.1.AVRUPA BİRLİĞİ'NİN VE AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

2.1.1.Avrupa Birliği'nin Kısa Tarihi

Avrupa Birliği oluşurma sürecinin gerilere giden bir tarihi vardır. “Avrupa” terimi 17.yüzyılda kullanılmaya başlamıştır. Aynı yüzyılda ulus-devletin ortaya çıkışından sonra Avrupa federasyonu süreci de gelişmeye başlamıştır. Kant sürekli bir barışı sağlayacak düzen arayışına girdiğinde Avrupa Birlik Devletleri sürecini ortaya atmıştır. Bu süreç hiçbir zaman ortadan kalkmamış olsa da, ikinci Dünya Savaşı'nın büyük acılara neden olan deneyiminden sonra Avrupa'nın gündeminde o zamana kadar görülmemiş düzeyde etkili olmaya başlamıştır.⁸⁴

Siyasi alandaki yenilikçi fikirlerin benimsenerek geliştirilmesine rağmen, Avrupa kıtasındaki bütünleşme çabaları ancak XVIII. Yüzyılın sonlarında Sanayi Devrimi ile hız kazanmıştır. Bu dönemde üretilen sanayi mallarına Pazar yaratma süreciyle, ilk olarak, Fransa ile İngiltere 1786 yılında bir ticaret anlaşması imzalanmıştır. 1815 Viyana Kongresi sonrasında, Avrupa haritasını yeniden şekillendirmeye yönelik olarak Prusya, “Maassen Tarifesi” ile iç gümrükleri kaldırmış ve Avrupa'da kalıcı bir barışın tesis edilmesi için önemli adımlar atmıştır. XX. yüzyılda Avrupa'da daha somut bütünleşme modelleri ortaya atılmıştır.1924 yılında Kont Kalergi tarafından geliştirilen Pan-Avrupa Birliği projesi “ülkelerin yıkımına yol açan savaşları önlemek dünyanın diğer ülkeleri ile rekabet edebilmek için” Avrupa'nın birleşmesini savunmuş, bu amaçların gümrük birliği ve bir Avrupa konfederasyonu veya birliğin oluşturulmasıyla gerçekleştirilebileceğini öngörmüştür.⁸⁵ I.Dünya Savaşı'na kadar, ülkeler arasında gümrükler konusunda yapılan çok sayıda anlaşma vardır. Bu döneme damgasını vuran dışa açılımcı ve yayılcı politikalar, Avrupa'nın I.Dünya Savaşı'nı çıkarmasına neden olmuştur. Savaş sonrasında,Avrupa'daki birlik akımı

⁸⁴ İhan Tekeli ve Selim İkin, *Avrupa Birliği, Türkiye ve Yerellik*, Ankara: IULA-EMME, 2003, s.22.

⁸⁵ KV, *Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye*, İstanbul, 2002, s.2-3.

güçlenmi tir.⁸⁶

Böylece 1950 yılında, Fransız Dış İleri bakanı Robert Schuman tarafından Batı Avrupa ülkelerinin kömür ve demir sanayilerinin bütünleşmesi planlandı. Sonuç olarak 1951 yılında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) Belçika, Batı Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda'dan oluşan 6 üye ile kuruldu. Bu ülkelerdeki kömür ve çelik sanayi ile ilgili alınan kararlar, bağımsız ve devletler üstü bir kuruma (Yüksek Otorite) devredildi. Söz konusu kurumun ilk başkanı Jean Monnet idi.⁸⁷ AKÇT ile tarihte ilk defa devletler kendi elleriyle ulusal egemenliklerinin bir kısmını uluslar üstü özerk bir kuruma devretmişlerdir. AKÇT Üye Ülkeleri, 1955 yılında İtalya'da, Belçika Dış İleri Henry Spaak başkanlığında, Messina Konferansı'nda bir araya gelerek, Avrupa entegrasyonunun nasıl gerçekleştirilmesi gerektiğini, sadece kömür ve çelik sektörlerinde sınırlı kalıp kalmayacağını tartışmışlardır⁸⁸

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun oldukça başarılı olması, savaş ortamı, savaş sonrası ekonomik büyümenin devam etmesi, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'na üye olan devletlerin Avrupa bütünleşmesi yönünde bir adım daha atmalarına neden olmuş ve Topluluğun kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması imzalanmıştır. Temel olarak ortak bir pazarın oluşturulması hedeflenmiştir; neo-klasik ekonomi teorisine göre de, bu hedefin gerçekleştirilmesi ölçüsünde sosyal sorunların çözümününün kendiliğinden geleceğini kabul edilmiştir⁸⁹

Avrupa Birliği'nin ikinci kilometre taşı olan Roma Antlaşması 1957'de AKÇT üyeleri arasında yapılmıştır. Roma Antlaşması'nın 2. Maddesi'ne göre AET'nin hedefi şu şekilde özetlenebilir: "Topluluğun görevi, bir ortak pazarın kurulması ve üye ülkelerin ekonomi politikalarının zamanla yaklaştırılması yoluyla, Topluluğun tümü

⁸⁶ Metin Karaca, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara:Anadolu Yayıncılık, 2006, s.4.

⁸⁷ Ortadoğu Üniversitesi Avrupa Birliği Ofisi, "Avrupa Birliği Tarihi", http://abofisi.metu.edu.tr/ab_tarihi.htm(03.12.2009).

⁸⁸ Avrupa Birliği'nin İlk Adımları, <http://www.mess.org.tr/ab/absol/ilkadimlar.pdf> (03.12.2009).

⁸⁹ Feride Türcan Özuna, "Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Sosyal Politikanın Avrupa Bütünleşme Teorisindeki Rolü: Tarihsel Gelişme ve Geleceğe İlişkin Beklentiler", **Mülkiye Dergisi**, Cilt.27, Sayı.239, s.327.

içinde ekonomik etkinliklerin uyumlu olarak gelişmesini, sürekli ve dengeli yayılmasını, istikrarın artmasını, hayat seviyesinin hızla yükseltilmesini sağlamak ve birleştirdiği devletlerarasında daha sıkı bir birliğin gerçekleştirilmesini. AET'nin nihai hedefinin ise Avrupa'nın siyasal bütünlüğüne ulaşması olduğu belirtilmiştir. Bu hedefe varmak için ekonomik dengenin sağlanması ve ekonomik dengenin sağlanması için de ilk araç olarak üye ülkeler arasında malların, hizmetlerin, sermayenin ve emeğin serbestçe dolaştığı bir "ortak pazar" kurulması öngörülmüştür.⁹⁰

Bu antlaşma ile iki yeni topluluk oluşturulmuştur. Bu toplulukların ilki Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) diğeri ise Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)'dir. Roma Antlaşması 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girmiştir. Bu üç topluluk (AKÇT, AET, AAET),1967 yılında yönetsel organlarını bir araya getirerek "**Avrupa Toplulukları**" çatısı altında birleşmişlerdir.⁹¹ Bugünkü Avrupa Birliği'nin temelinde, kuruluşlarından kısaca söz ettiğimiz bu üç Avrupa Topluluğu vardır. Gerçi bu toplulukların nihai hedefi, Avrupa halkları arasında sürekli olarak daha sıkı bir birliğin tesisidir. Ancak hedeflenen birliğin tesisi o kadar kolay olmamıştır. Avrupa Topluluklarından Avrupa Birliği'ne giden süreçte çeşitli amaçlardan geçilmiş, Avrupa bütününe mesine yürekten destek verenler kadar çekinceli yaklaşımlar hatta karı koyanlarda olmuştur. Avrupa bütününe mesisiyle ilgili önde gelen tartışma konularından birisi, kurulacak Avrupa Birliği'nde yetki ve görev alanlarının Birlik ile üye devletlerarasında nasıl paylaşılacağı konusudur. Özellikle Avrupa Birliği sadece ekonomik bir birlik olmaktan çıkıp siyasal bir birlik haline gelmeye başladıkça Birlik ile üye devletler ve devlet-altı yönetsel ya da siyasal birimler arasındaki yetki bölüşümü önem kazanmaya başlamıştır.⁹²

Kurucu üye devletlerarasında varılan mutabakatla,1 Temmuz 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Anlaşması,18 Nisan 1951 yılında kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT),25 Mart 1957 de kurulup 1 Ocak 1958 yılında yürürlüğe giren

⁹⁰ Çoğunluklu Can Aktan ve Dilek Dileyici ve Özlem Özkıvrak, "Bir Bölgesel Ekonomik Entegrasyon Girişimi Olarak Avrupa Birliği", <http://www.canaktan.org/ekonomi/yeni-avrupa/birbolgesel.htm> (04.12.2009)

⁹¹ Karaca, s.4-5.

⁹² Bilal Canatan, **Dünya Tarihi, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İkesi**, Ankara: Galeri Kültür Yayınları, 2001, s.73-74.

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) nun yürütme organları olan Avrupa Komisyonu ve Konseyleri'nin her topluluk için ayrı ayrı mütalaa edilmeyip, üç Topluluk için çalımlarında tek Komisyon ve tek Konsey olarak hizmet veren kurumlara dönüürüldü ü bir anla madır.⁹³

1969 Lahey zirvesinde topluluğa katılma talebinde bulunan İngiltere, İrlanda, Norveç ve Danimarka'ya ilişkin müzakerelerin başlatılması kararı alındı.

1972 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda tam üye olarak topluluğa girdi. (Norveç'in katılım anlaşması adı geçen ülkede yapılan referandumla reddedildi.) İlk genişleme süreci sona ermişti.

Yunanistan 1976 yılındaki tam üyelik başvurusunu izleyerek 1981'te topluluğa katıldı. Yine 70'li yıllarda tam üyelik başvurusu yapan Portekiz ve İspanya'nın da 1985'te topluluğa katılmasıyla birlikte üye sayısı 12'ye yükseldi ve ikinci genişleme süreci tamamlandı. Katılan her bir ülkeyle birlikte topluluk, politikalarını, üye devletlerarasında güç ve yetki dağılımlarını gözden geçirmek zorunda kaldı. Bu paralelde örneğin ikinci genişleme süreci, topluluğun anayasal yapısının değiştirilmesi görüşünü gündeme getirdi. İspanya ve Portekiz'in katılımı ile birlikte Avrupa Tek Pazarı üzerinde anlaşıldı. 1992 sonuna dek mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımını hedeflendi.⁹⁴ Bir yandan 1974 ve 1979'da yaşanan petrol şokları, öte yandan bu büyüme karşısında emekçi yeni kamusal düzenlemeler yapılmazsa AT daha da durağan hale gelecekti. Bu sorunlar karşısında AT ilk adımlarını 1984 yılında atmaya başlamıştır. Bu yılda Avrupa'nın bunalımdan çıkması için birleşmenin daha da derinleşmesine dayanan bir strateji benimsenmiştir. Bu amaçla 1985 yılında kabul edilen Tek Avrupa Senedi 1987 yılı ortasında uygulamaya girmiştir. Tek pazara geçile ilgili düzenlemeler 1992'ye kadar uygulamaya konuldu. Ama bir yandan böyle derinden bütünleşen bir pazarın ayrı ayrı ulus-devletlerin kararlarıyla yönlendirilmesi eskisinden daha güç hale geliyordu, öte yandan 1989 yılında Sosyalist Blok'un çözülmesinden ve sosyal savaşın ortadan kalkmasından sonra hem kendisini tanımlamak bakımından, hem

⁹³ Mehmet Ali Bulut, **Avrupa Birliği Nedir? Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri**, Ankara, 2005, s.15.

⁹⁴ Avrupa Birliği Tarihi, www.grupdanismanlik.com/avrbirtar.doc (03.12.2009)

de kendi gücüyle uyumlu, yeni uluslar arası siyasal roller edinme yönünden yeni arayılar içine giriyordu. Bu gereksinimler 1992'de AT'nin oluşumu bakımından üçüncü aşamaya giren Maastricht Antlaşması'nın yapılmasını zorunlu hale getirdi.⁹⁵ Avrupa Topluluğu'na üye 12 devlet tarafından 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması, Topluluğa kapsamlı değişiklikler getirdi; Avrupa Topluluğu üzerinde ve onun da kapsayan Avrupa Birliği bu antlaşma ile biçimlendirildi. Antlaşmanın getirdiği yeni boyutla birlikte 1995 yılında İsveç, Finlandiya ve Avusturya da topluluğa katıldı. Üye ülke sayısı 15'e ulaştı ve üçüncü genişleme süreci yaşandı.⁹⁶ Maastricht Antlaşması ekonomik faaliyetlerin uyumlu ve dengeli gelişimini; sürdürülebilirliği olan, enflasyonsuz ve aynı zamanda çevreyi korumaya yönelik politikalarla büyümeyi; üye ülke ekonomilerinin uyum içinde birbirlerine yaklaşmasını ve Avrupalılar için daha güçlü bir Birlik olmayı hedeflemektedir. Bu hedefler, kararların vatandaşlara olabildiğince yakın alınmasını ve AB'nin ancak ulusal ve yerel makamlardan daha yetkin olacağı zamanlarda devrede olmasını öngören ikincilik (subsidiarity) ilkesi üzerinde antlaşılmasında etkili olmuştur.⁹⁷

1996'da Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in katılımıyla IV. genişleme tamamlandı ve üye sayısı 15'e çıkmıştır. Bu küme A-15 olarak adlandırılmıştır. 1 Mayıs 2004'te Litvanya, Letonya, Çek Cumhuriyeti, KRK (Kıbrıs Rum Kesimi), Macaristan, Slovakya, Slovenya, Polonya, Estonya, Malta'nın katılımıyla üye sayısı 25'e yükselmiş ve V. genişleme süreci sona ermiştir. 18 Haziran 2004 tarihinde AB üyesi ülkelerce Avrupa Birliği Anayasası kabul edildi.⁹⁸ AB Komisyonu, Bulgaristan ve Romanya için 13 Kasım 2002 tarihinde 2007 yılında Birliğe tam üye olabilmelerine ilişkin yol haritasını sunmuş, 25 Nisan 2005 tarihinde de Katılım Antlaşmasını Lüksemburg'da imzalamıştır. Her iki ülke ile 2000 yılında açılan üyelik

⁹⁵ İhan Tekeli ve Selim İkin, s.27-29.

⁹⁶ Avrupa Birliği Tarihçesi, www.cu.edu.tr/insanlar/mceker/.../Avrupa%20Birli%20Tarihçesi.doc (03.12.2009)

⁹⁷ Maastricht Antlaşması, <http://www.mess.org.tr/ab/absol/Maastricht%20Antlasmasi.pdf> (03.12.2009)

⁹⁸ Karaca, s.6.

müzakereleri Aralık 2004'te tamamlanmıştır. Üyelikleri ise 1 Ocak 2007 tarihinde gerçekleşmiştir.⁹⁹

Birliğin de i ik konularda karar verecek ç e itli kurumları vardır. Bunlar, seçimle olu turulan bir Avrupa Parlamentosu, üye ülkeleri temsil eden bakanlardan olu an Avrupa Konseyi, Avrupa Hükümet ve Devlet Ba kanları Zirvesi, birlik sözleşmelerinin koruyuculu unu yapan Avrupa Komisyonu, topluluk hukukuna uyulmasını sa lamaya çalı an Adalet Divanı ile malî konulardaki sorumlulu u üstlenen Sayı tay'dır. Bunlara ilâve olarak Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ile Avrupa Merkez Bankası ve Para Enstitüsü bulunmaktadır.¹⁰⁰

Avrupa Birli i'nin temel hedeflerini ba lıca yedi ba lık altında özetlemek mümkündür.

- *Tek Avrupa Pazarı Kurmak:* Dengeli ve sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı sa lamak ve bunun için, özellikle iç sınırlardan arındırılmı bir alan yaratmak Avrupa Birli i'nin temel hedeflerinden birisidir. Birlik içerisinde fiziki, teknik ve mali engellerin tamamen kaldırılarak tek bir Pazar olu turulması yönünde günümüze de in çok önemli mesafeler kat edilmiştir.

- *Ekonomik ve Sosyal Bütünle meyi Güçlendirmek ve Üyelerin Ekonomi Politikalarını Yakla tırmak:* Üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal bütünle meyi güçlendirmek için ortak ekonomi politikaları üzerinde uzlaşmak ve bunları yürürlü e koymak Avrupa Birli i'nin di er bir hedefidir. Bu konuda da günümüze de in çok önemli mesafeler alınmıştır. Hali hazırda AB'de ç e itli ortak ekonomi politikaları (ortak tarım politikası, ortak ticaret politikası, ortak sanayi stratejisi, ortak rekabet politikası vs.) yürürlükte bulunmaktadır.

- *Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) Olu turmak.* Birliğin hedeflerinden birisi de üye ülkeler arasında tek para birimini içerecek ekonomik ve parasal birli i kurmaktır.

⁹⁹ <http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=abgenislemesi&baslik=AB%20Geni%FElemesi> (03.12.2009)

¹⁰⁰ <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=DergiIcerik&IcerikNo=332> (04.12.2009)

• *Ortak Bir Dış Politika ve Güvenlik Politikası Uygulamak*: AB'nin bir diğer hedefi ortak bir dış politika ve güvenlik politikası uygulamak, ortak bir savunma politikası oluşturmak suretiyle Avrupa Birliği'nin uluslararası alana kendi kimliğiyle çıkmasını sağlamaktır.¹⁰¹

• *Avrupa Vatandaşlığı Kavramını Oluşturmak*: Maastricht Antlaşması'nda Avrupa vatandaşlığı vurgulanmaktadır. Bu konu dört amaçlı olarak ele alınmaktadır. Bunlar:

i. Serbest Dolaşım ve Kamet Hakkı

1 Ekim 1994 tarihinde yürürlüğe giren Schengen Anlaşması uyarınca; İngiltere, İrlanda ve Danimarka dışında kalan diğer ülkeler arasında sınır denetimi kaldırılmıştır. Böylece, sınırlarda kontrollerin azaltılması ile vize uygulamaları ve siyasi sınıma için ortak politikalar, uyumsuzluk, terörist eylemleri, kara para, yasadışı göç ve güvenlik güçlerinin sıcak takibi gibi konularda ortak kurallar oluşturulması hükme bağlanmıştır.

ii. Seçme ve Seçilme Hakkı

Bu hak, yerel yönetimler ve Avrupa Parlamentosu için yapılan seçimlerle sınırlı tutulmuştur. Kendi ülkelerinden başka bir topluluk ülkesinde yaşayan birlik vatandaşları bu ülkede seçime katılamamaktadır.

iii. Diplomatik Koruma

Topluluk üyesi bir devletin vatandaşı, kendi devletinin diplomatik veya konsolosluk temsilcilerinin olmadığı bir yabancı ülkede, o ülkede bulunan diğer bir topluluk ülkesinin diplomatik veya konsolosluk temsilcilerinin korumasını isteme hakkına sahiptir.

iv. Dilekçe Hakkı

¹⁰¹ http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/avrupa-birligi/aktan-avrupa-birligi.pdf (04.12.2009)

Birlik sınırları içerisinde ikamet eden her kişi, topluluk organları hakkındaki ikâyetlerini AB Parlamentosu'na bir dilekçe ile bildirebilir.¹⁰²

• *Hukuk ve Çıkarları Alanında Daha Sıkı Birliğin Gerçekleştirilmesi*. Adalet ve İçişleri konularında sıkı birliğin geliştirilmesi bir başlıca hedefidir.

• *İnsan Haklarını Topluluk Hukukunun Genel İlkesi Olarak Kabul Etmek*. Avrupa Birliği'nin en önemli hedeflerinden birisi insan haklarına saygının geçerli olduğu, hak ve özgürlüklerin en etkin biçimde güvence altına alınması ve korunması bir birlik yaratmaktır.

• *Topluluk Müktesebatını Korumak ve Buna Uygun Faaliyet Göstermek*.

Avrupa Birliği'nin hedeflerinden birisi "topluluk müktesebatı" (acquis communautaire) olarak adlandırılan hukuksal düzenlemeler bütününe korumak ve bu kuralları tam anlamıyla uygulamaktır.¹⁰³

2.1.2. Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Çağdaş yerel yönetim ve yerel demokrasi, bir kurum olarak ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde denetim fonksiyonunu yürüten bir merkezi idarenin varlığı karşısında söz konusudur. Diğer bir ifade ile devletin güçlenmesine paralel olarak, tarihsel seyir içerisinde bir bölgenin veya kentin mali-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denilen hukuki varlık ortaya çıkmıştır.

Tarihi gelişim içinde çağdaş yerel yönetimlere en çok benzeyen kurum olan ve ilk örnekleri on birinci yüzyılda Batı Avrupa'da iç otonomisi olan feodal ortaçağ kentleri, tüccarların ticaret ilişkileri sırasında yakaladıkları özerklikle doğmuştur. Özerk yerel yönetimler her ne kadar Ortaçağ Avrupa'sında ortaya çıkmış ise de, ilk çağlardaki antik kentlerin dini ve idari özerkliklerinden kısaca bahsetmek, yerel

¹⁰² Karaca, s.60.

¹⁰³ http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/avrupa-birligi/aktan-avrupa-birligi.pdf (04.12.2009)

yönetimlerin özelliklerini kazanmalarının daha iyi anlaşılması açısından yararlı olacaktır.¹⁰⁴

Kendi kendini yöneten ve belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların en küçük demokratik birim olan Antik Site, karar alma gücü ve yetkilerini içeren siyasal bir iktidar yerine getirmekteydi. Site, otoritenin sarsılması ve siteyi yönetenlerin kentlere göç sürecinde azınlık adını almaları ile önemli değişikliklere uğradı. Özellikle Roma imparatorları siteyi, sitenin sosyal ve siyasal özerkliğini yıktı ve iktidarı bu dönemde üzerinde çok konuşulan *komünler* ortaya çıkardı.¹⁰⁵

Yerel yönetim geleneğinin tarihi, “komün” geleneğinin tarihidir. Belirli bir mekân üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözmek ve toplu gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birlikteliklere ya da örgütlülükler, “komün” ismi verilmektedir. Komün, yerel bir topluluğa kamu hizmetleri sağlayan yönetsel, siyasal ve toplumbilimsel birimlerdir. Komünlerin tarihi, “modern devlet”in tarihinden daha eskidir. Modern devletin ortaya çıkmasını, burjuvazinin egemen konuma geçmesi ve geniş ölçekli endüstrileşme süreciyle ilişkilendiren Shively, 19. yüzyıla kadar modern devletten söz edilemeyeceğini belirtmektedir. Komünlerin tarihi ise Ortaçağ’a kadar inmektedir. Ortaçağ’da (geniş bakımla açılarıyla değerlendirilecek olursa devletin kendisi olmalarına karşın, modern devlet öncesi toplu gereksinimleri karşılayan birimler olarak) komünler, yasama, yürütme ve yargı erkini ellerinde bulunduran bağımsız birimlerdir.¹⁰⁶

Ortaçağ Avrupa’sında farklı niteliklerde ve tarihlerde kurulan komünlerin belli başlı ortak özellikleri, bunların askeri, siyasi, idari ve hukuki özerkliğe sahip bulunmalarıdır. Ortaya çıkışlarında güçlü bir merkezi otoritenin yokluğu ile kentlerin erken dönemlerde ekonomik açıdan gelişmesinin önemli rolü olmuştur. Bu süreçte kentler, yerel hizmetlerin üstesinden gelebilecek bir imkân ve güce sahip olmuştur.

¹⁰⁴ Kalabalık, s.38.

¹⁰⁵ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İnkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.20.

¹⁰⁶ Birol Ertan, “Demokrasi ve Yerel Yönetimler”, *Review of Social, Economic & Business Studies*, Vol.2(204-215), s.207-208.

Komün kentlerinin çevreye do ru geni lemesiyle Kutsal Roma-Germen mparatorlu u ve Papalı ın kentler üzerindeki kontrolü giderek zayıflamı tır¹⁰⁷

Daha sonraları, mutlak monar inin burjuvazinin deste iyle tarih sahnesinde yerini alarak merkezi devletin ortaya çıkması ile komünlerin yetkileri sınırlandırılmaya ba lamı ve özerkliklerini yitirerek ba ımsız konumlarını kaybetmi lerdir.

Günümüzde komün gelene inin uzantısı olarak ya amaya devam eden belediye yönetim sisteminde, komün gelene inin belirleyici etkileri bulunmaktadır. Ortaça komünlerini yaratan, belirli toplu gereksinimleri kar ılamak ve yerel kimlikli sorunları çözüme kavu turmak gere iydi. Bu açıdan de erlendirilince, komünlerin görevi, kentsel uzam (mekân) üzerindeki ya antının örgütlenmesi ve kentsel toplulu un yönetilmesidir. Bu örgütlü toplulu un yönetilmesini sa layan yönetsel birim ise “belediye” (municipality) olarak isimlendirilmi tir.¹⁰⁸

1250 yıllarında, Roma Hukuku’nun yeniden canlanması ile yerel yönetim teorisi önemli hale gelmi tir. O tarihe kadar hiç kimse, kent, borough veya komünün bireylerin toplamından olu an tüzel bir ki i (corporate body) olup olmadı ından bahsetmemi tir. Ancak Roma Hukuku’nun yeniden geli mesinden sonra, yerel topluluklara birer tüzel ki ilik (persona ficta) olarak bakılmaya ba lamı tır.¹⁰⁹Yerel yönetimlerin tüzel ki ili i, yerel mal varlı ının korunması, geli tirilmesi ve topluluk üyelerinin refahının sa lanması yönünde bir amacın gerçekleştirilmesi gibi bir mantı a dayanmaktadır.1250-1550 yılları arasında ngiltere ve Fransa’da yerel topluluklar ve yapılanmalar için bu özellikleri sıralamak mümkünken, Almanya’da ortaya çıkan bazı farklı uygulamaları da göz ardı etmemek gerekir. Bu dönemde yerel topluluklar kendilerinin üstünde olan kurulu ların sahip buldukları iktidarı arttı olarak kabul etmi lerdir. Bu art, sözü geçen iktidarın kendilerine kar ı kullanılmasıdır ki bunun sonucunda “özgür kentler” ortaya çıkmı tır. Özgür kentlerde olu an burjuvazi, kentlerde

¹⁰⁷ Köse, s.16.

¹⁰⁸ Birol Ertan, “Demokrasi ve Yerel Yönetimler”, **Review of Social, Economic & Business Studies**, Vol.2(204-215), s.207-208.

¹⁰⁹ Kalabalık, s.38.

ilk önce yargılama hakkı ve kentsel ticareti ekonomik olarak düzenleme konusunda kararlar alır duruma gelmiştir. Kentin ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için de, vergiler koymuşlar, kentlerde yaşıyanlardan kent için harcanacak üzere vergiler almışlardır.¹¹⁰

1550-1650 yılları arası modern devletin hukuki ve siyasi teorisinin oluştuğu yıllardır. Bu dönemde, özellikle 1618-1648 din savaşları sırasında kentlerin büyük bir kısmı, eski gücünü yitirmiş, yerel topluluklar, imparatora bağılı olmaktan çıkarılarak, bölgelerdeki prenslere bağılı kılınmışlardır. Böylece, merkezin yetkileri bölgeselleşmeye ve yerelleşmeye, daha önceleri merkeze olan bağılılığın yerini, bölgelerdeki prenslere bağılılık almaya başlamışlardır. Yerel kurullar, 1600'lü yıllardan 1800'lü yıllara kadar İngiltere'de ve Fransa'da ve bazı dönemler hariç tutulursa Almanya'da "ara kurumlar" (intermediary bodies) olarak fonksiyon görmüşlerdir.¹¹¹ Bu dönemlerde iktidarlar merkezileşmiş, ulus-devletin ortaya çıkmasıyla devlet tek egemen güç haline gelmiştir. Bu konjonktürde komünler güçlerini kaybetmesine rağmen ara kurum olarak varlıklarını devam ettirmişlerdir. Bodin'den Montesquieu'ya kadar geçen iki yüzyıl boyunca ara kurumlar olarak ele alınan yerel yönetim kurulları, Hobbes'la başlayıp, Hume'dan Kant'a kadar uzanan bir yaklaşımla çizgisinde ortaya çıkan Aydınlanma çaığında, gereksiz olarak değerlendirilmişlerdir. Rousseau ve Kant, özellikle özgür devlet ile özgür vatandaş arasında başka kurumların girmesine gerek olmadığını savunmuşlardır. Bu dönemde liberal özgürlük bağlamında, düşünce özgürlüğü, kişi özgürlüğü, siyasal özgürlük gibi kavramlara vurguda bulunan ve yerel yönetimlerin demokratikleşmede gerekli ve önemli kurullar olduğuna dikkat çeken önemli bir düşünür de John Stuart Mill'dir. Demokrasinin yerleşmesi için yerel yönetimlerin bir okul niteliğini taşıdığına söyleyen Mill, ekonomik görüşleri açısından ise, ekonomik süreçte özel girişim, özel mülkiyet, sözleşme özgürlüğü ve devletin minimum müdahalesi kavramlarını öne

¹¹⁰ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İnkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.21.

¹¹¹ Kalabalık, s.40-41.

çıkarmaktadır.¹¹²

Avrupa’da modern yerel yönetimlerin bu ilk döneme ilişkin mirası tahmin edildiğinden daha sınırlıdır. Monarşik yönetimler altında merkezi idarelerin yeniden güçlenmesi ve 17. ve 18. yüzyıldan itibaren “ulus devleti” anlayışının doğuşu ile özerk bölgelerin imtiyazları ortadan kaldırılarak yerel yönetimlere, bir kamu yönetimi örgütü ve merkezi yönetimin alt birimlerinden biri olma statüsü verilmiştir.

Bu dönemde yerel yönetimler sosyal politika tarihinde önemli bir yere sahip olan “Yoksulluk Yasaları”nın uygulanmasında etkin bir rol oynamışlardır. Ortaçağ Avrupası’nda kıtlık, savaş ve salgın hastalıkların korunmaya muhtaç insan sayısını hızla artırması İngiltere’de devleti önlem almaya itmiştir. Bu ülkede 1300’lü yılların ortalarından 1800’lü yılların ortalarına kadar bir dizi Yoksulluk Yasası uygulamaya konmuştur.¹¹³

Gerçek dönüşüm 18. yüzyılın sonunda Avrupa’nın Fransız ve Sanayi Devrimi ile tarım toplumundan/geleneksel toplumdan, sanayi toplumuna/modern topluma geçmeye başlamasıyla yapılmıştır. Kentlerin sanayinin merkezi olarak ortaya çıkması ve buralara köylerden yoğun göç olması yeni bir dönemin başlangıcıydı. 19. yüzyılda kentler önceki dönemlerden farklı olarak, yoğun nüfus, çarpık kentleşme, hava kirliliği, alt yapı yetersizliği gibi sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunların çözümüne yönelik arayışlar ve çabalar, Avrupa belediyeçiliğini derinden etkiledi ve yerel yönetimlere yeni bir anlam kazandırdı.¹¹⁴

20.yüzyılın başları, yerel yönetimler için “altın çağ” olarak adlandırılabilir. Bu dönemde yerel birimler, zorunlu hizmetleri için yeterli kaynak bulabilmeye; yerel halka

¹¹² Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.22.

¹¹³ Halis Yunus Ersöz, “Sosyal Politika-Refah Devleti Yerel Yönetimlerle İlgili Kısı”, ibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/35.pdf S.764-765.(24.11.2009)

¹¹⁴ Hakkı Uyar, “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”, kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf,s.1.

merkezi yönetimin sundu undan daha çok hizmet sunabilmi lerdir.20.yüzyılda, yerel yönetimleri, ba lıca üç özelli in niteledi i dikkati çekmi tir:

1. Bunlardan birincisi, hizmet ço ulculu u olarak adlandırılabilir. Ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin görev alanları geni lemi ve giderek de geni lemektedir. Bu dönemde, hem kıta Avrupa'sı ülkelerinde hem de ngiltere'de, salt kentsel nitelikte olan hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılmı olmasına kar ın, ekonomik nitelikteki hizmetlerin seçime olu mayan, sınırlı görevleri bulunan bir takım özerk kurulu lara verilecek yer yönünden bir yerinden yönetime (territorial decentralization) gidilmi oldu una tanık olmaktayız.

2. kinci özellik,20.yüzyıldaki nüfus hareketleri sonucunda, kentli nüfusun artımı olması ve yerel yönetimlerin hızla kentselle mesidir. Üçüncü Dünya Ülkeleri dı ında, hemen hemen her yerde, bugün artık kırsal nüfusun oranı, kentsel nüfusun altına dü mü tür. Bunun, yerel yönetimler yönünden çok önemli siyasal, yönetsel ve toplumsal sonuçlar do urmakta oldu u görülmektedir.

3. Yönetimde etkenlik denebilecek son bir özellik ise, yerel yönetimin etkenli ini ve verimlili ini arttırmak için, de er sistemlerinin, inançların ve kuramların bir yana bırakılmasını, yerel sorunlara pragmatik bir biçimde yakla arak çözüm yolları aranmasını gerekli kılmı tır.¹¹⁵

4. 20. yüzyılın son çeyre inde, dikkati çeken yeni bir geli me, yerel yönetimleri kapitalizmin hizmetine sokmayı amaçlayan liberal çalı malardır. Bu ba lamda yerel yönetimlerden, küreselle en ana malın (sermayenin) akı kanlı ını arttırmaya öncü ve yardımcı olmaları, yerel hizmetleri olabildi ince özelle tirmeleri ve kamu hizmetlerinin fiyatlarının belirlenmesinde Pazar ekonomisi kurallarından ayrılmamaları beklenmektedir.¹¹⁶

¹¹⁵ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- lkeler, Yakla ımlar ve Mevzuat*, s.23.

¹¹⁶ Kele , s.39.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, gelişmiş ülkelerde izlenmekte olan ve 1929 ekonomik bunalımı nedeniyle ağır eleştirilere uğrayan liberal iktisat politikaları, yerini Keynesyen politikalara bırakmış ve bu ülkelerde sosyal refah devleti anlayışı hakim olmaya başlamıştır. Bu ülkelerde 1970'li yılların ortalarına kadar olan dönemde devlet sosyal politikaların sağlanmasında birincil aktör haline gelmiş, yerel yönetimler de artan ve çeşitlenen kamusal hizmetlerin yerel düzeydeki uygulayıcısı konumuna gelmiştir. Öte yandan gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin yakın tarihi 1973-75 yıllarında ortaya çıkan ekonomik depresyon ile yakından bağlantılı olarak gelişme göstermiştir. Bu dönemde baş gösteren krizin sorumlusu refah devleti olarak görülmüş ve refah devleti anlayışı hem sağ ve hem de sol teorisyenlerce problemlerin kaynağı olarak ilan edilmiştir. Klasik liberalizme dayalı piyasa yanlısı görüşler yeniden gündeme gelmiştir.

1970'li yılların ortalarından itibaren yerel yönetimlerin harcama sorumluluğu artarken, genellikle finansman kaynakları daralmıştır. Özellikle, merkezi Avrupa ülkelerinde yasal sorumlulukları artarken, bu yönetimlerin kaynaklarında genellikle herhangi bir artış sağlanmamıştır.¹¹⁷

Bu politikalar aynı zamanda 1970 ve 80'li yıllarda büyük bir ivme kazanan küreselleşme süreciyle eklenerek, yerelin ön plana çıkmasına da zemin hazırlamış, örgütsel ve işlevsel anlamda yeni bir yönetim anlayışı ve yapılanmasını da beraberinde getirmiştir.¹¹⁸

Yerel yönetimler alanında ortaya çıkan diğer bir gelişme, bu kurumların refah hizmetlerindeki rolünün 1980'lerin sonundan itibaren, bazı OECD ülkelerinde, hizmetlerin üretimi ve sunulmasından hizmetlerin satın alınması, sipariş verilmesi veya hizmetlerin sağlanmasında "garantör"lülüğe dönüşmesine yol açmıştır. Yerel yönetimler düzeyinde strateji seçimindeki değişiklikler, ulusal refah devletinin merkezden yönetilen refah devletinden, adem-i merkezi refah devleti ve piyasa merkezli refah devletine dönüşmesine paralel olarak meydana gelmiştir. Böylesi bir gelişme süreci ise,

¹¹⁷ Köse, s.19-20.

¹¹⁸ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.24.

yerel yönetim kurumunun temelini teşkil eden sivil bir topluluk olma özelliğini, siyasal bir kurum ve bir işletme modeli haline dönüştürmüştür.¹¹⁹

1980'den beri merkezi idare yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi bir adım ileriye taşıyan desentralizasyon (desentralizasyon) süreci tarafından biçimlendirilmektedir. Bu süreçte merkezi idareler sürecin yöneticisi rolüne sahip olmuşlar ve kendilerini artan bir şekilde "yetkin otorite", "olanaklandırıcı otorite" (enabling) haline dönüştürmek suretiyle hizmetlerin sağlanması görevini yerel yönetimlere devretmişlerdir.¹²⁰

2.2.YEREL YÖNETİMLERİN AVRUPA BİRLİĞİ ÇERÇEVESİNDEKİ STATÜSÜ

Avrupa tarihi kentlerin ve yerel hükümetlerin tarihidir. Kamusal yönetimin yerel düzeyde oluşması ve yerel otoritelerin yüzyıllardır varlığını koruduğu bu süreçte, çağdaş ve yerel yönetim anlayışının ve uygulamalarının da belirleyicisi olmuştur. Moderniteye kadar Avrupa'da kent yönetimleri, egemenliği paylaşan birincil aktörlerdendi. Kral, Kilise ve Derebeylerinin yanı sıra "Ayrıcalıklı Kentler", siyasi birer otorite olarak plüralist siyasal yapının temel taşları oluyordular. Sanayileme ve modernleşmeyle birlikte, kentlerde güçlü bir orta sınıf ortaya çıkmış, "burjuva" olarak adlandırılan bu kesimin, ya adıkları kentlerin yönetiminde söz sahibi olma hedefine yönelik mücadeleleri, çağdaş kent yönetiminin olgusal zeminini kurmuştur. Batı Dünyasında; "vatandaş", "kentli" ve "medeniyet" kavramlarının birlikte telaffuzu ve aynı sözcüklerle ifade edilmesi elbette bir tesadüf değildir. Yurtdışı olma, kentli olmayla özdeşleştirilmekte, kentli olma ise kente ilgi duyma ve kentin yönetimine katılma ile anlam bulmaktadır. Bütün bunlar Avrupalılar için medeniyet denilen olgunun içeriğini dolduran ana temalar olarak kabul edilir. Yerel yönetimler bir anlam bütünlüğü içinde siyasal, toplumsal ve yönetsel eksenlerde bir Batı Avrupa ülkesinin temel yapı taşları olmaya ve karar süreçleri yerel düzeyden başlayarak ulusala yayılmaktadır.¹²¹ Maastricht Antlaşması Avrupa Birliği'ni, "kararların mümkün olduğunca vatandaşla

¹¹⁹ Köse, s.19-20.

¹²⁰ Halis Yunus Ersöz, "Sosyal Politika-Refah Devleti Yerel Yönetimlerle İlgili Kisi", ibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/35.pdf, s.772.(24.11.2009).

¹²¹ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.290-291.

yakın alındı ı” bir birlik olarak tanımlamaktadır (proximity ilkesi). Bu açıdan, AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar ve temel bağlar olarak görülmektedir.¹²²

AB'nin bütünleşme sürecinde izlediği politikaların, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerindeki etkileri; (1) yerel yönetimlerin statüsü ve rolü üzerindeki etkiler, (2) yerel yönetimlere, entegrasyon politikalarının gerçekleştirilmesinde katkı sağlayacak devlet fonlarından aktarılan yardımlar, (3) entegrasyon sürecinin, yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işlevi, belirli hizmetler, yerel yönetim siyaseti ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerine etkileri ve (4) ulusal sınırlar dışında, üye ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulan ağların (transnational Networks) yerel yönetimler için önemi ve katkıları, AB'nin yerel yönetimler üzerindeki genel etkileri olarak gösterilebilir.¹²³

Avrupa Birliği'nin yapısı Birlik, ulusal devletler ve bölgeler olmak üzere üç basamaklı kabul edilmektedir. Yerel yönetimler bu üçlü yapıda, diğerleri gibi bir yönetim basamağı olarak değil, adeta bölge düzeyinin bir parçası biçiminde değerlendirilmektedir. Böyle olmakla birlikte Avrupa'nın bütünleşmesi için yerel yönetimlerden önemli beklentiler vardır.

Birlik kararlarının yerel yönetimler üzerinde etkisi olduğu gibi, yerel yönetimlerin de Birlik politikaları üzerinde etkisi olması beklenir. Brüksel'deki yasama faaliyetlerinin neredeyse % 70'inin yerel yönetimlerin görev alanları ile ilgili olduğu

¹²²Muhammet Kösecik, “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (1-42), Alfa Aktüel, 2006, s.6.

¹²³ Muhammet Kösecik, “Avrupa Birliği'nin Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler** içinde (1-35), Alfa, 2002, s.2-3.

rahatlıkla söylenebilir. Örneğin Birliğin 280 direktifinden 120'si yerel yönetimler tarafından ortak pazarın gerçekleştirilmesi için uygulanmak zorundadır¹²⁴

Avrupa Birliği vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem vermektedir. AB fonlarının kayda değer bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi çalışabilmeleri için ayrılmıştır. Avrupa Birliği'nde tek bir yerel yönetim sistemi yoktur. AB, yerel yönetimlerin örgütlenme ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmaz; bu nedenle üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar bulunmaktadır.¹²⁵ Almanya, Belçika ve Avusturya'da devlet federal olarak örgütlenmiştir, diğer devletler üniter bir yapıdadır. Ancak üniter devletler arasında da yerel ve bölgesel yönetimlerin sahip olduğu yetki ve sorumluluklar büyük ölçüde farklılık gösterebilmektedir.

Yetkileri ve görevleri ne düzeyde olursa olsun Batı Avrupa tarihinde yerel özyönetim ve otonominin ulus-devlet öncesine dayanan bir geleneği vardır. Her üye devlet kendi devlet gelenekleri ve farklı özellikleri çerçevesinde farklı sistemler benimsenmiştir ve demokrasinin yüzyıllar boyu gelişmesi sonucunda belli ortak prensiplerin kabul edildiği görülmektedir. Bu prensipler genel olarak hukuk devleti, temsili demokrasi ve yerel yöneticilerin seçimiyle gelmesi, yerelin demokrasinin bir parçası sayılması, halkın yerel ihtiyaçlarının en iyi şekilde yerel yönetimlerce gerçekleştirilebileceğine inanç gibi temel unsurlardır.¹²⁶

AB tarafından 2001 yılında yayınlanan Beyaz Kitap'ta benimsenen "**Yerel Yönetim**" ilkesine göre, yönetimlerin özellikleri gerçekleştirilebilir ve sürdürülebilir kılmalıdır:

¹²⁴ Aytegin Mengi, "Avrupa Birliği Politikalarında Yerel Yönetimlerin Etkili Olma Yolları", <http://www.ktbb.org/etkinlikler/konusmaaysegul.htm> (06.12.2009)

¹²⁵ Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler, http://www.paradoks.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=87(06.12.2009).

¹²⁶ Hasan Keser, "Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık 2004, s.118.

- Yerel yönetimlerin çalı maları vatandaşların denetimine açık olmalıdır,

- Kamu hizmetleri etkin, effaf ve katılımcı bir şekilde sunulmalıdır. AB’de tek bir yerel yönetim sistemi olmamasına rağmen, AB genelinde yerel yönetimlere özgü ortak özelliklerden bahsetmek mümkündür. Örneğin, belediye başkanlarıyla aynı seçimlerde seçilen belediye meclisleri, sistemin temelini oluşturur. Belediye başkanları, belediye meclisine hesap verir konumdadır. Ayrıca, merkezi hükümetlerle yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir alt-üst ilişkisi yoktur. Yerel yönetimler merkezi hükümetlerin belediyeleri ilgilendirebilecek konularda alacakları kararlara aktif bir aktör olarak katılırlar.¹²⁷

Mali kaynakların paylaşımında ise merkezi hükümetle yerel yönetim arasındaki gelir dağılımına uzlaşma yoluyla karar verilir. Avrupa’daki belediyeler kendi öz kaynaklarını kullanma ve bunları geliştirme bakımından da ileride amaçladıklarıdır.¹²⁸

Siyasi aktörlerin sayısı ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde artarken, bünyesinde kararların tek bir merkezden, Brüksel’den alınması, siyasi merkezîyetçiliği gündeme getirmekte, bu durum yerel otoritelerin karar ve uygulama süreçlerinin etkinlik ve geçerliliğini yeniden ele alıp sorgulamayı gerektirmektedir. Bu nedenlerle yerel yönetimler, Avrupa Birliği için hassas konulardan biridir. 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Kartanesi’nden başlayarak, 1992 Maastricht Antlaşması’na kadar, sonrasında 1993’de Bölgeler Komitesi’nin kurulması, 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı ve izleyen gelişmeler bu yönde atılmış adımların başlıcalarıdır.¹²⁹

¹²⁷ Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler, [http://www.paradoks.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=87\(06.12.2009\)](http://www.paradoks.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=87(06.12.2009))

¹²⁸ Bursa Sanayi ve Ticaret Odası, “Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler”, http://www.ekometre.com/get_article.asp?article_id=307.

¹²⁹ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.292-293.

2.2.1.Subsidiarite (Yerellik) İlkesi

AB'de bir parlamento bulunmasına karşın bu parlamentonun yetkileri çok sınırlıdır. Hemen hemen tüm temel kararlar ve düzenlemelerde Bakanlar Konseyi yetkilidir. Bu parlamentonun yapısı ulus-devletlerin istekleri dışındaki kararların gelişmesine belli ölçüde açık olsa da Konsey bu bakımdan çok daha güvenlidir. Konsey ulus-devletlerin bakanlarından oluştuğu için genel olarak ulus-devletlerin yetkilerini arındırıcı kararlar verme eğilimi yüksektir, öte yandan kritik konularda oybirliği gerektiğinden tek bir ulus devlet bile kendisini koruma olanağı bulabilmektedir. Ulus-devletlerin yetkilerinin azaltılmasını en aza indirmek Maastricht Antlaşması'ndan sonra AB'nin kabul ettiği "subsidiarity" ilkesiyle sağlanmıştır denilebilir. "Subsidiarity" (yetki ikamesi veya yetki paylaşımı) günümüzde topluluğun temel yaklaşımlarından biri haline gelmiştir.¹³⁰

AB, hem 21. yüzyıldaki gelişmesine hazırlık yapmak için, hem de gelişen bu şartlara ayak uydurabilmek için yeni bir döneme girmiştir. Bu yeni dönem öncesi yapılması düşünülen değişiklikler AB'nin gelişmesini belirleyecek tarihi kararlar olacaktır. Subsidiarite ilkesinin uygulanma yöntemi de, AB'nin bu süreçte alacağı yeni adımlarla yönlenecek nitelikte önemli bir etken olacaktır.

Çalışmanın bu bölümünde Subsidiarite ilkesinin tanımı, tarihsel kökenleri ve Avrupa Birliği belgelerindeki konumu açıklanacaktır.

2.2.1.1.Subsidiarite İlkesinin Tanımı ve Tarihsel Kökeni

Kavram olarak subsidiarite, "yerellik", "ikincil" durumda bulunma, "yardımcılık" sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmayı anlatır. Gerçekten de subsidiarite kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiye ya da bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeşdir. Kavram ikame veya yetki ikamesi olarak da Türkçe'

¹³⁰ AB Hukuku, http://www.sj.k12.tr/html/kulupler/bm/ab_hukuku.pdf (06.12.2009).

ye çevrilebilir.¹³¹ Zira subsidiarite anlayı ında da hizmette halka yakınlık ya da bir hizmetin halka en yakın birimler tarafından yönetilme ilkeleri vardır. Hizmette halka yakınlık ekinde ifade edilen yerellik ilkesi, farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölü ümüne esas olan bir ilkedir. Bu anlayı a göre yerel, bölgesel veya merkezi düzeydeki çe itli birimlerin stratejik durumuna uygun olan bir hizmeti yerine getirmeleri istenmektedir. Ba ka bir anlatımla bir hizmetin yerine getirilmesinde en iyi konumda ve ko ullarda olan yerel, bölgesel veya merkezi birimler sorumlu veya yükümlü olmalıdırlar.¹³²

Sözcük olarak latin askeri terminolojiye dayanan subsidiarite, yedekte, cephe gerisinde ana birli e destek olacak ekinde bekletilen yedek askerler anlamına gelen "*subsidium*" (yardımla ma) kökünden türemi tir. Kavram daha sonra Alman Kalvanistler tarafından kendi otonomilerini savunmak için kullandıkları bir araç olmu tur. Benzer dü ünceler 19.yy'da Hollandalı Kalvanistler tarafından da ileri sürülmü , onlar ilkeyi, laik devlete kar ı sosyal ba ımsızlı ın bir aracı olarak kullanmı lardır.¹³³

Yerellik (subsidiarity) kavramı siyaset sözlü ünde 20. yüzyılda yer bulmasına kar ın, fikir bazında Avrupa'daki siyasal dü ünce hareketleri kadar eski bir entelektüel geçmi e sahiptir. Montesquieu, Locke, Tocqueville, Proudhon gibi Avrupa'yı etkileyen siyasal aktörler ve dü ünürlerin fikirlerinde yerellik ilkesinin izlerini görmek mümkündür. Hatta Aristo'nun minimalist devlet fikri ile bu ilkenin öncüsü oldu unu söyleyenler bile vardır.¹³⁴

¹³¹ Mehmet Özcan, "Subsidiarite lkesinin AB'de Uygulanması" www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birli i%20 hukuku/Subsidiarite%20 lkesinin%20AB.doc (30.10.2009)

¹³² Ahmet Uçar, "Belediye Hizmetlerinin Etkinli i Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) lkesi ile Yöneti im (Governance) Kavramı Üzerine Bir nceleme", **Sosyal Bilimler**, 2004, C.2, S.1, <http://www.bayar.edu.tr/~sosyal/dergi3/BelediyeHizmetlerinin.pdf> (09.12.2009), s.100.

¹³³ Mehmet Özcan, "Subsidiarite lkesinin AB'de Uygulanması" www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birli i%20 hukuku/Subsidiarite%20 lkesinin%20AB.doc (30.10.2009)

¹³⁴ Ahmet Apan, "AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) lkesi", <http://www.ceterisparibus.net/arsiv.htm> (06.12.2009)

Avrupa Topluluğu'nun üç temel ilkesinden biri olarak nitelenen "subsidiarity" kavramının kökeni 19. yüzyıla, modern Almanya'nın doğuşu 1870'li yıllara kadar gider. Böylelikle, aslında, Almanya'nın kendine mahsus şartlarında ortaya çıkan bir kavramın zaman içerisinde bir evrimden geçerek tüm Avrupa tarafından benimsenmesiyle karşı karşıya bulunmaktayız.

Kelime manası, "ikincilik veya yardımcılık" olan "subsidiarity", Bismark yönetimindeki Prusya devletinin Protestan e ilimlerinden rahatsız olan Katolik kilisesi ile devlet arasındaki gerginlikten doğmuştur. Bu gerginlik pek de hafife alınacak bir şey değildi. Zira Protestan Prusya'nın Alman Birliği içerisinde en güçlü devlet olarak ortaya çıkması ancak 1866 yılında Katolik Avusturya'nın yenilgiye uğratılması sayesinde mümkün olabilirdi. Ancak, bu yenilgiye rağmen, Katolikler sinem ve bir parti kurarak (Zentrum) politik mücadeleye başlamışlardı. Protestan Prusya devleti bu duruma sert tepki göstermiş, ülkedeki tüm Katolik okullar devlet kontrolüne geçmiş, tüm kiliselerin denetimini de devlet üstlenmiş ve devletin kiliselere aktardığı sübvansiyonlar da kesilmişti. Bu gergin durum, her ne kadar, 1880'lerde karılıklı tavizlerle biraz yumuşamışsa da, kesin çözüm ancak yirminci yüzyıl başlarında, 1931'de Papa'nın Quadragesimo Anno, bildirisiyle geldi.

Bu dokümanda, Papa, toplum refahının sağlanmasında kişinin kendi arzusuyla verdiği sadaka ve yardımlara öncelik verilmesi, devletin sağladığı yardım ve harcamalarınsa ancak ikincil nitelikte (subsidiary) olması gerektiğini iddia ediyordu.¹³⁵

1931 tarihli fetva subsidiarite kavramını, faşist devletin sosyal ya da müdahalesini sınırlamak için Almanya'daki laik kullanımına paralel şekilde kullanmaya başlamıştır. Bu fetvada; "Kişinin kendi yönlendirmesi ve gücü ile başarabileceklerinin ondan alınarak toplumun görevi haline getirilmesi adaletle bağdaşmaz.... Toplumsal ilişkiler yerine getirilirken, toplumsal yapının öneleri korunmalı ve hiçbir zaman bu yapılar dağıtılıp birlik içinde eritilmemelidir," şeklinde ifadeler kullanarak toplumsal yapılanmada bireyi merkeze aldığı açık iddialarını vermektedir. Yine aynı fetvada, "toplumun sadece bireylerin yan yana gelmesinden oluşan bir yapı olmadığı, piramitsel

¹³⁵Murat Çizakça, "Subsidiarity"; Avrupa Topluluğu'nun Üç Temel İlkesi'nden Biri, Hakkında Kısa Bir inceleme. <http://www.mcizakca.com/pub%20SUBSIDIARITY.pdf> (06.12.2009).

ve dikey olarak sınıflandırılmı toplumsal yapıların var oldu u" belirtilerek, ilkenin katmanla tırılmı bir toplum yapısını korumaya yönelik bir amacının oldu u da ortaya konmu tur. Aynı dü üncenin devamı olarak 1961 yılında Papa John XXIII, " nsanın tüm sosyal kurumların ta ıyıcısı, olu turucusu ve hedefi oldu unu" bildirerek, toplumun birey için var oldu unu dolayısıyla devletin, bireyler ya da daha alt birimler tarafından yapılacak i leri sahiplenmemesi gerekti ini vurgulamı tır¹³⁶

Hizmette yerellik (subsidiyarite) ilkesi, son zamanlarda en çok tartı lın yönetim prensiplerinden biridir. Hemen her yerde bireye fazla inisiyatif verilmesi arzusu, hem federal hem de üniter devletlerde desantralizyon hareketinin temel gerekçesini olu turur. Hizmette yerellik ilkesi, bireyi toplumun odak noktasına yerle tirir. Bu kavram, öz itibariyle "bir hizmeti en yakın birim yürütsün" anlayı na dayanır.¹³⁷

AB ba langıçta ekonomik bir yapı oldu undan dolayı genelde kamu yönetimi ve özelde yerel yönetim konularında düzenlemeye girmemi tir. Zamanla yetki alanları geni leyen AB kurumları giderek daha çok yerel yönetimleri etkilemi tir.¹³⁸ Maastricht'te imzalanan Avrupa Birli i Antla ması ile Avrupa Birli i'nin karar verme süreçlerinde yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi yönetilmesine olanak sa layan bir organ olarak Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının yanı sıra, kamu hizmetlerinin daha etkin ve halka yakın dolayısıyla demokratik olarak yerel düzeyde yerine getirilmesini öngören hizmette yerellik, halka yakınlık (subsidiarity) ilkesi getirilmi tir.¹³⁹ AB içerisinde yerellik ilkesine o kadar de er verilmi tir ki, bazılarınca bu ilkenin "Maastricht'i kurtardı ı" bile iddia edilmi tir. Kurtarmak, her ne kadar Maastricht

¹³⁶ Mehmet Özcan, "Subsidiyarite lkesinin AB'de Uygulanması", www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birli i%20hukuku/Subsidiyarite%20 lkesinin%20AB.doc (30.10.2009)

¹³⁷ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.79.

¹³⁸ Hasan Keser, "Avrupa Bütünle me Sürecinde Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga ktisadi ve dari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık 2004, s.118.

¹³⁹ Muhammet Kösecik, "Avrupa Birli i'nin Bütünle mesi Sürecinde Yerel Yönetimler", Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Avrupa Birli i le Bütünle me Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler** içinde (1-35), Alfa, 2002, s.10.

Anlaşma Tasarısına yol açan etkenleri saydıkları sayısının kapısında European Independent gazetesi bu şekilde kullansa da, çok iddialı bir ifadedir. Yerellik ilkesi Maastricht Anlaşması için özel bir kavram değildir. Buna karşın, ünlü 5. maddesi (eski 3/b) ve daha sonra Amsterdam Anlaşmasına Protokollerle yapılan takviyelerdeki ekler, dönüm noktası olmasa bile, Avrupa entegrasyon sürecinin en azından kaynakçı yönü olarak önemlidir.¹⁴⁰

Maastricht Anlaşması'na subsidiarity ilkesinin konulmasının amacı, üye devletlerin egemenlik alanlarını korumak ve Avrupa Birliği'nin eylem alanının üye devletler ve devletaltı yönetsel birimler aleyhine ölçsüzce genişlemesini önlemektir. Bu durum, tam bütünlükten yola çıkabilecek sınırları subsidiarity ilkesiyle dengelemeye yöneliktir.¹⁴¹

İlke, Single European Act'a, Art.130 r (4) EECT maddesiyle dahil edilmiştir. Ayrıca burada en az dört Avrupa Anlaşmasına (European Treaties) girimi olup, Maastricht Anlaşması girişinde, gene Maastricht Anlaşması'nın Art. A (2) ve Art. B (2) maddelerinde ve Art. 3b (2) ECT numaralı kanun metninde yer almaktadır. Dahası, "subsidiarity" ilkesi, Avrupa Anlaşmaları içerisinde adından en çok bahsedilen ikinci genel prensip olmaya sahiptir. Maastricht'te üye devletlerin süper Avrupa Devleti karşısındaki korkuları da ancak bu ilkenin genişletilerek, tüm sosyal sorunların bir toplum/millî devlet/Birlik Devleti hiyerarşisi içerisinde ele alınmasıyla ortadan kalkmıştır. Maastricht Anlaşması'nın giriş kısmında belirtildiğine göre, "kararlar vatandaşlara mümkün olan en yakın seviyede alınacaktır".¹⁴²

Maastricht Anlaşması'yla Avrupa'nın bir siyasal birliğe yönelmesi üye ülkelerin bazılarında AB'nin ayrı merkezileşmesi konusunda kaygılar gelişmesine neden olmuştur. Bunun üzerine bu anlaşmanın onaylanması konusunda üye ülkelerde yapılan

¹⁴⁰ Ahmet Apan,"AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi", <http://www.ceterisparibus.net/arsiv.htm> (06.12.2009)

¹⁴¹ Uysal Kerman, "Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2009, C.14,S.1., <http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2009-1-16.pdf> (06.12.2009), s.277.

¹⁴² Murat Çizakça,"Subsidiarity"; Avrupa Topluluğu'nun Üç Temel İlkesi'nden Biri, Hakkında Kısa Bir İnceleme, <http://www.mcizakca.com/pub%20SUBSIDIARITY.pdf> (06.12.2009)

halkoylamalarında olumsuz sonuçlar çıkmaya başlamıştır. Danimarka’da olumsuz, Fransa’da kıl payı olumlu bir sonuç elde edilince bu konudaki üpheleri gidermek için AB "subsidiarity" ilkesine i levsellik kazandırmıştır. Bu ilke ekonomik etkinli i kaybetmeden yönetim faaliyetlerinin mekansal dağılımını en geni biçimde yaygınla tırmayı amaçlıyordu. Her yönetim faaliyeti etkin olarak görülebilece i en alt yönetim düzeyinde yer alacaktır. Bu ilkeye uyulup uyulmadı ı konusunda ku ku bulunması halinde yargıya ba vurulabilecektir.¹⁴³

Subsidiarity; “yetki ikamesi ilkesi” , “yetki paylaşımı ilkesi”, “hizmette yerellik ilkesi”, “hizmette halka yakınlık ilkesi” , “yerindelik ilkesi” gibi terimlerle kar ılanmaya çalı ılmı tır.Kele ’in yerellik ilkesi olarak çevirdi i bu ilke Avrupa Toplulu u’nu kuran Antlaşma’nın 5.maddesinde u ekilde kullanılmı tır: “...Topluluk bu antlaşma ile kendisine tanınan yetki ve hedeflerle sınırlı olarak faaliyet gösterir.Kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ise Topluluk,yerellik ilkesine uygun olarak ve söz konusu faaliyetlerin hedefleri Üye Devletler tarafından tatminkar bir ölçüde gerçekle tiremeyece i ve dolayısıyla öngörülen faaliyetin boyutları ile etkileri Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekle tirebilece i ölçüde müdahalede bulunur.Topluluk faaliyeti,bu Antlaşma hedeflerine eri mek için gerekli olan sınırlı a amaz.”¹⁴⁴

AB açısından ilke bütünlü me amacıyla üye devletlerin egemenliklerini uzla tıracak, sürecinin üye devletlerin egemenliklerini uzla tıracak, AB’nin a ırı müdahaleci bir politika izlemesini önleyerek, ulusal egemenlikleri ve yerel ço unlu u koruma amacına hizmet edecek, AB’yi vatandaşlara yakınlı tıracak Birli e me ruiyet

¹⁴³ AB Hukuku, http://www.sj.k12.tr/html/kulupler/bm/ab_hukuku.pdf (06.12.2009)

¹⁴⁴ Hasan Keser, “Avrupa Bütünlü me Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga ktisadi ve dari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık 2004, s.118-119.

temeli olacaktır. Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuç doğurmasının önlenmesi amacı da ilkenin altında yatan bir başka nedendir.¹⁴⁵

Yerindelik ilkesinin birbirini tamamlayan iki boyutu vardır: “Adem-i merkeziyetçi” ve “merkeziyetçi” boyutlar. Adem-i merkeziyetçi boyut, kamu hizmetlerinin hizmetten yararlanacak olanlara en uygun ve en yakın yönetim birimleri tarafından sunulmasını ifade etmektedir. Ancak bu mutlak bir kural değildir. Bu kuralın uygulanamayacağı durumlarda, merkeziyetçi boyut devreye girmektedir. Merkeziyetçi boyut ise, gerekli durumlarda hizmetlere merkezi yönetimin ya da bir üst kademe yönetim biriminin müdahale etmesini öngörmektedir.¹⁴⁶

2.2.1.2.Subsidiarite İlkesinin Antlaşmalardaki Yeri

Avrupa Birliği'nin kurulması ve gelişmesi süreçlerinde yerel ve bölgesel idarelere ait düzenlemelerde temel eksen konumundaki “yerellik-subsidiarite” ilkesinin,1951'de imzalanan ve Avrupa Topluluğunu kuran Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'ndan (Md.95) itibaren ana antlaşmalarda yer aldığı ve yerellik ilkesinin Avrupa içinde yerel yönetimlerde esas vurgu olarak kullanıldığını söylenebilir.¹⁴⁷ Ancak hem bu kadar açık değildi, hem de aynen bu madde gibi kavram olarak zikredilmemekte idi.¹⁴⁸

Gelişimi Avrupa ülkelerinin bir araya gelerek oluşturdukları Avrupa Konseyi, 1950 den bu yana, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve özendirilmesi konusunda titizlik gösterdiği ve bu konuya özel bir önem verdiği gözlemlenmektedir. Zira

¹⁴⁵ Muhammet Kösecik, “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (1-42), Alfa Aktüel, 2006, s.11.

¹⁴⁶ Kemal Özden, “Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi”, Bilal Eryılmaz ve Musa Eken ve Mustafa Lütfü (Ed.), **Kamu Yönetimi Yazıları** içinden (385-410), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s.389.

¹⁴⁷ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkelere, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.293.

¹⁴⁸ Mehmet Özcan, “Subsidiarite İlkesinin AB’de Uygulanması” www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birli%20hukuku/Subsidiarite%20ilkesinin%20AB.doc.

Konseyin bu alandaki çalı maları, 1985 yılında, yetkili organlarının, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artın benimsemesiyle daha önemli bir hale gelmiştir. Yerel özerklik artı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence olmaktadır. Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin verimliliğini ve etkinliğini artırma inancı bizim hizmette halka yakınlık (subsidiarite) ilkesine Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsediği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı'nda yer verilmiştir¹⁴⁹

art'ın Özerk Yerel Yönetimin Yapısı başlıklı ikinci bölümünün 4.maddesinin 3.fıkrasında “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşın en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” denmektedir.¹⁵⁰

AB bakımından AYYÖ yerinden yönetimlerin anayasası hükmündedir. art, yerel yönetimlerin tüm üye ülkelerde nasıl yapılması gerektiğini, birbirleriyle nasıl ilişkilerde bulunabileceklerini, belediye başkanlarının hangi hak ve yetkilere sahip olması gerektiğini ve bu devletlerin hak ve yükümlülüklerini belirlemektedir. AYYÖ 'te “yerinden yönetim esasına dayalı bir Avrupa oluşturulması “hedeflenmiş ve bu hedefi gerçekleştirmek için artı imzalayan ülkelerin “geniş bir özerkliğe sahip yerel yönetimlerin varlığını” temel ilke olarak benimsemeleri gerekliliği belirtilmiştir.¹⁵¹

Avrupa Tek Senedi ile AET Antlaşmasının çevre ile ilgili düzenlemeleri içeren 130r (4) madde hükmü düzenlenirken adı konulmuş olmasa da, subsidiarite ilkesi anayasal anlamda, anlam ve içerik olarak ortaya çıkmıştır. Bu maddeye göre: "Topluluk çevreye ilişkin konularda, birinci fıkrada belirtilen hedeflerin

¹⁴⁹ Ahmet Uçar, “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Sosyal Bilimler**, 2004, C.2, S.1, <http://www.bayar.edu.tr/~sosyal/dergi3/BelediyeHizmetlerinin.pdf> (09.12.2009), s.101-102.

¹⁵⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı, http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html (09.12.2009).

¹⁵¹ İrfan Türkoğlu, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları:Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ankara:Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2009, s.52-53.

gerçekle tirilmesi için e er bu hedeflere üye devlet bazından ziyade topluluk bazında yapılacak düzenleme ile daha iyi ula ılabilecekse o halde düzenleme yapacaktır."¹⁵²

Kasım 1991’de Maastricht’te geli tirilen Avrupa Toplulu u (AT) Siyasal Birlik Tasla ı a a ıdaki metni önermi tir:

“Topluluk bu Anla ma ve içindeki amaçlar uyarınca kendisine tevdi edilen yetki sınırları içerisinde hareket edecektir. Kendi yetki sahasına girmeyen konularda Topluluk sadece hizmette yerellik ilkesine uygun hareket edecek, yalnızca önerilen eylemlerin büyüklü ü veya etkilerine göre bu amaçların Topluluk tarafından tek ba ına hareket eden ülkelere göre daha iyi gerçekle tirebilece i durumlarda karı acaktır. Topluluk eylemleri Anla ma amaçlarını yerine getirmek için gerekli olandan öteye gitmeyecektir.”¹⁵³ Buna göre, hizmette halka yakınlık ilkesinin ö eleri unlardır: (i) hizmetin konusu tamamen Birli in kendi yetki alanına girmelidir, üye devletlerin yetersizli i söz konusu olmalıdır (gereklilik ilkesi); (ii) Birli in hizmeti daha iyi yerine getirebilmesi mümkün olmalıdır (etkinlik ilkesi); (iii) Birli in eylemi ile gerçekle tirilmeye çalı ılan amaç arasında bir orantı olmalıdır, Birli in eylemi, ilgili amacı gerçekle tirmek için gerekli olanın ötesine geçen bir eylem olmamalıdır (orantılılık ilkesi).¹⁵⁴

Bu ilke uyarınca bir konu hangi düzeyde –AB, üye devletler ya da yerel düzeyde- en etkili ve verimli ekilde ele alınabilecekse gerekli eylemler o düzeyde gerçekle tirilmeliydi. Amaç vatanda lara en yakın düzeyde giri imlerde bulunmaya özen gösterilmesi ve AB’nin yetki artı nını bir ölçüde sınırlayarak üye devletlerin bu konudaki hassasiyetlerinin dikkate alınmasıydı.¹⁵⁵ Bu formülasyon, bir merkezi süper

¹⁵² Mehmet Özcan, “Subsidiarite lkesinin AB’de Uygulanması”
www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birli i%20hukuku/Subsidiarite%20 lkesinin%20AB.doc (30.10.2009).

¹⁵³ Ahmet Apan, “AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) lkesi”, <http://www.ceterisparibus.net/arsiv.htm> (06.12.2009)

¹⁵⁴ Muhammet Kösecik, “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birli i Bütünle me Süreci ve Anayasası”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (1-42), Alfa Aktüel, 2006, s.13.

¹⁵⁵ http://www.usag-sbf.org/turkce/konu_detay.aspx?id=22 (08.12.2009)

devlet olu aca ı korkusu ta ryanlara güvence verebilmek için tasarılanmı tır. Fakat bir karar yetkisinin üye ülkelere devredilip edilmeyece ine komisyon karar vermektedir ve Antla mayı "giderek yakınla an bir birlik" doktrinine göre yorumlayacak olan Avrupa Birli i Adalet Divanıdır (ECJ). Buna göre bir ulus-devletin subsidiarite ilkesini Federalize bir Yasama uygulamasına kar ı kullanabilme ansı gerçekte çok küçük kalmaktadır.¹⁵⁶

AB Konseyi, yerellik ilkesinin uygulanması için gerekli olan gereklilik ve etkinlik ilkelerinin hangi kriterlere göre belirlenece i konusunda ortaya çıkacak bo lu u doldurmak amacıyla, Aralık 1992'de bir Protokol (Protocol on the Principle of Subsidiarty) kabul ederek, bazı kriterler belirlemi tir. Protokol, yerellik ilkesinin dinamik bir kavram oldu unu ve hizmetin hangi seviyede üstlenilece inin duruma göre de i ebilece ini ifade ederek, bazı kriterlerin ölçü alınaca ını belirtmi tir. Bu kriterler: (a) konu olan hizmet, ulusal devletlerin yeterli ölçüde üstesinden gelemeyece i ulusal sınırlar ötesi nitelik ta ımalı; (b) ulusal devletlerin hizmeti üstlenmesi veya hizmetin yapılması konusundaki aksaklık (AB'nin eyleme geçmemesi),AB antla malarının gerekleri ile çatı ıyor olmalı ya da üye devletlerin çıkarlarına zarar vermeli; (c) AB düzeyinde hizmetin yapılması, eylemin boyutları ve sonuçları bakımından, ulusal devlet düzeyindeki uygulamayla kıyaslandı ında, açık yararlar sa lıyor olmalıdır. Buna göre, AB, bir hizmet alanında görev alması için gereklilik ve etkinlik ilkesinin bir arada gerçeikle mesi gerekti ini kabul etmektedir. Ne var ki, bu ilkelere göre hareket edilmesi de, de i ik hizmet kapasitelerine ve olanaklarına sahip olan 15 ülkenin yerel ve bölgesel yönetimleri için oldukça zordur.¹⁵⁷

1997 Amsterdam Antla ması, subsidiarite ilkesinin, Birlik Hukuku ve Birlik Müktesebatı (Acquis Communautaire) uygulamasının gerisinde olaca ını vurgulamaktadır.¹⁵⁸

¹⁵⁶ <http://www.eylem.com/ab/wabrpr012.htm>(08.12.2009)

¹⁵⁷ Muhammet Kösecik, "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birli i Bütünle me Süreci ve Anayasası", Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.),**Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (1-42),Alfa Aktüel,2006,s.13-14.

¹⁵⁸ <http://www.eylem.com/ab/wabrpr012.htm> (08.12.2009)

2004 yılında Roma’da imzalanan Avrupa Birli i Anayasası’nın yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili getirdi i düzenlemeler arasında, yerel ve bölgesel yönetimlerin bir Avrupa Birli i antla masında ilk defa açıkça yer alması; subsidiarity ilkesine vurgu yapılması; yerellik ilkesinin uygulanmasında ulusal parlamentolara verilen roller tanımlanması; yerel ve bölgesel yönetimlere etkili danı ma yetkisi verilmesi; yasal düzenlemelerin yerel ve bölgesel yönetimler üzerindeki etkilerinin dikkate alınması gere ine i aret edilmesi; Bölgeler Komitesi’ne Adalet Divanı’na ba vuru hakkı verilmesi; ekonomik ve sosyal uyumun yanında bölgesel uyumun da Birlik’in amaçları arasında sayılması 21 yer almaktadır.

Avrupa Birli i’nin kurumsal yapısında önemli de i iklikler öngören Lizbon Antla ması’nda da yerel ve bölgesel yönetimlere ve subsidiarity kavramına vurgu yapılmı tır. Subsidiarity ilkesinin düzenlendi i maddede, yerinden yönetimlere yer verilmi tir; Birlik’in yetkilerinin sınırları subsidiarity ve orantılılık ilkelerine göre belirlenir (m. 3b/1 c.2).¹⁵⁹

Aslında Yerellik lkesi 3 önemli nedenden dolayı AB’nin gündemine yerle mi tir:

a) Birli in ortak Pazar programını uygulamaya ba laması ile birlikte tüm politika alanlarına yayılan bir politika düzenleme gereksinimi ortaya çıkmı tır. Brüksel’deki merkez bürokrasisinin tüm düzenlemeleri yapması imkânsızdır.

b) Yerellik lkesi bir anlamda küresel e ilimlere kar ı bir tepki olarak kabul görmektedir.

¹⁵⁹ Uysal Kerman, ”Avrupa Birli i: Yerel ve Bölgesel Yönetimler”, *Süleyman Demirel Üniversitesi ktisadi ve dari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2009, C.14, S.1. <http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2009-1-16.pdf> (06.12.2009), s.278-279.

c) Ortak Pazar programı nedeniyle Birlik birinci karar düzeyi olmu tur. O halde, di er yönetim düzeyleri ile yeni bir i birli i ve görev payla ımının yapılması ve bunun bazı kurallara ba lanması gerekmektedir.¹⁶⁰

Avrupa Birli i belgelerinde yer alan ekliyle yerellik ilkesi devlet-altı yerel ya da bölgesel birimleri ilgilendirmemektedir. Üye devletlerin yetkilerinin ve eylem alanının AB'nin a rı müdahalelerine kar ı korunmasını öngören yerellik ilkesi, devletlere ait yetkilerin ulusal düzeyde nasıl kullanılaca ına dair hiçbir hüküm içermemektedir. İkenin dolaylı olarak yerel ya da bölgesel yönetimler yararına i leyebilecek yönü “üye devletlerin eylem alanını korumak suretiyle ulusal düzeyde yerel ya da bölgesel yönetimlere bırakılabilecek potansiyel eylem alanını da korumasıdır.¹⁶¹

2.2.2.Bölgeler Komitesi

Maastricht Antlaşması'nın 128.maddesinde, “Topluluk üye devletlerin kültürlerinin gelişmesine katkıda bulunur, ortak kültür kalıtlarını (miraslarını koruyarak ulusal ve bölgesel kültür zenginliklerini güvence altına alır denilmektedir.”Antlaşmanın 198/a maddesinde de, bir “ Bölgeler Komitesi”nin kurulmasından söz edilmektedir. Kurulacak bu Komite yardımıyla, yerel yönetimler, ilk kez, Avrupa Birli i düzeyinde karar ve danışma süreçlerinde resmen söz sahibi olacaktır.¹⁶²

Bölgeler ve eyaletler AB yapılanmasında yerellik ilkesi bazındaki isteklerini kabul ettirememekle birlikte bölge ve eyalet yönetimleri Avrupa Birli i tarafından tamamen göz ardı edilmemi ; yerel ve bölgesel yönetimleri temsil edecek, danışma organı niteli inde bir Bölgeler Komitesi kurulmu tur.¹⁶³ 1994'te Avrupa Birli i Antlaşması (Maastricht) ile kurulmu Bölgeler Komitesi (CoR), Avrupa Birli i'nin

¹⁶⁰ Ahmet Apan,”AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi”,<http://www.ceterisparibus.net/arsiv.htm> (06.12.2009)

¹⁶¹ Canatan ,s.130.

¹⁶² Kele ,s.86.

¹⁶³ Canatan, s.131.

bölgesel ve yerel mercilerinin temsilcilerinden oluşan bir danışma organıdır. Bölgesel politikalar, çevre, eğitim ve ulaşım alanı gibi yerel ve bölgesel hükümetleri ilgilendiren konularda AB çapında karar alınmadan önce Bölgeler Komitesi'ne danışılması zorunludur.¹⁶⁴ Bölgeler Komitesi bunun dışında re'sen de görüş bildirebilir.¹⁶⁵

Bölgeler Komitesi'nin kurulması iki temel konuya çözüm getirme amacına yöneliktir. Bunlardan ilki, Birlik yasalarının dörtte üçü yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmaktadır, bu nedenle yerel ve bölgesel temsilcilerin yeni AB yasalarının gerçekleştirilmesinde söz sahibi olmaları mantıklıdır. Diğerleri, halkın AB genellemelerine yeti emediği ve sürecin dışında kalmasına ilişkin genel bir endişe vardır. Seçimle gelmiş hükümetin halka en yakın kanadını AB süreçlerine dahil etmek, bu açığı kapatılması yolunda atılmış iyi bir adımdır.¹⁶⁶ 1999 Amsterdam Antlaşmasıyla başımsız bir yapıya kavuşan komite, Topluluk müktesebatıyla ilgili yerel konuları gündeme getirir ve yetki ikamesi prensibiyle çalışır.¹⁶⁷

Komite'nin 317 üyesi vardır. Her üye devletten gelenlerin sayısı, söz konusu ülkenin nüfusunu takriben yansıtır. Almanya, Fransa, İtalya ve Birleşik Krallık 24, Polonya ve İspanya 21, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan, Hollanda, Avusturya, Portekiz ve İsveç 12, Danimarka, İrlanda, Litvanya, Slovakya ve Finlandiya 9, Estonya, Letonya ve Slovenya 7, Kıbrıs ve Lüksemburg 6, Malta 5, Toplam 317. Komite üyeleri, bölgesel veya belediye yönetimlerine seçilmiş politikacılar olup pek çoğu belediye başkanları veya yerel yönetimin lideridir. Üyeler, AB hükümetleri tarafından aday gösterilirler fakat tamamen siyasi başımsızlık içinde çalışırlar. AB Konseyi Komite üyelerini dört yıl için atar ve tekrar atanabilirler. Üyeler, temsil ettikleri mercilerden de yetki almalı veya onlara karşı siyasi olarak sorumlu olmalıdırlar. Bölgeler Komitesi üyeleri arasından iki senelik bir dönem için bir başkan seçilir.

¹⁶⁴ Avrupa Birliği Nasıl Çalışır?, <http://www.avrupa.info.tr/Files/File/HowEUWorks.pdf> (09.12.2009)

¹⁶⁵ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=106> (09.12.2009)

¹⁶⁶ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İnkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.294.

¹⁶⁷ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=106> (09.12.2009)

Bölgeler Komitesi, her yıl genel politikaların tanımlandığı ve görüşlerin kabul edildiği genel kurul toplantısı yapar. Komite üyeleri, ilgili genel kurulları hazırlamak olan uzman komisyonlar'a atanırlar. Altı tane komisyon vardır: Bölgesel Birlik Politikaları Komisyonu (COTER) Ekonomik ve Sosyal Politikalar Komisyonu (ECOS); Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu (DEVE); Eğitim ve Kültür Komisyonu (EDUC); Anayasal ilişkiler ve Avrupa'nın Yönetimi Komisyonu (CONST); Dış İlişkiler Komisyonu (RELEX).¹⁶⁸

Bölgeler Komitesi faaliyete başlamaz kurumsal konular hakkında rapor hazırlamak amacıyla bir özel komisyon kurdu (9-10 Mart 1994). Bu komisyon tarafından hazırlanan ve Bölgeler Komitesi'nin kimi değişikliklerle 21 Nisan 1995 tarihinde kabul ettiği raporda Bölgeler Komitesi'nin AB'deki konumu ve eylem imkânlarıyla ilgili değerlendirme yapılmakta, yerellik ilkesiyle ilgili olarak da öneriler getirilmektedir. Komite yerellik ilkesinin tanımına devlet-altı düzeyi de katarak ilkeyi "Topluluk yerellik ilkesine uygun olarak söz konusu eylemin amaçlarının üye devletler ve devletlerin iç hukukuna göre yetkili bölgesel ve yerel yönetimler tarafından yeterli düzeyde yerine getirilememesi durumunda veya ölçüde eyleme geçmez." şeklinde formüle etmektedir.¹⁶⁹ Ancak takip eden yıllarda Komite'nin bu konudaki çalışmaları sonuç vermemiştir; umutla bakılan 15-16 Haziran 1998'deki Cardiff Zirvesi'nde de, bu konuda bir gelişme olmaması Komite tarafından eleştirilmiştir. Komitenin dönem başkanı Manfred Dammayer yerellik ilkesinin farklı çıkarlar tarafından değişik biçimlerde tarif edildiğini bu nedenle, uzun bir süre politik uzlaşmazlığa neden olacağını, bundan dolayı da yerellik ilkesinin açık ve yapıcı bir tartışma ortamı içinde tarifinin yapılması gerektiğini, Bölgeler Komitesi'nin de bu süreçte en çok yer alması gereken organlardan biri olduğunu ifade etmiştir.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Avrupa Birliği Nasıl Çalışır?, <http://www.avrupa.info.tr/Files/File/HowEUWorks.pdf> (09.12.2009)

¹⁶⁹ Canatan, s.132.

¹⁷⁰ Muhammet Kösecik, "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası", Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (1-42), Alfa Aktüel, 2006, s.14.

Yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birli i'nin karar alma sürecine etkide bulunması ve Birli in her alanda bütünle mesinin sa lanması amacına yönelik olarak olu turulan Bölgeler Komitesi'nin varlı ı, yerel ve bölgesel yönetimlere, Avrupa Birli i yapısı içinde resmi bir temsil ve danı ma kanalı sa lamı tır. Ancak Bölgeler Komitesi, mevcut durumu ile olması gerekti i veya olabilece i kadar “etkin” bir organ de ildir. Bunun de i ik nedenleri vardır: (i) Teknik ve ayrıntılı çok sayıda rapor hazırlamasına ra men karar alma yetkisi bulunmadı ndan AB kamuoyunda yeteri kadar dikkat çekmemektedir. (ii) AB'ye üye devletlerin merkezi yönetimleri dı nda kalan yönetim örgütlenmesi farklılıklar gösterdi inden Bölgeler Komitesi'nin olu umu ve çalı maları bakımından olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bölge kavramından her ülke farklı eyler anladı ı, bölge çapında bir örgüte sahip olmayan ülkelerden yerel temsilcilerin komitede yer aldı ı, yerel yönetimlerle bölge yönetimlerin çıkarları her zaman örtü medi i için, uygulamada gerginlikler olmaktadır.¹⁷¹

Görüldü ü üzere AB'nin kabul ettirmeye çalı tı ı tek bir yerel yönetim sistemi yoktur. Ancak özellikle yerellik ilkesinin hayata geçirilmesine özel önem verilmektedir. Bu ba lamda Avrupa Parlamentosu aldı ı çe itli kararlarda kendi bünyesi dı nda olmasına ra men Avrupa Konseyi'nin Avrupa Yerel Yönetim Özerklik artı'nın tüm üye ülkelerce imzalanması gerekti ini vurgulamı tır. Türkiye'nin de 1991 yılında onayladı ı ve iç hukuk haline getirdi i artı son olarak ngiltere 1998, rlanda 2002, Belçika ise 2004 yılında onaylamı tır.¹⁷²

2.2.3. Bölgesel Politika ve Fon Yardımları

2.2.3.1. Bölgesel Politika

Etimolojik kökleri Latince “regio: çevre, alan” anlamına gelen “bölge”, çok anlamlı, çok yönlü ve sınırları güç çizilebilen bir kavram olarak kar ımıza çıkmaktadır.

¹⁷¹ Muhammet Kösecik, “Avrupa Birli i'nin Bütünle mesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Avrupa Birli i le Bütünle me Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler** içinde (1-35), Alfa, 2002, s.7.

¹⁷² Hasan Keser, “Avrupa Bütünle me Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga ktisadi ve dari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık 2004, s.120.

Avrupa Birli i'nde bölge, co rafi, ekolojik, ekonomik, kültürel, etnik, kentsel ve yönetsel açıdan benzer, yakın bütün olan alan parçalardır. Avrupa Birli i'nde bölgeler i levlerine ve yapılarına göre planlama bölgeleri, yönetim bölgeleri, sınır ötesi bölgeler, ba ımsız bölgeler, türde bölgeler ve kutupla mı bölgeler biçiminde kümelendirilebilir.¹⁷³

Gerçekte, Avrupa haritası, türlü ölçütlere göre olu turulmu bölgelerden olu an bir mozaik durumundadır. Yakından bakıldı ında, bu bölgelerden bir bölümünün

a) Planlama bölgesi niteli inde oldu u görülür. Yapay olarak olu turulmu olan bu bölgeler, planlama ve imar tüzesi kavramı olarak bir de er ta ırlar. Kalkınma planlarının uygulanması ve yatırım planlaması amacıyla kurulmu bölgeler bu kümede bulunur. b) Oysa bir devletin kamu hizmetlerini, özerk dı ında, ta rada yetki geni li i ilkesine dayanılarak kurulmu bir örgüt olarak yerine getiren bölge örgütleri ise, yönetsel birer birim ya da kurumdurlar. c) Son olarak, bölge özerk bir siyasal yerinden yönetim birimi niteli i de ta ıyabilir. Bu bölgelerin varlı ı genellikle anayasaların güvencesi altındadır.¹⁷⁴

Avrupa Birli i'nin üç basamaklı yönetim yapısındaki iki aktör, Birlik ve bölgeler, üçüncü aktör olan devletleri aradan çıkarmak, do rudan birbirleriyle ba lantı kurmak amacıyla görünmektedirler. Yerel ve bölgesel birimlerin, Brüksel'de bilgi ve ba lantı büroları kurarak, do rudan Birlik politikalarını etkileme çabaları ile Birli in yerel ve bölgesel birimlerin sınır ötesi i birli ini özendirmesi, bu yargıyı do rular niteliktedir. Söz konusu büroların açılması, yerel ve bölgesel birimlerin sınır ötesi i birli ine ba laması, önceleri üye devletler tarafından ku kuyla kar ılanmı ; ulusal

¹⁷³ Mürteza Hasano lu ve Ziya Aliyev,"Avrupa Birli i le Bütünle me Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları",**Sayı tay Dergisi**,S.60, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der60m5.pdf> (09.12.2009),s.82-83.

¹⁷⁴ Kele ,s.87.

egemenlik haklarından olan dı ılı kiler kurma hakkına saldırı olarak kabul edilmi ve kar ı çıkılmı tır. ¹⁷⁵

Avrupa Birli i, dünyanın en zengin bölgelerinden biri olmasına ra men Birli i olu turan 254 bölge arasında az geli mi li e neden olacak gelir ve potansiyel farklılıkları gözlemlenmektedir. Bölgesel Politika hem bir dayanı ma aracı, hem de ekonomik entegrasyonu destekleyen önemli bir faktördür. Dayanı ma ve Uyum kavramları AB Bölgesel Politikası'nın temellerini olu turmaktadır. Birlik, bölgeler arasındaki uyum ve dayanı mayı sa lamak, gelir e itsizliklerini ve potansiyel farklılıklarını azaltmak ve ekonomik entegrasyonu sa lamak için Bölgesel Politika'ya ihtiyaç duymu tur.

Bu çerçevede, üye ülkeler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkları gidermek amacıyla Avrupa Birli i Bölgesel Politikası olu turulmu tur. ¹⁷⁶

1960'lardan itibaren devletler bölgeler arası geli mi lik farklılıklarını, ortak pazar mekanizmalarının i leyi ini tehdit etti i gerekçesiyle kendi gayret ve kaynaklarıyla ortadan kaldırmaya çalı mı lar; ancak bu yeterli olmamı ve Topluluk ölçe inde ortak bir bölgesel politika geli tirme gereksinimi ortaya çıkmı tır. Bununla birlikte bölgesel geli mi lik farklılıkları, AB'ye yeni üyelerin katılımıyla özellikle Birli in güneye do ru geni lemesiyle daha da belirgin bir hal almı tır. Bu amaçla, AB, üye ülkelere yönelik bölgesel politikanın yanında, aday ülkelerin de yararlanması amacıyla programlar geli tirmi tir.

Tüm bu geli meler meydana gelirken Avrupa'da, Topluluk çapında bir bölgesel politikanın yürütülmesine gerek olup olmadı ı konusunda da çe itli görü ler ileri sürülmü tür. Bir görü e göre bölgesel politika müdahaleci bir politikadır. Bu fikre göre bölgesel farklılıklar, pazar sisteminin engellenemez ve do al sonuçlarıdır. Zaman içinde piyasa; i göçü, sermaye yatırımı ve ticaretin yayılması gibi faktörlerle az

¹⁷⁵ Ay egül Mengi, "Yerinden Yönetim:Avrupa Birli i'nde Bölgeler Ulus Devlete Kar ı mı?", http://www.mulkiyederji.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&Itemid=63&id=1022:yerinden-yoenetim-avrupa-birliinde-boelgeler-ulus-devlete-kari-mi-ayeguel-mengi (12.11.2009),s.6-7.

¹⁷⁶ <http://www.ikv.org.tr/pdfs/85dc8f96.pdf> (09.12.2009)

geli mi bölgeleri otomatik olarak canlandıracak ve bölgeler arası farklılıklar piyasa güçleri ile kendili inden ortadan kalkacaktır (görünmez el teorisi). Topluluk çapında bir bölgesel politika yürütülmesi gerekti i görüşünü destekleyenler ise piyasanın uzun vadeli bölgesel problemleri tek ba ına çözebilece ine inanmamaktadırlar.¹⁷⁷

AB 2010 yılına kadar olan hedefini Lizbon Stratejisiyle ortaya koymu ve bu stratejiyi “dünyadaki rekabet gücü en yüksek ve en dinamik bilgiye dayalı ekonomi olmak” ekinde ifade etmiştir. AB’nin ya adını deneyimler, bu hedefe ulaşmanın ancak bölgeler arasında dengeli bir kalkınmanın sağlanmasıyla olabilece ini göstermiştir. 2001 yılında Avrupa Konseyi Göteborg Zirve toplantısında ortaya konulan hedefler doğrultusunda, çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınma konularının da eklenmesiyle Lizbon Stratejisi genişletilmiştir.¹⁷⁸

1980’lerin ortalarında, Ç Pazarın tamamlanması hedefi anlamında, mevcut kaynakların bölgesel farklılıkların giderilmesinde yetersiz kaldığı görülmüştür. 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Tek Avrupa Senediyle (TAS) AET Antlaşmasına Ekonomik ve Sosyal Yakınlaşma Başlı ı içinde, bölgesel politika konusu getirilmiştir. TAS ile AET Antlaşmasına getirilen 130D maddesi, Avrupa Birliği’nin bölgesel politikaları çerçevesinde kullanılabilece i üç fon belirlemiştir:

- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
- Avrupa Sosyal Fonu
- Avrupa Tarımsal Yönetim ve Garanti Fonu¹⁷⁹

¹⁷⁷ Selenge Banu Akahin, “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası, Yapısal Araçların Koordinasyonu ve Türkiye’nin Uyumu”,(AB Uzmanlık Tezi,Tarım ve Köylere Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı,2008),s.4.

¹⁷⁸ DPT,Türkiye-Avrupa Birliği Mali Birliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları,2005,<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/ab/maliis.pdf> (09.12.2009),s.5

¹⁷⁹ AB Bölgesel Politika ve Yapısal Fonlar:Türkiye Açısından Değerlendirme,<http://www.tobb.org.tr/raporlar/abbpyf.html> (09.12.2009)

AB'yi oluşturan Maastricht Antlaşması bölgesel politika araçlarının güçlendirilmesinde yeni bir amaç olmuştur. Aslında AB'nin daha az gelişmiş üye ülkeleri tek pazarı ve tek para birimini içeren Maastricht Antlaşması'nı, yapısal fonlardaki artış, özellikle de daha az gelişmiş ülkelere (İspanya, Portekiz, Yunanistan, İrlanda) ayrılması, çevre ve alt yapı projelerine yönelik (Cohesion Fund) Kohezyon Fonu'nun oluşturulması kararlaştırılmıştır. Daha önce sözünü ettiğimiz yerindenlik ilkesinin bölgesel gelişmeyi hızlandırıcı etkisi yanı sıra, üç yapısal fona dördüncüsü olarak Balıkçılığın Yönlendirilmesi için Finansal Araç (FIFG) eklenmiştir.¹⁸⁰

Özellikle bazı üye ülkeler, Maastricht Antlaşmasıyla Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü aşamasına geçiş için getirilen “yakınlaşma kriterlerinin” (convergence criteria) gereklerinin yerine getirilebilmesi için özel bir destek mekanizmasına ihtiyaç duymuştur. Bu amaçla, 130D maddesi Maastricht Antlaşması'na ekli bir Protokolle bir “Uyum Fonu” oluşturulmuştur.¹⁸¹

2.2.3.2.Yapısal Fonlar

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere ilişkin politikalarının somut uygulama araçları olan “Fonlar”dır. Fon aktarımlarının kullanım periyoduna bağlı olarak “katılım öncesi yardım” ve “katılım sonrası destek” olarak iki grupta değerlendirilebilmektedir. Fonun kullanıldığı alana göre “yapısal fonlar” ve “yapısal olmayan fonlar” biçiminde de sınıflandırılabilir. Katılım öncesi fonlar, bölgesel ve yerel yönetimler, küçük işletmeler ve sivil toplum örgütleri için aday ülkenin katılımı henüz gerçekleşmemiş medenî gerekli yapısal uyumun sağlanması için kullanılan kaynaklardır. Katılım sonrası diyebileceğimiz mevcut üye ülkelerin yerel yönetimleriyle alakalı olan fonlar, yapısal ve yapısal olmayan fonlar olarak incelenebilir.

a)Yapısal Fonlar: Üye ülkelerin kamusal yönetimlerinin (merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum

¹⁸⁰ İhan Tekeli ve Selim İkin,s.71.

¹⁸¹ AB Bölgesel Politika ve Yapısal Fonlar:Türkiye Açısından Değerlendirme,<http://www.tobb.org.tr/raporlar/abbpyf.html> (09.12.2009)

kurullarının) önerdiği belli niteliklere sahip projelere yönelik olarak ekonomik bütünlemeyi ve sosyal uyumu sağlamak için kullanılan fonlardır.

b) Yapısal Olmayan Fonlar: Birliğe üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşları içinde yer alan örgütlerin, bilhassa şirketlerin kullanımına açık olan fonlardır.¹⁸²

26 Mart 1999'da Berlin'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısında en kapsamlı genel karar süreci olan 2000-2006 döneminde uygulanması öngörülen ve bu dönemdeki AB politikalarını güçlendirmeye yönelik yeni finansal düzenlemeler, Gündem 2000, kabul edilmiştir.¹⁸³ Yapısal Fonlar, AB'nin "Hedef 1, Hedef 2 ve Hedef 3" olarak tanımladığı bölgeler itibarıyla verilmektedir. Hedef 1 kapsamındaki bölgeler, geri kalmı bölgeler olarak tanımlanmış olup, son üç yılda Topluluğun GSYİH'nin yüzde 75'inin altında kalan bölgelerdir. Yapısal fonların yaklaşık yüzde 70'i Hedef 1 kapsamındaki bölgelere aktarılmaktadır. Hedef 2 bölgeleri, sosyal ve ekonomik gelişimi geçiren, yapısal güçlük içerisindeki bölgeler olarak ifade edilmektedir. Yapısal fon harcamalarının yaklaşık yüzde 11,5'i bu bölgelere gitmektedir. Hedef 3 çerçevesinde ise eğitim, örnekleme ve istihdam politikalarının ve sistemlerinin modernizasyonu ele alınmaktadır. Yapısal Fonların yaklaşık yüzde 12,5'i bu amaçlara ayrılmaktadır.¹⁸⁴

1989-1993 döneminde dayanışma fonları (bugünkü adıyla Yapısal Fonlar) için 68 milyar ECU'luk (1997 fiyatları ile) bir kaynak ayrıldı. 1994-1999 dönemi içinse, Topluluk bütçesinin üçte birini oluşturan 177 milyar ECU (1999 fiyatlarıyla), uyum politikası için tahsis edildi. Söz konusu fonlara 2000-2006 döneminde her yıl için 30 milyar Euro'yu bulacak şekilde yedi yıl için toplam 213 milyar Euro kaynak aktarılmasına onay verildi. Buna göre, 195 milyar Euro'nun Yapısal Fonlar (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Balıkçılık Mali Yönlendirme Aracı ve

¹⁸² Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.297.

¹⁸³ Muhammet Kösecik, "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası", Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler* içinde (1-42), Alfa Aktüel, 2006, s.18.

¹⁸⁴ DPT, Türkiye-Avrupa Birliği Mali Birliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları, 2005, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/ab/maliis.pdf> (09.12.2009), s.5-6.

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu'nun Yönlendirme bölümü) için ayrılması öngörülmüyor. 18 milyar Euro'nun ise Uyum Fonu'na aktarılması planlanıyor.¹⁸⁵

AB'de ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak için alınan önlemler doğrudan ve dolaylı mekanizmalarla hayata geçirilmektedir. Doğrudan mekanizmalar Yapısal Fonlara dayanmakta olup, AB Bölgesel Kalkınmasında esas araçtır. Dolaylı mekanizmalar ise, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Mekanizmaları, Avrupa Yatırım Bankası ve Yeni Topluluk Aracı gibi araçlardan oluşmaktadır.¹⁸⁶

Avrupa Birliği Bölgesel Politikası araçları olan 4 yapısal fon bulunmaktadır.

2.2.3.2.1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Bölgesel Politika kapsamındaki Yapısal Fonların en önemli bölümünü oluşturmaktadır. Fon, 1975 yılında kurulmuştur. Temel amacı, ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyi açısından AB'nin gelişmiş bölgelerinin gerisinde kalan Bölgelerin kalkınmasına katkı sağlamaktır.

ERDF'den destek alınan alanlarda hazırlanacak projelere kaynak aktarılmaktadır.

- Küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi,
- Üretken yatırımların teşvik edilmesi,
- Alt yapının iyileştirilmesi,
- Yerel kalkınmanın hızlandırılması,

ERDF'den destek almakta olan mali yardımların nihai hedefi, rekabet gücünün artırılması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması suretiyle istihdam yaratılmasıdır.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Avrupa Birliği Bölgesel Politikası, <http://www.gaziantepeic.org/index.php?sf=177> (09.12.2009)

¹⁸⁶ AB Bölgesel Kalkınma Politikaları, <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html> (09.12.2009)

¹⁸⁷ www.ekocerceve.com/.../ABBIDGESELPOLTKAVEYAPISALFONLAR.doc (09.12.2009)

2.2.3.2.2. Avrupa Sosyal Fonu (ESF)

Fonun yardımları sadece belirli bölgeler için de il, Avrupa Birli i içindeki bütün birimler ve bölgeler içindir. İ zli i-özellikle uzun süreli- azaltmaya yönelik yeni i sahaları açmayı, mesleki e itimi ve i sahibi olma konusunda danı manlı ı amaçlayan projeler, fon tarafından destek alabilmektedir. Görev alanına giren yerle im birimlerinde, personel istihdam eden, ekonomik ,sosyal ve kültürel hizmetler yapan ,yeni i sahalarının açılmasında bizzat giri imci veya özel sektöre yol gösterici ve kolaylık sa layıcı kurumlar olan yerel yönetimler, sayılan amaçları sa layabilmek için Avrupa Sosyal Fonu'ndan yardım alabilmektedirler.¹⁸⁸

2.2.3.2.3. Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (EAGGF)

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF), Ortak Tarım Politikası (OTP) harcamaları için Roma Antla ması uyarınca olu turulmu bir Fondur. OTP, üye ülkeler arasında mali kaynakların yeniden da ıtımının en büyük alanıdır. Açıkça bölgesel etkileri olmakla birlikte bölgesel politika aracı olarak düzenlenmemi tir.

ATYGF iki bölümden olu maktadır: Bölgesel politikalar ve özellikle kırsal kalkınma ile ilgili olarak Fonun, Yön verme Bölümü kullanılmaktadır. Fonun amacı, tarımsal üretim e klinin geli tirilmesi ve çiftçilere yeni faaliyet alanlarının geli tirilmesinde yardım sa lanması suretiyle çiftçiler için makul bir ya am standardının güvence altına alınmasıdır. Fon, tarımsal üretim ve da ıtım yapısının modernize edilmesine yönelik hibe e klinde yardımda bulunmaktadır.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Muhammet Kösecik, “Avrupa Birli i'nin Bütünle mesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), *Avrupa Birli i le Bütünle me Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler* içinde (1-35), Alfa, 2002, s.17.

¹⁸⁹ AB ve Bölgesel Politika, www.zeytinburnu.bel.tr/varliklar/.../10_ab_bolgesel_politikasi.doc (09.12.2009)

2.2.3.2.4. Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı (FIFG)

1993 yılında kurulan bu Fon balıkçılık sektöründeki yapısal önlemleri tevik amaçlı olup, üye devletlerin kalkınma önlemleri do rultusunda yaptıkları ba ı lardan olu maktadır.¹⁹⁰

3. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM POLİTİKALARI

3.1. TÜRKİYE- AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti daha ilk yıllardan Batılı Devletlere benzer bir model olu turmayı hedeflemi ve bu amaç çerçevesinde kinci Dünya Sava ı sonrasında Avrupa kıtasında hızla geli mekte olan uluslar arası örgütlenme çabaları içerisinde yer almı tır. Türkiye, batılıla ma hedefine yönelik olarak 1949 yılında Avrupa Konseyi'ne, 1952 yılında ise Kuzey Atlantik İttifakı Örgütü'ne katılmı tır.

Avrupalı devletler kıtada yeni sava ların ya anmasını önlemek için, ekonomik ve siyasal konularda i birli i yapmaları gerekti ini anlamı ve bu yönde daha somut adımlar atarak derin bir bütünle me modeliyle AB'yi olu turmu tur. Türkiye Cumhuriyeti, bu yeni olu uma kar ı ihtiyatlı bir yakla ım sergilemi tir. Türkiye'nin ekonomik ve siyasal istikrarsızlık ya adı ı bir dönemde, Avrupa kıtasında XX. yüzyılın en ba arılı bölgesel entegrasyon modelinin temelleri atılmı tır. Bu geli meler kar ısında Türkiye önceleri sessiz kalmı ancak Yunanistan'ın AET'ye ortaklık ba vurusu ile bir anda dı politikadaki tüm a ırlı ını bu yöne kaydırımı tır.¹⁹¹ 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi bir süre için ili kileri olumsuz etkilemi tir. Daha sonra koalisyon

¹⁹⁰ <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html> (09.12.2009)

¹⁹¹ KV, *Avrupa Birli i Geni leme Süreci ve Türkiye*, İstanbul, 2002, s.100.

hükümetleri döneminde devam eden görüşmeler sırasında Topluluk tarafından önerilen tercihli ticaret anlaşması seçeneğini ise Türkiye reddetmiştir. Çayhan ve Ateş'e göre yapılan bu ticaret anlaşması önerisinin ardında ekonomik nedenler kadar Topluluğun askeri müdahale sonrasında Türkiye'deki siyasal gelişmelerden duyduğu endişeler nedeniyle ilişkileri sıkılaştırmaktan kaçınma isteği de yatmaktadır.¹⁹²

AET bu başvuruya verdiği yanıtta, Türkiye'nin kalkınma düzeyinin tam üyeliğin yükümlülüklerini üstlenmesine imkan vermediğini belirtmiş ve tam üyelik koşulları gerçeğe de in geçerli olacak bir Ortaklık listesi önermiştir. Bu öneri Türk hükümetince kabul edilmiş ve AET ile bir ortaklık anlaşması imzalanmasına yönelik müzakerelere başlanmıştır. Hükümetin 2 Temmuz 1962 tarihli açıklamasına göre, Türkiye, AET çerçevesinde yürütülmekte olan siyasi bütünleşmeyle ilgili temaslardan da haberdardır ve Türkiye'nin iktisadi gerçeklerini ve Batı alemi ile kader birliğini gözönünde tutan bir ortaklık anlaşmasını gerekli saymaktadır. 12 Eylül 1963 tarihli Ankara Ortaklık Anlaşması, hükümete göre, memleketimizi batı alemi ile kader birliğine götürecektir. Türkiye ile AT (o zamanki adıyla AET) arasındaki Ortaklık listesi, Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Anlaşmasının 238. maddesine dayanılarak Türkiye'nin 31 Temmuz 1959'daki müracaatı üzerine, dört yıl süren görüşmelerden sonra 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanarak 1 Aralık 1964 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile kurulmuştur.¹⁹³ Türkiye ortak üye (associate member) statüsü kazandı. Bu statü belli bir hazırlık ve geçiş süreci sonrasında Türkiye'nin tam üyeliğine açık bulunuyordu.

Türkiye ile imzalanan ortaklık anlaşmasının öngördüğü başlıca organ Ortaklık Konseyi'dir.¹⁹⁴ Anlaşma'nın 6.maddesi ile kurulan Ortaklık Konseyi'ne, kendisine yardımcı olabilecek komiteler oluşturulabilme yetkisi verilmiştir. Türkiye-AB ortaklığının en yetkili yürütme organı olan Konsey toplantılarına, Türk hükümeti ile AB üyesi ülke

¹⁹² Ceren Uysal, "Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler", *Akdeniz . .B.F Dergisi (1)*, <http://www.akdeniz.edu.tr/iibf/dergi/Sayi01/Uysal.pdf> (03.12.2009), s.142.

¹⁹³ DPT,Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2980/oik561.pdf (04.12.2009)

¹⁹⁴ İhan Tekeli ve Selim İkin,s.47-48.

hükümetleri, Konsey ve Komisyon temsilcileri katılabilmektedir. Kararların oybirliği ile alındığı Konsey’de tarafların veto hakkı bulunmaktadır. Konsey’in temel görevi, Ankara Anlaşması’nın uygulanmasını sağlamaktır. Bu kapsamda, Konsey’e Ortaklık amaçlarının gerçekleştirilmesi için karar alma yetkisi verilmiştir.¹⁹⁵

AET’yle ortak üyelik ilanesini kuran Türkiye 1963 yılında Türkiye’nin ortak pazara girmesi konusunda kamuoyunda önemli bir destek bulunmuyordu. Hatta aydın kesimin büyük ölçüde bu projenin karısına olduğu söylenebilir. Yunanistan’da 21 Nisan 1967’de Albaylar Cuntası’nın yönetime el koyması üzerine, Yunanistan’ın AET ile ilanesini donduruldu. Artık Türkiye AET ile ilanesinde Yunanistan’ın ilanesinin hızlı gelişiminin baskısını duymuyordu.¹⁹⁶ Ortaklık Anlaşması, hazırlık geçişi ve son dönem olmak üzere, Türkiye’nin AET ile ilanesini üç dönemde düzenlemiştir. Bir çerçeve anlaşma niteliğindeki Ankara Anlaşmasında yer verilen hazırlık dönemi, 1970 yılında sona ermiştir. Geçiş dönemine ilanesini kuralların yer verildiği Katma Protokol 1973 yılında yürürlüğe girmiştir.¹⁹⁷ Bu protokol 1 Eylül 1971’de yürürlüğe girecekti. Tam bu tarihte Türkiye gümrük oranlarını yüzde 120 arttırdı. Katma Protokol’ün öngördüğü gümrük indirimleri bu oranlar üzerinden yapılacaktı. Tabii ki bu tutum AET tarafından “kötü niyet göstergesi” olarak kabul edildi. Türkiye-AET ilanesinin 1971 yılında karışılması tek zorluk bu değildi. 12 Mart 1971’deki askeri müdahale sonrasında TBMM açık kalmasına karşın, AET Türkiye arasındaki ilanesinde askeri müdahale dolayısıyla gerilimler yaşamaya başlamıştı. Askeri müdahale sonrasında Türkiye’de hazırlanan Üçüncü Beş Yıllık Plan Türkiye’nin Gümrük Birliği’ne katılımının sanayileşmesini önemli ölçüde geliştirdikten sonra gerçekleştirilmesi gerektiği perspektifine sahipti. Bu da Türkiye’nin hazırlanan Katma Protokol’ün de gerçekleştirilmesi talebinde bulunmasına yol açtı. 30 Haziran 1973’de Tamamlayıcı Protokol imzalandı.¹⁹⁸

¹⁹⁵ KV, **Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye**, İstanbul, 2002, s.101.

¹⁹⁶ İhan Tekeli ve Selim İkin, s.47-48.

¹⁹⁷ İrfan Kaya Ülger, **Avrupa Birliği’nin ABC’si**, 2.Baskı, Ankara:Sinemis Yayınları, 2003, s.89.

¹⁹⁸ İhan Tekeli ve Selim İkin, s.48-49.

Katma Protokol, Türkiye ile AET arasında sanayi malları ticaretinde uygulanan gümrük vergileri ve her türlü mali yükümlülükler ile miktar kısıtlamalarının (kotaların) kaldırılmasına ve Türkiye'nin AET'nin ortak gümrük tarifesine uyumuna ilişkin takvim ve kurallara yer vermiştir. Söz konusu belge ile AET'nin, Türkiye'den ithal ettiği sanayi malları ithalatına uyguladığı her türlü gümrük vergisi, benzeri mali yükümlülükler ile miktar kısıtlamalarının kaldırılması ve Türkiye'nin de 22 yıllık süre içinde Gümrük Birliği'nin gereklerini yerine getirmesi öngörülmüştür.¹⁹⁹

Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilmesi için Avrupa Topluluğu, 1 Eylül 1971 tarihinden itibaren Gümrük Birliği'nin kapsadığı sanayi mallarında gümrük vergilerini Türkiye lehine sıfırlamıştır. Türkiye ise aynı indirimleri 22 yıllık bir süre boyunca, 1973 yılından itibaren aynen uygulayarak taahhüt etmiştir. Türkiye, üzerine düşen indirimleri 1978 yılına kadar gerçekleştirmiş, ancak bu yıldan sonra indirimlerin dondurulmasını talep etmiştir.²⁰⁰ Talep edilenler arasında tarım ürünlerinde üçüncü ülkelere tanınan preferanslardan yararlanılması, tekstildeki sınırlamaların kaldırılması ve serbest dolaşım hakkının uygulanması da yer almıştır, ayrıca Topluluktan toplam 8 milyar doları bulan mali yardım istenmiştir. Topluluk Mayıs 1979'da, bu taleplerden sadece beş yıllık bir süre için kabul ettiğini açıklamıştır.²⁰¹

1970'li yılların başından itibaren siyasi ve iktisadi nedenlerden dolayı istikrarsız bir şekilde süregelen Türkiye-AB ilişkileri 12 Eylül 1980 darbesi ile uzun bir dönem kesintiye uğramıştır. Askeri müdahaleden hemen sonra, 15 Eylül'de AB Konseyi Türkiye ile ilişkilerini dondurmaya kararını açıklamış ve Türkiye'den demokrasiye geçiş için bir takvim istemiştir. 1981 yılı sonlarına doğru AB, Türkiye'yi dumping uygulamakla itham ederek pamuk ithalatına kısıtlamalar getirmiştir. Siyasi ilişkilerin gergin olduğu bir dönemde AB'nin özellikle tekstil alanında yaşadığı krizden ötürü yarattığı engeller ilişkilerin normale dönmesini geciktirmiştir.

¹⁹⁹ Ülger, s.89.

²⁰⁰ *Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkilerinin Tarihi Gelişimi, Ankara Anlaşması ve*

Katma Protokol, www.shgm.gov.tr/doc3/abtarih.doc (03.12.2009)

²⁰¹ Ceren Uysal, "Türkiye Avrupa Birliği ile ilişkilerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler", *Akdeniz İktisadi ve Sosyal Bilimler Dergisi* (1), <http://www.akdeniz.edu.tr/iibf/dergi/Say101/Uysal.pdf> (03.12.2009), s.145.

Türkiye-AB ili kileri 6 Kasım 1983 tarihinde gerçekte tirilen genel seçimlerle yeni bir dönem girmi tir.²⁰² 1980’li Türkiye’nin ithal ikameci politikaları hızla terk ederek dışı açılma sürecini başlatması ili kileri yeniden canlandırmı tir. Türkiye bir taraftan 14 Nisan 1987’de AT’ye tam üyelik müracaatında bulunmu , di er taraftan ertelenmi bulunan gümrük vergileri indirim ve uyum takvimini 1988 yılından itibaren hızlandırılmı bir ekilde yeniden yürürlü e koymu tur.

AT Komisyonu 1989 yılında tam üyelik müracaatına verdi i cevapta, Türkiye’nin AT’ye üyelik konusundaki ehliyetini kabul etmi ancak, Toplulu un kendi içindeki derinleşme sürecinin tamamlanmasına ve gelecek genilemesine kadar beklenmesini ve bu arada Türkiye ile Gümrük Birli i sürecinin tamamlanmasını önermi tir. Bu çerçevede, “Katma Protokol”de öngöröldü ü ekilde Gümrük Birli i’nin 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıklara başlanmı tir.²⁰³

6 Mart 1995 tarihinde Brüksel’de gerçekte tirilen 36’ncı dönem Ortaklık Konseyi toplantısı, Ortaklı ın, 22 yıl sürmesi öngörölen geçi dönemini sona erdirerek, son döneme geçi i sağlayan, bir di er ifade ile, ortaklık ili kisinin çerçevesini çizen Ankara Anlaşması ve Katma Protokol’den kaynaklanan ahdi bir yükümlölük olan gümrük birli ine varılmasında ve bu birli in i lerli inin sağlanmasında gereken yöntem ve süreleri tespit eden bu gümrük birli i kararının imzalanmı olması nedeniyle özel bir önem taşımaktadır. Gümrük Birli i Kararı, gerek ülkemizin Toplulu a tam üyelik hedefi, gerek Toplulu un özellikle Tek Pazarın tesisi ve Maastricht Antlaşması sonrasında entegrasyon sürecinde kaydetti i mesafe dikkate alınarak, Ortaklık Anlaşmalarında öngörölenenden daha kapsamlı bir düzenleme içermektedir.²⁰⁴

Gümrük Birli i, Türkiye ile AB arasında yapılmı yeni bir anlaşma değildir. 1963 Ankara Anlaşmasıyla başlatılan bütünleşme sürecinin bir aşamasıdır. Bu

²⁰² KV, **Avrupa Birli i Genileme Süreci ve Türkiye**, İstanbul,2002,s.104-105.

²⁰³ Türkiye’nin Avrupa Birli i ile ili kilerinin Tarihi Gelişimi, Ankara Anlaşması ve Katma Protokol , www.shgm.gov.tr/doc3/abtarih.doc (03.12.2009)

²⁰⁴ DPT,Türkiye-Avrupa Birli i li kileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2980/oik561.pdf (04.12.2009),s.19.

ba lamda, Gümrük Birli i bir anla mayla de il; Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin 6 Mart 1995 tarihli toplantısında kabul edilen 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı uyarınca, 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren tamamlanmı tır. Türkiye-AB Gümrük Birli i, sadece sanayi ürünlerini ve i lenmi tarım ürünlerini kapsamakta, geleneksel tarım ürünleri ise kapsam dı ı bulunmaktadır. lenmi tarım ürünlerinde gümrük vergileri tespit edilirken, tarım payı ile sanayi payı ayrılmakta ve sadece sanayi payı vergi muafiyetine tabi tutulmaktadır.²⁰⁵

GB ile Türkiye, AB'den gelen sanayi ürünlerine uyguladı ı tüm gümrük vergileri ve e etkili tedbirleri ortadan kaldırmı , uygulamakta oldu u miktar kısıtlamalarına da son vermi tir. Üçüncü ülkelerden ithal edilen ürünler için ise, birli in ortalama gümrük tarifesi kabul edilmi tir.²⁰⁶

Bu dönemde AB Komisyonu tarafından, AB'nin geni leme sürecini de erlendiren "Gündem 2000" Raporu hazırlanmı ve 16 Temmuz 1997 tarihinde açıklanmı tır. Rapor'da Türkiye'nin siyasi ve ekonomik sorunları nedeniyle geni leme sürecine dahil edilmeyece i ifade edilmi tir. Bunu takiben, 12-13 Aralık 1997 tarihlerinde Lüksemburg'da gerçekleştirilen ve Ekonomik ve Parasal Birlik ile Geni leme konularının de erlendirildi i Zirve'de, Türkiye'nin adaylı ı resmen teyit edilmemi , ancak bir "strateji" önerilmi tir. Konsey'in bu yakla ımı üzerine Türkiye, üyelik ba vurusunu geri çekmeyece ini, Gümrük Birli i uygulamasını devam ettirece ini, ancak AB ile siyasi diyalogu askıya alaca ımı açıklamı tır.²⁰⁷

10-12 Aralık 1999 tarihindeki Helsinki Zirvesi'nde, Avrupa Birli i tarafından Türkiye'nin aday ülke statüsü resmen onaylanmı ve bunun sonucu olarak (Avrupa

²⁰⁵ *Türkiye-AB Gümrük Birli i*,

www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birli%20hukuku/Gümrük%20Birli%20i.doc (05.12.2009), s.2

²⁰⁶ Süleyman Uyar, "Gümrük Birli i'nin Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri" <http://www.econturk.org/dtm8.htm> (05.12.2009).

²⁰⁷ *Türkiye'nin Avrupa Birli i ile li kilerinin Tarihi Geli imi, Ankara Anla ması ve*

Katma Protokol, www.shgm.gov.tr/doc3/abtarih.doc (03.12.2009)

Birli i Genel Sekreterli i) ABGS kurulmu tur.²⁰⁸ Zirve metninde, Türkiye'nin, di er aday ülkelere uygulanan kriterler çerçevesinde aday ülke oldu unun ilan edilmesinin yanı sıra, üyelik bakımından gerekli olan reformların gerçeğe tirilmesine yönelik olarak Avrupa Birli i tarafından Türkiye için bir katılım öncesi strateji geli tirilece i belirtilmi tir. Ayrıca, katılım sürecinde, Türkiye'nin de Topluluk programlarından faydalandırılaca ı ve Avrupa Birli i ile aday ülkeler arasında yapılacak toplantılara dahil edilece i ifade edilmi tir. Bunlara ek olarak, Türkiye'nin Avrupa Birli i'ne katılımında Avrupa Birli i müktesebatının üstlenilmesine ili kin bir ulusal program hazırlaması da öngörölmü tür.²⁰⁹

Türkiye'nin Topluluk müktesebatına uyum seviyesinin incelenmesi amacıyla 11 Nisan 2000 tarihinde Türkiye-AB Ortaklık Konseyi tarafından 8 alt-komite kurulmu tur. Türkiye için ilk Katılım Ortaklı ı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde, Topluluk mali yardımına ili kin Çerçeve Mevzuat ise 26 ubat 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmı tir.

Katılım Ortaklı ı Belgesi'nin kabul edilmesinden sonra, Topluluk müktesebatının üstlenilmesine ili kin Ulusal Program 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu'nda kabul edilmi tir. Katılım Ortaklı ı Belgesi'nde yer alan öncelikler çerçevesinde ekillendirilmis olan kapsamlı doküman, Türkiye'nin Toplulu a katılım için gerekli olan her alanda Topluluk müktesebatına uyum niyetini göstermektedir²¹⁰

Türkiye'nin Ulusal Program kapsamında gerçeke tirdi i reformlar 2001 lerleme Raporu'na olumlu yansı mı tir. Türkiye için hazırlanan Rapor'un olumlu ve yapıcı olması, kaydedilen ilerlemelerle do rudan ba lantılıdır. 2001 lerleme Raporu'nun olumlu sonuçlanması Aralık ayında gerçeke tirilen Laeken Avrupa Konseyi sonuç bildirgesinin de aynı do rultuda ekillenmesini sa lamı tir. Avrupa

²⁰⁸ Karaca, s.4.

²⁰⁹ M.Akif Özer,"Avrupa Birli i'ne Tam Üyelik Yolunda Türkiye",*Sayı tay Dergisi*,Sayı.69,<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der69m4.pdf>, (22.12.2009),s.54.

²¹⁰ Türkiye-AB li kilerinde Son Dönem Geli meler ve Katılım Müzakerelerinde Son Durum ,<http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=2287&icerikID=2456&dil=TR> (05.12.2009)

Konseyi 21-22 Haziran 2002 tarihlerinde gerçekleştirilen Sevilla Zirvesi'nde, Türkiye'nin geçtiğimiz dönemde gerçekleştirdiği reformları memnuniyetle karşılaması ; Katılım Ortaklığı Belgesi'nde tanımlanan önceliklerin yerine getirilmesi yönündeki çabalarını desteklediğini belirtmiştir.²¹¹

6 Ekim 2004 tarihinde, Avrupa Komisyonu tarafından 2004 yılı ilerleme Raporu ve Tavsiye Belgesi yayımlanmıştır. Söz konusu Tavsiye raporunda, Türkiye'nin siyasi kriterleri yerine getirdiği belirtilmiş ve katılım müzakerelerine başlanması yönünde tavsiyede bulunulmuştur.

2004 yılı Aralık ayında gerçekleştirilen Brüksel Zirvesi'nde, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığı teyit edilmiş ve Türkiye ile katılım müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılmasına karar verilmiştir. Türkiye'nin üyeliğine ilişkin olarak Brüksel Zirvesi'nde alınan kararlar, daha önceki AB genelgelerinde yer almayan, kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar ve tarım alanlarında kalıcı sınırlamalar olabileceğine ilişkin özel hükümler içermiştir.

3 Ekim 2005 tarihinde başlayan müzakere sürecinin hemen ardından, 20 Ekim 2005 tarihinde "Bilim ve Araştırma" faslına ilişkin olarak gerçekleştirilen toplantı ile tarama süreci başlamış ve bu süreç 13 Ekim 2006 tarihinde sona ermiştir.²¹²

Hâlihazırda, "Bilim ve Araştırma" faslında müzakereler geçici olarak kapatılmıştır. 29 Kasım 2006 tarihinde, Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Ankara Anlaşması'na Ek Protokolü uygulamadığı gerekçesiyle 8 fasılda (Malların Serbest Dolaşımı, Yerleşme ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Ulaştırma Politikası, Gümrük Birliği ve Dışlişkiler) müzakerelerin askıya alınmasına ve hiçbir fasılda müzakerelerin kapatılmamasına karar vermiştir. Bu nedenle, Konsey Türkiye'nin Ek Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirdiğine karar verene dek söz konusu 8 fasılda tarama sonuç raporları hazırlanacak, açılı kriterleri belirlenebilecek, ancak müzakereler

²¹¹ KV, **Avrupa Birliği Genelme Süreci ve Türkiye**, İstanbul,2002,s.113-114.

²¹² Türkiye-AB ilişkilerinde Son Dönem Gelişmeler ve Katılım Müzakerelerinde Son Durum,www.shgm.gov.tr/doc3/abson.doc (05.12.2009)

ba latılmayacak olup, hiçbir fasılda da müzakereler kapatılamayacaktır. Bu çerçevede, hâlihazırda tüm fasıllarda Ek Protokol ile ilgili kapanı kriteri belirlenmi tir.

Türkiye'nin AB müktesebatına uyum programı 17 Nisan 2007 tarihinde yayımlanmı tir. Söz konusu Program, katılım müzakerelerinde izlenmesi gereken uyum çabaları kapsamında 2007-2013 döneminde yapılması gereken mevzuat de i ikliklerine ili kin bir yol haritası niteli i ta ımaktadır.

4. Katılım Ortaklı ı Belgesi 26 ubat 2008 tarihli AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmı olup, anılan belgede yer alan önceliklerin kar ılanmasına yönelik ülkemizin 3. Ulusal Programı 31 Aralık 2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmı tir.

Son olarak, "2009 Yılı Türkiye lerleme Raporu" 14 Ekim 2009 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından açıklanmı tir²¹³

3.2.YEREL YÖNET MLER N TÜRK YE'DEK TAR HSEL GEL M

Türkiye'deki yerel yönetimlerin kurulu tarihi, Batı ülkeleriyle kıyaslandı nda oldukça yeni sayılmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de yerel yönetimlerin batılı anlamda köklü bir geçmi e ve batı tipi yerel yönetim gelene ine sahip oldu u ileri sürülemez.²¹⁴ Bunun çok yönlü ve çe itli tarihi sebepleri olmakla birlikte en önemli sebep olarak Batı'da yüzyıllar boyu süren (özellikle on üçüncü yüzyıldan Rönesans ve Reform dönemlerinin sonuna kadar ve daha sonra on sekizinci yüzyılın sonunda patlak veren Fransız htılali yılları) yöneten-yönetilen çeki mesine kar ılık bizde bu çapta ve türde sosyal hareketlili in ya anmamasını söyleyebiliriz. Ayrıca Batı'da ortaça lar boyunca merkezi krallıklardan ba ımsız olarak ticaretle büyüyen bazı sahil kentlerinin de bu açıdan özerk mahalli kent kültürünün ortaya çıkmasına olan katkısını belirtmek gerekir. Bu durum, Batı'da halkların, demokratik haklarını kralların yetkilerinin kısıtlanması suretiyle yavaş yavaş elde etmeleri sonucunu do urmu ve sonuç olarak demokratik mücadele bilinci iyice yerle mi tir. Buna kar ılık bazı kısa süren kar ılıklıklar ve taht

²¹³ Türkiye-AB li kilerinde Son Dönem Geli meler ve Katılım Müzakerelerinde Son Durum ,<http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=2287&icerikID=2456&dil=TR> (05.12.2009)

²¹⁴ Türko lu,s.69.

kavgaları dönemleri bir tarafa bırakılır ve genelleme yapılacak olursa Do u toplumları Batı'ya kıyasla Ortaça boyunca huzurlu ve müreffeh bir hayat sürdürdüklerinden merkeze kar ı filli ve sistemli bir ba kaldırı süreci ya anmamı tır.²¹⁵ Ancak Osmanlı Devleti, kurulu yıllarından beri adem-i merkeziyetin unsurlarını bünyesinde ta ıtmaktaydı.²¹⁶ Osmanlı Devletinde kamu hizmetleri tımar, vakıf ve merkezi bütçe sistemiyle kar ılanmı , ta ra yönetimi tımar adı altında özerk ve mahalli bir sisteme tabi tutulurken, e itim, sa lık ve bayındırlık gibi hizmetler vakıf sistemi ile yürütülmü tür. Bu nedenle, Osmanlı döneminde, mahalli hizmetler uzun bir geçmi e sahip olan vakıflar, loncalar ve mahalleler tarafından yerine getirilmi pek çok yerel ve toplumsal ihtiyacın kar ılanmasında yerel yönetimlere önemli birikim sa lamı lardır.²¹⁷ Padi ahın otoritesinin ve merkeziyetçili in zayıflamasına paralel olarak, bu unsurlar yava yava ortaya çıkmaya ba lamı tır.

Osmanlı mparatorlu u'nda, en genel ekli ile XII. Yüzyıl ba larına kadar varlı ını sürdürebilmi olan bir merkezden yönetim sisteminin uygulaması hâkimdi. Ancak, XII. yüzyılla birlikte, bu sistemde bölgesel unsurların a ırlık kazandı ı bir görünü hâkim oldu. Geleneksel devlet ve toplum sisteminin özelliklerinden kaynaklanan adem-i merkeziyet (=yerinden yönetim) XVI. Yüzyıldan itibaren Osmanlı mparatorlu u'nda göze çarpmaya ba lamı tır.²¹⁸ Bu yüzyılın ikinci yarısından sonra, Osmanlı merkeziyetçi-mutlak yönetimi devlet kurumlarını ve ekonomisini sarsan bunalımlı bir evreye girmi , zaten bünyede mevcut bulunan adem-i merkeziyet, XVI. Yüzyıldaki nüfus hareketleri, askeri sistemde meydana gelen de i me, XVI. Yüzyılın ikinci ve XVII. Yüzyılın ilk yarısında meydana gelen büyük fiyat enflasyonunun içerdi i mali buhran ve celali isyanı gibi etkenlerle iyice su yüzüne çıkmı tır.²¹⁹

²¹⁵ Veysel K.Bilgiç, "Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Geli imleri Üzerine Bir De erlendirme", Bilal Eryılmaz ve Musa Eken ve Mustafa Lütfü en (Ed.), **Kamu Yönetimi Yazıları** içinden (100-109), Ankara: Nobel Yayın Da ıtım,2007,s.100-101.

²¹⁶ Kalabalık, s.47.

²¹⁷ Türko lu, s.69.

²¹⁸ Kalabalık, s.47.

²¹⁹ Kalabalık, s.49-50.

Kentlerin sorunlarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınması, şehirlerin toplu yerleşim mekânında meydana getirdiği yapısal değişikliklerinde 19.yüzyılda ortaya çıktı. Tanzimat döneminde Batılılaşma yönünde gerçekleştirilen reformlar, yerel yönetimlerin doğuşu için gerekli ortamı hazırladı.²²⁰

Tanzimat'la birlikte her alanda meydana gelen yapısal dönüşümlerden kısırdanmaları kuskusuz yönetim alanında da meydana gelmiştir ve özellikle yönetsel yapı ve yönetim hukuku transferinde örnek alınan Fransa modeli benzeri bir yapılanma gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu yeni yapılanma, toplumun beklentileri ve ihtiyaçları sonucu oluşmuş bir durum değildir. 19. Yüzyılla birlikte geleneksel kurumlar iç ve dış nedenlere bağlı olarak yozlaşmaya başlamış ve imparatorluk üzerinde Batı'nın ekonomik etkisi ile yerel kurumları da içeren bir dizi değişiklik gündeme gelmiştir.²²¹ Tabii, örnek olarak, Osmanlı devlet adamının ve aydınlarının hayranlık duyduğu Batı Avrupa şehir düzeni alınmıştır. Esasen, Osmanlı Devleti'nin Tanzimat ve Islahat döneminde, Batı'nın özgürlük anlayışı ve mahalli demokrasi uygulamasına doğru bir yaklaşım –bir ölçüde dış zorlamalarında etkisiyle- vardır. Bu yüzden, mutlakıyetçi yönetimde yumuşama eğilimi belirmiştir. Bu eğilimin bir ürünü de, belediyelerin doğuşuna doğru ilk adımlar sayılabilecek olan, “Muhassılık Meclisleri” veya “Memleket Meclisleri”dir.²²²19. yüzyılda merkezin Batı'nın saldırısı karşısında giriştiği savunma modernizasyonu diye nitelendirebileceğimiz yenileme çabaları aynı zamanda bizzat merkezi güçlendirme niyetinden de kaynaklanıyordu. Bu bağlamda, yerel yönetim, merkezi hükümetin işlerini yerel planda yürütecek yeni bir yönetim aracından başka bir şey değildir. İber Ortaylı'ya göre bu durum, merkeziyetçilik çağında yerel yönetimin gelişmesi olarak değerlendirilebilir ve Türkiye'de yerel yönetim geleneği modern merkeziyetçilikle yaşıttır denebilir.²²³

²²⁰ Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul: Birlik Yayıncılık, 1997, s.18.

²²¹ Abdullah Yılmaz, “AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, <http://sbe.dpu.edu.tr/17/215-240.pdf> (24.11.2009)

²²² Yıldızhan Yayla, **Belediye Nedir?**, İstanbul: T.C. Marmara ve Bölge Belediyeler Birliği, 1997, s.19.

²²³ Abdullah Yılmaz, “AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, <http://sbe.dpu.edu.tr/17/215-240.pdf> (24.11.2009)

Ülkemizde ilk belediye kurulması giri imi, Kırım Sava ı münasebetiyle Osmanlı Devleti ile aynı safta çarpı an müttefik devletlerin etkisi sonucu stanbul'da ba ladı.(1855)²²⁴ Osmanlı yönetimi, özellikle yabancıların ya adı ı ve modern liman kentinin kar ıla tı ı sorunların yo unla tı ı bir bölgede, Galata ve Beyo lu'nda modern belediye hizmetlerinin görülmesini sa lamak amacıyla ilk belediye örgütünü burada kurmu tur. stanbul 14 belediye dairesine ayrılarak, yeni bir belediye örgüt modeli geli tirilmi , ancak “Altıncı Daire-i Belediye” dı ındaki bölgelerde hizmet götürecek etkin bir yapısı kurulamamı tır.²²⁵ Bu dönemde ta ra idaresinde vilayet düzeyinde örgütlenme yönünde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile il özel idarelerinin temeli atılmı , illerin biri özel di eri genel olmak üzere iki tür idaresi olaca ı öngörölmü tür. Tanzimat döneminin ardından yerinden yönetim anlayı ı yaygınla maya ba larken, esas itibariyle merkeziyetçilikle dengelenen yerel temsil yapısını sa layan 1871 Nizamnamesi, mparatorlu un ta ra yönetiminin temelini olu turarak, kinci Me rutiyete kadar yürürlükte kalmı tır.²²⁶

1877'de Vilayet Belediye Kanunu ile Dersaadet Belediye Kanunu çıkarıldı. Bu mevzuatla, stanbul tek belediye idaresi ve dokuz idare ubesinden meydana gelmi oluyordu.3 Nisan 1930'da çıkarılan Belediye Kanunu'na kadar uygulanan 1877 tarihli belediye kanunu, merkeziyetçi bir politikayı takip ediyordu.²²⁷ stanbul,1912 yılında çıkarılan bir kanunla stanbul ehremaneti olarak tek belediye haline getirildi ve dokuz ubeye ayrıldı. Her ubeye hükümet tarafından bir müdür tayini yapılarak yeniden merkeziyetçili e dönüldü. Zaten 1876 sonrasında Osmanlı bürokrasisinde güçlü merkeziyetçilik e ilimleri görölmekteydi. Bu dönemde yerinden yönetimi savunmak zaman zaman vatan hainli i ile e de erde olmu tur. 1912 yılında getirilen statü, daha merkeziyetçi bir nitelik göstermekteydi. Örne in dairelerin tüzel ki ili i kaldırıldı. Bu

²²⁴ Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, s.18.

²²⁵ Turgay Uzun, “AB'ine Giri Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), *Avrupa Birli i le Bütünle me Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler* içinde (73-98), stanbul:Alfa,2002,s.79-80.

²²⁶ Arif Erençin, “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”, *Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı* içinden (57-63),2004,s.58.

²²⁷ Ziya Kazıcı, *Osmanlı'da htisab Müessesesi (Yerel Yönetim)*, stanbul:Bilge Yayıncılık,2003,s.40.

suretle 1876 Kanunundaki adem-i merkeziyet yerine bu defa sıkı bir merkeziyet tatbik edilmeye başladı. Bu statü 1930 tarihli bugünkü Belediye Kanununun yürürlüğe girmesine kadar devam etti.²²⁸

Osmanlı devletinin son dönemi ile ilgili olarak şu değerlendirilmeyi yapmak mümkün: 19. yüzyılla birlikte geleneksel Osmanlı kurumlarının iç ve dış gelişmelerin (Tarıma dayalı toplumsal yapının çözülmesi, Sanayi devriminin etkilerinin Osmanlı'ya girişi, Fransız devriminin yarattığı ayrılıkçı akımlar...) etkisiyle ortaya çıkan yozlaşma ve çöküş sonucunda, devlet ve toplum yapısını etkileyen değişimler gündeme geldi. Özellikle kıyı kentlerinde bazı ürünlerin ihracı, Batı ürünlerinin iç pazarda satımına dayalı bir ticaretin ortaya çıkması ile birlikte, kıyı kentleri hem ekil, hem de işlevde değişmeye başladılar. Bu yerleşim yerlerinde değişim işlevlere paralel olarak yeni yerel ihtiyaçlar ortaya çıktı. Sağlık, temizlik, ulaşım, yangınlardan korunma gibi yeni hizmet istekleri doğdu. Yaşanan dönüşüm sonucu ortaya çıkan ihtiyaçların nitelik ve nicelik olarak yozlaşmış geleneksel kurumlarla karşılanması mümkün değildi. Bu da, yeni kurumların ortaya çıkmasını bir zorunluluk haline getirdi.²²⁹

Osmanlı'daki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet döneminde de önemli bir değişimle beraber ramadan önemini korumaktadır. Cumhuriyetin kurucuları İttihat ve Terakki içinde yetim mi veya bu gelenekten etkilenmiş kişiler oldukları için otoriter ve merkeziyetçi yönetim anlayışını devam ettirmekte bir sakınca görmemişlerdir. Cumhuriyet dönemi Osmanlı'dan aynen aldığı yerel yönetim kurumlarını bir siyasi organ olarak değil, "idari birimler" olarak görmüştür. Birlik ve beraberlik tehlikeye girer düşünceleriyle yerel yönetimlerin idari ve mali açılarından özerklik verilerek güçlendirilmesi konusunda hep tereddütlü davranmıştır.²³⁰

Türkiye'de çağdaş anlamda yerel yönetim uygulamaları, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında kurulmaya başlanmıştır, yerel yönetimlerle ilgili temel kanunlar

²²⁸ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İnkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.113.

²²⁹ Hakkı Uyar, "Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe", kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf, s.4.

²³⁰ Kalabalık, s.61.

bu dönemde kabul edilmiştir. Türkiye’de yerel yönetimlerimizin durumuna baktığımızda Cumhuriyetin başında ülke nüfusu 13,6 milyon iken bunun sadece % 25’i belediyelerde yaşamaktaydı. Cumhuriyet’in kuruluş yıllarının özel koşulları ile devrimleri yurt geneline yayıp benimsetme ve kökleştirme amacı, devletin örgütlenme, görevler üstlenme ve hizmet yapma çabalarında merkezîyetçiliğe ağırlık verilmesini zorunlu kılmıştır. Bu nedenle çıkarılan yasalar ve kurulan örgütlerle bir yandan yerel yönetimlerin görevleri derece derece merkezi yönetim kurullarına aktarılması ve mali kaynaklarının ihmal edilmesi nedeniyle yerel yönetimler güçsüz bırakılmışlardır.²³¹

Cumhuriyet rejimi ilk yıllarda önemli belediyeçilik ve imar sorunlarıyla karşılaşmaya kalmıştır. Bu sorunlara aranan çözümler doğrultusunda cumhuriyetin belediyeçilik anlayışı olmuştur. Cumhuriyet sonrasında ülkenin en büyük sorunu savaş sonrası yarı yıkılan kentlerin yeniden imar edilmesi konusu olmuştur. Kurtuluş Savaşı sonrası özellikle Batı Anadolu şehirleri Yunan ordusu tarafından yakılmıştı ve bu şehirlerin hızla onarılması gerekiyordu.²³²

Türk Anayasa tarihinde yerel yönetimlere en fazla önem veren anayasa olarak kabul edilen 1921 Anayasası’nın, yürürlükte olduğu kısa dönem içinde, yönetim ile ilgili ilkeleri uygulamaya geçirilemediği görülmektedir. Yeniden kurulan devlet sistemi için yerinden yönetim ilkesinin, Anayasanın temel ilkeleri içinde öncelik kazanmasını sağlayabilecek olan düzenlemeler, Birinci Meclis döneminde tasarı olarak kalmıştır. Nitekim 1876 ve 1921’den farklı olarak, 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinilmemiştir, yalnızca bunların yerinden yönetim ilkesine göre yönetileceğine (91.madde) ve tüzel kişiliklerine değinilmiştir.(90.madde)²³³

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler konusunda ilk yapılan düzenleme

²³¹ Türkoğlu, s.72-73.

²³² Turgay Uzun, “AB’ine Giriş Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** içinde (73-98), İstanbul:Alfa, 2002, s.80.

²³³ Arif Erençin, “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı** içinde (57-63), 2004, s.58-59.

köylerle ilgili oldu. Bugün halen yürürlükte olan 442 Sayılı Köy Kanunu,1924 yılında kabul edildi.²³⁴ Köyler, Osmanlı Devleti'nin kurulu undan bu yana ba ımsız bir toplumsal birim olarak toplumumuzda yer almı tır. 1 Özel dairesi ve belediye sisteminin Fransa'dan esinlenerek geli tirildi i Türkiye'de, köylerin Batı'daki komün idarelerinde oldu u gibi sosyal, idari ve siyasi ihtiyaçların do al bir sonucu olarak ortaya çıktı ı söylenebilir. Köy kanunu, bu idarelerin merkezi idareden ayrı görev ve yetkilere sahip olma dü üncesinden ziyade, köy yönetimini toplum kalkınmasının bir aracı olarak görerek, köylünün ihtiyaçlarının kar ılanmasına a ırlık veren bir yakla ımla hazırlanmı tır.²³⁵

1924 yılında, stanbul'daki belediye daireleri sistemine benzer ekilde, yeni ba kent Ankara ehremaneti kurulmu tur. Ayrıca Lozan Barı Antlaşması'nın gere i olarak, mroz ve Bozcaada için, özel ve Batı ülkelerindeki mahalli idarelere paralel bir yönetim usulü kabul edilmi tir.²³⁶

1930 yılında kabul edilen ve 2004 yılına kadar uygulanan ve 7.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmı olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, dönemin artlarını ve siyaset anlayı ını yansıtmaktadır. Tek partinin ideolojisi ve üstlendi i modernle me misyonu merkezi politika ve yönlendirmelere ba ımlı, merkezi idarenin bir ta ra birimi gibi hizmet gören belediye modelini ortaya çıkarmı tır. 1580 sayılı kanunda belediyelerin özerkli inden ziyade devletçilik, modernle me ve parti-Devlet bütünlü ünün sa lanması önemli olmu tur.²³⁷

Yakın zamanlarda yerel yönetimler alanında yapılan ciddi atılımlar 1984'te Büyük ehir belediyelerinin kurulması (3030 Sayılı Kanun) ile 1980 sonrası belediye gelirlerinde artı öngören yasal düzenlemeler ve 1987 tarihli 1 Özel dairesi Kanunu (3360 Sayılı Kanun) ve en son bu kanunların yerini alan 2004 ve 2005'te yapılan

²³⁴ Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, s.20.

²³⁵ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- lkeler, Yakla ımlar ve Mevzuat*, s.127-128.

²³⁶ Yayla, s.23.

²³⁷ Kalabalık, s.20.

düzenlemeler sayılabilir. Nitekim bilindi i gibi Kasım 2003'te kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile yönetim yapımızı temelinden etkileyecek nitelikte gerek merkezi idare gerekse mahalli idareler alanında bir dizi yeni kanun çıkarılması öngörülmü ve bunların önemli bir kısmı özellikle de mahalli idarelere ili kin kısmı gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda belediyeler alanında önce 2004'te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir ancak bu kanunun ekli bakımından anayasaya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptali üzerine aynı düzenlemeler bu kez 2005'te 5393 sayılı kanunla kabul edilmiştir. 1 Özel dairesi alanında da 2005'te yapılan 5302 sayılı yeni kanun, önemli ölçüde 1913 tarihli geçici kanuna dayanan ve 1987'de çıkarılmış olan 1 Özel dairesi Kanunu (3360 Sayılı Kanun) nun yerini almıştır. Önce 1984'te çıkarılan 195 sayılı KHK ile kurulan büyük şehir belediyeleri aynı yıl kabul edilen 3030 sayılı kanunla yasal güvenceye kavuşturulmuştur, bu kanun da en son 2004'te çıkarılan 5216 sayılı kanunla değiştirilmiştir. Kısaca ifade etmek gerekirse il özel idareleri, belediyeler ve büyük şehir belediyeleri alanındaki düzenlemeler 2004 ve 2005 yıllarında yenilenmiştir. 1924 tarihli Köy Kanunu halen yürürlüktedir.²³⁸

Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlere verilen önem daha sonraki dönemlerde yeni bakanlıkların ve merkezi idare kurumlarının oluşturulması ile birlikte azalmıştır ve giderek kamu yönetiminde merkezi idare bütün görev, yetki ve kaynakları kontrol eder duruma gelmiştir. 1980 sonrası belediyelere sağlanan imkânlar ve büyük şehir belediyeçiliğinin sonucunda artan yerel yönetim katkısı bu bozulan dengenin onarılmasına ve uluslararası standartlara uyumu yeterince sağlamamıştır. Özellikle gelişmiş ülkeler ile mukayese edildiğinde ülkemizde yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payının ve yerel yönetim harcamalarının GSYMH'ye oranının düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Toplam kamu harcamaları içinde görece olarak düşük paya sahip olmanın yanı sıra;

- Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı,

²³⁸ Veysel K.Bilgiç, "Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme", Bilal Eryılmaz ve Musa Eken ve Mustafa Lütfü (Ed.), **Kamu Yönetimi Yazıları** içinde (100-109), Ankara: Nobel Yayınları, 2007, s.101-102.

- Yetersiz mali kaynaklar,
- Örgütlenme ve personel sorunları,
- Merkezi yönetimin yere yönetimler üzerinde gereksiz vesayet uygulamaları, effalık ve katılım yetersizli i ile
- Merkezi hükümete a ır ı ba ımlılık, temel sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır.²³⁹

3.3.YEREL YÖNET MLER N YAPISI

Ülkemizde üç ayrı türde yerel yönetim kurulu u vardır. Bunlar, kentsel yörelere hizmet eden **belediyeler**, kırsal topluluklar yerel yönetim kurulu u olan **köyler** ve il sınırları içindeki yerel toplulu a hizmet yapan **il özel yönetimleridir**. 1984 yılında büyük ehir niteli inde olan yerle im yerleri için yeni bir belediye modeli olu turulmu tur. Belediye modeli içinde yer alan mahalle yönetimi kimi yönden yerel yönetim kurulu una benzemekle birlikte, tüzel ki ili e sahip de ildir ve sistemimizde yerel yönetim birimi olarak kabul edilmemektedir.²⁴⁰

3.3.1. 1 Özel dareleri

3.3.1.1. 1 Özel darelerinin Tarihsel Geli imi ve Niteli i

1 özel idaresi (idare-i hususiye-i vilayet),il sınırları ile çevrili bir co rafi alanda ya ayan insanların orada ya amalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını kar ılamak için kurulmu kamu tüzel ki ili ine sahip yer yönünden yerinden yönetim

²³⁹ T.C.Ba bakanlık,Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1:De i imin Yönetimi için Yönetimde De i im,<http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/y%C3%B6netimde%20de%C4%9Fi%C5%9Fim.pdf> (22.12.2009),s.87.

²⁴⁰ TÜS AD, **Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler**, stanbul:TÜS AD, 1995, s.25.

kurulu larıdır. Bu tanımda geçen “il sınırları ile çevrili co rafi alan” ibaresinin altını çizmek gerekir. Bu co rafi alanın içine sadece ehir, kasaba ve köyler gibi yerle im birimleri de il, aynı zamanda ba , bahçe, tarla, orman, da gibi araziler ve keza akarsular ve yollarda girer. Bu anlamda il özel idaresi, bir nevi bölgesel kurulu tur.²⁴¹

l yerel yönetimleri Anayasa'nın 127. maddesi gere ince, “il... halkının mahalli mü gerek ihtiyaçlarını kar ılamak üzere...” seçimle olu turulan kamu tüzel ki likleridir. “l genel yönetimi, tüm merkez örgütlenmesinin uzantısı olan ta ra kurulu larının, illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların yönetiminde toplandı ı yapıdır; hemen her bakanlık illerde il müdürlü ü, ilçelerde ilçe müdürlü ü olarak örgütlenmi tir; ba lıca bakanlıkların yöneticileri illerde il idare kurulu ve ilçelerde ilçe idare kurulu olarak heyet halinde i görmekte, illerin genel yönetimini gerçekle tirmektedir.”²⁴²

l özel idarelerine ili kin ilk resmi belge,1864 yılında yürürlü e giren “Te kil-i Vilayet Nizamnamesi”dir. Bu nizamname ile, valinin ba kanlı nda Müslüman olan ve olmayan halk arasından seçilecek ki ilerden il genel meclisi kurulmu ve bu meclise ili ilgilendiren bazı bayındırlık, tarım ve iktisadi konularının tartı lması, görü ve dü üncelerinin belirlenmesi görevi verilmi tir. 1871 yılında yürürlü e giren “dare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile il genel meclisinin görev ve yetkileri arttırılmı tir.²⁴³

l özel idarelerinin organik kanunu, bugün dahi, esas itibariyle 1913 yılında Kanun-i Esasi'nin verdi i yetkiye dayanarak Hükümet tarafından muvakkat (geçici) oldu u kaydıyla yürürlü e konulmu bulunan dare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u

²⁴¹ Gözler, s.302-303.

²⁴² Nuray E.Keskin,” l Yönetimi Sisteminde De i im”, *Memleket Siyaset Yönetim*, 2008, Cilt.3, Sayı.6,

²⁴³ Bayram Ço kunve Turgay Uzun,**Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Geli imi,Niteli i Ve Mu la li Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Kar ıla tıkları Sorunlar**,1.Basım, Mu la:Mu la Üniversitesi, 1999, s.46.

Muvakkati'dir. Bu Kanun-u Muvakkat'ın (geçici kanun) adı 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun'la 1 Özel daresi Kanunu olarak de i tirilmi tir.²⁴⁴

Bir yerde 1 Özel daresinin kurulabilmesi için, söz konusu yerin il statüsüne kavu turulması yeterlidir. Ba ka bir ifade ile, bir yerin il statüsüne kavu turulması ile birlikte, ba ka bir i leme gerek kalmaksızın, otomatik olarak orada 1 Özel daresi de kurulmu olmaktadır. Bu bakımdan merkezi idarenin ta ra te klatı olan il ile bir yerel yönetim birimi olan 1 Özel daresinin hizmet yürüttükleri alan aynıdır. 5302 sayılı 1 daresi Kanunu'nun 5.maddesi de bunu kanıyı do rulamaktadır. Buna göre; "1 Özel daresinin görev alanı il sınırlarını kapsar." Ayrıca il genel idaresinin ba ı olan vali, aynı zamanda 1 Özel daresinin de yürütme organıdır. Bu benzerlikler sebebiyle il genel idaresi ile 1 Özel daresi zaman zaman birbirine karı tırılmaktadır.²⁴⁵

1 Özel daireleri bir anayasa kurulu udur. Kaldırılmaları Anayasa'da de i iklik yapılmasına ba lıdır. Bu idarelerin mali güçlerinin azlı ı dolayısıyla bazı çevreler geçmi yıllarda kaldırılmaları görü ünü savunmu tur. Oysa bu kurulu lar ilmi açıdan demokratik ve mahalli hizmetleri merkezi idareden daha iyi yürütebilecek kurulu larıdır. Özel idareler bir zorunlulu un bir ihtiyacın ifadesidir. Onları gereksiz gibi gösteren aksaklıkları bulmak ve onları düzeltmekle, yararları ve önemi kendili inden ortaya çıkacaktır. Bunun için yapılacak i , özel idarelere dü en görevlerin açıklıkla belirtilmesi, bu görevlere cevap verecek yeterli gelir kaynaklarının sa lanmasıdır.²⁴⁶

3.3.1.2. 1 Özel dairelerinin Görevleri

1913 yılında il özel yönetimlerine çok geni görevler verilmi tir. Bunlar sa lık ve sosyal yardım, bayındırlık, ekonomi ve ticaret alanlarını kapsamaktadır. Yasada bu alanlarda a a ıdaki hizmetlerin yürütülmesi öngörölmü tür: Hastane, dispanser, darülaceze gibi sa lık evleri açmak, dü künler evi, yetimhaneler kurmak, kasaba ve köylerin sa lı ı ile ilgili tıbbi ve sosyal yardım i lerini yürütmek, sıtmayı önleyici

²⁴⁴ Halil Nadaro lu, **Mahalli daireler**, 5.Baskı, stanbul: Beta Basım Yayın, 1994, s.180-181.

²⁴⁵ Kalabalık, s.607.

²⁴⁶ Tortop, *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölü ümü)*,s.107.

tedbirler almak, bataklıkları kurutmak, asker ailelerine yardım etmek, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna katılma payı vermek, köy yolları ve içme sularının yapım, bakım ve onarımını yapmak, iskele yapmak, kayık işletmesi kurmak, çeşitli sanayi dallarında fabrika kurmak, sergiler, panayırılar açmak, ilkokul bina ve tesisleri yapmak, bakım, onarım ve donatımı ile ilgilenmek, arsa temin etmek, yeti tirici ve tamamlayıcı kurslar açmak, sanat, kültür ve halk eğitimi çalışmaları için imkan sağlamak, katılmak, örnek ve deneme çiftlikleri, tarım alet ve depoları kurmak, tarım ürünleri sergileri açmak, yarı malar düzenlemek, ürün türlerini iyileştirmek amacıyla destekleme çalışmaları yapmak, kırsal kesimde biçme, harman ve eleme tesisleri kurmak, damızlık hayvan yetiştirmek, yabancı araçları alarak verimli hale getirmek, müze sergi pazar ve panayır açmak, il matbaası kurmak.²⁴⁷

3.3.1.3.1 Özel idarelerinin Organları

İl özel idarelerinin üç yasal organı vardır: 1) Vali; 2) İl genel meclisi; 3) İl daimi encümeni.

3.3.1.3.1. Vali

Vali ilde hem genel idarenin başkanı, dolayısıyla merkezi idarenin temsilcisi; hem de il özel idaresinin yürütme organıdır. Vali merkez tarafından atanmaktadır. Diğer iki organı oluşturan il genel meclisi ile il daimi encümeni ise karar ve danışma organlarıdır. Üyeleri de seçimle il başkanına gelmektedir.

Özerk kuruluşları arasında yer alan il özel idarelerinin yürütme organı olan valinin seçimle de ilde atanma yolu ile il başkanına gelmesi öteden beri tartışılma konusu olmuştur. Gerçi 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde mahalli idarelerin sadece karar organlarının seçimle il başkanına gelmesi ilkesi kabul olunmuştur.²⁴⁸

²⁴⁷ Selçuk Yalçında , **F.Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**,Ankara:Türkiye ve Ortadoğu Amme daresi Enstitüsü,1992,s.73-74.

²⁴⁸ Nadarolu, s.184-185.

3.3.1.3.2. İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin, genel karar organı il genel meclisidir. İl genel meclisi üyeleri, ilçeler adına seçilmektedir. İl genel meclisi üyeleri, ilçeler adına seçilmektedir. İl genel meclisi seçimleri, tek dereceli, nisbi, temsil yöntemiyle, serbest, e it, gizli oy, açık sayım ve döküm esasına göre beş yılda bir yapılır. Genel meclisin üye sayısı, ildeki ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişmektedir. İl genel meclisi üye tam sayısının yarısından bir fazlasıyla toplanır ve toplananların çoğunluğu ile karar alınır.²⁴⁹

3.3.1.3.3. İl Encümeni

İl encümeni, il özel idaresinin yönetilmesinde valiye yardımcı olmak üzere yapılandırılmış bulunan ikinci karar organıdır. İl encümeni valinin başkanlığında görev yapan özel bir il özel idaresi organıdır. İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile bir mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.²⁵⁰

3.3.2. Belediyeler

Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyedir. Nüfusumuzun yaklaşık %75'i belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Belediye sayısı giderek artmaktadır. Ülkemizde her yıl ortalama otuzun üzerinde yeni belediye kurulmaktadır. Belediyenin yönetim sistemimiz içinde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Belediye, il özel idaresi gibi, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden yönetim kurumlarından biridir.²⁵¹

²⁴⁹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.130.

²⁵⁰ Nusret İker Çolak, *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye*, Ankara: Seçkin, 2005, s.431.

²⁵¹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.136.

3.3.2.1.5393 Sayılı Kanuna Tabi Belediyeler

3.3.2.1.1. Tarihsel Gelişimi ve Niteliği

Osmanlı İmparatorluğu'nda bugünkü anlamda çağdaş bir belediye kurma çabası ve emelimi Tanzimat Fermanı'ndan sonra ortaya çıkmıştır. Fakat bu durum, Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye hizmetlerinin görülmediği anlamına gelmemektedir. 19. yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun Anadolu ve daha doğudaki şehirlerinde, dolayısıyla, Osmanlı şehirleri hükümdar adına onun memurları tarafından yönetilmiş, belediye ve mülki fonksiyonlar birbirinin içine geçmiş ve belediye hizmetleri şehrin sakinleri ve resmi görevlilerinin birlikteliğiyle yerine getirilmiştir.²⁵²

1719 tarihinden itibaren ise ücretleri dükkan ve ev sahipleri tarafından verilmek suretiyle şehir ve kasabalarda süpürücüler kullanılmaya başlanmıştır. İstanbul'da bu nevi hizmetlerle önceleri halk arasında İstanbul Efendisi diye anılan İstanbul Kadısı meşgul olurken Tanzimat'tan sonra bu görev tahsis Nezaretine geçmiş ve 1855 yılında şehremaneti kurularak bütün bu vazifeleri devralmıştır. 1877 tarihinde "Dersaadet Belediye Kanunu" yayınlanmıştır. Bu ilk belediye kanunumuza göre belediye seçimlerine katılmak için 25 yaşını bitirmiş bulunmak ve yılda en az yüz kuru vergi vermek olmak arttı. İstanbul'u yirmi daireye ayıran ve belediye meclislerine oldukça yetkiler veren bu 1877 kanununun birçok hükümleri 1930 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.²⁵³

Osmanlı Devleti'nden devralınan yerel yönetim kurumları, gerçek anlamda yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini yerine getirebilecek bir durumda değillerdi. Yetkileri çeşitli kurumlar arasında dağıtılmış ve parasal olarak güçleri sınırlıydı. Personeli sayıca ve kalite açısından yetersizdi. Bu sorunları gidermek için 1930 tarihinde 1580 sayılı Belediyeler yasası çıkarıldı ve 12 Eylül dönemine kadar yürürlükte kaldı. Osmanlı döneminde olduğu gibi, Cumhuriyet dönemindeki bu yasa da Fransa'dan uyarlanarak alındı. Yasayla, belediyelerin dağıtılmış olan yetkileri tek elde toplandı. Tek

²⁵² Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.153.

²⁵³ Vakur Versan, *Kamu Yönetimi*, 7.Baskı, İstanbul:Dilek Matbaası, 1978, s.203.

parti döneminin sanayile me politikalarından biri de, sanayinin tüm ülke yüzeyine yaygınla tırılması idi. Bunun sonucu da, yeni yeni orta büyüklükteki kentlerin ortaya çıkı 1 ve buna paralel olarak daha düzenli olarak yerel hizmetlerin sunulmasının zorunlu hale gelmesidir.²⁵⁴

12 Eylül 1980 tarihinden sonra Milli Güvenlik Konseyi tarafından 11 Aralık 1980 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 34 No’lu kararda, büyük kentlerin yakınlarında te ekkül etmi belediyelerin halka yeterli hizmet götüremedikleri gerekçesiyle Sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emredecekleri ekilde ana belediyelere ba lanması öngörölmü tür. 12 Eylül 1980 sonrasındaki ola anüstü askeri yönetim döneminin 6 Kasım 1983 genel seçimlerini yapılmasını takiben nihayete ermesinden sonra 24 Mart 1984 tarihinde mahalli idareler organlarının seçimleri de yapılmı ve belediyeler 1580 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yeniden normal faaliyete geçmi lerdir.²⁵⁵ Bu ola anüstü dönemdeki düzenlemelerin hemen ardından da zaten, yirmi yıl süreyle Türkiye’de Büyük ehir belediyeleri ile ilgili temel yasal düzenleme olan 3030 sayılı Kanun çıkarılmı tır.²⁵⁶

1580 sayılı Belediye Kanunu, 03.07.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.07.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlü e giren “5393 sayılı Belediye Kanunu”na kadar varlı ını sürdürmü tür. Ancak söz konusu süre zarfında 1580 sayılı Kanun’da ve belediyeye ili kin konularda önemli de i ikliklerde yapılmı tır.²⁵⁷

Belediye idarelerinin kurulu u ile ilgili ayrıntılı hükümler, anayasanın 127.madde hükmüne uygun olarak çıkarılan 5272 Sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmi ve bazı artlar getirilmı tır. Belediyelerin kurulmasına ili kin hükümler 5272 sayılı Belediye Kanunu’nun 4.maddesinde yer almı tır. Buna göre,bir köyde

²⁵⁴ Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler:Kısa Bir Tarihçe, kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf (15.12.2009)

²⁵⁵ Nadaro lu, s.199-200.

²⁵⁶ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- lkeler, Yakla ımlar ve Mevzuat*, s.198.

²⁵⁷ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- lkeler, Yakla ımlar ve Mevzuat*, s.153.

belediye kurulabilece i gibi, birkaç köy ya da köylerle köy kısımları birleştirilerek belediye kurabilirler. Ayrıca bir yerin il ve ilçe olması ile o yerde belediye kanun gere i kurulur. Bunlara ek olarak,bo bir yerde yeni bir yerle tirme yapılması suretiyle belediyenin kurulması da mümkündür.²⁵⁸

Tanzimat’la birlikte kullanılmaya ba layan Belediye terimi, Osman Nuri Ergin’in deyimiyile “ortak menfaatler ve kar ılıklı ihtiyaçların zorlaması ile bir beldede oturan halkın beldelerine ve dolayısıyla kendilerine ait meseleleri, hükümetin kanunla belirtti i sınır ve sorumluluk dairesinde seçmi oldukları vekilleri vasıtası ile halletmeleri”dir. emsettin Sami’nin Kamus-ı Türki adlı eserinde belediye, “bir ehrin umumi i leri ve sair ihtiyaçlarına bakan idare” olarak tanımlanır. Modern belediyecilik açısından bakıldı nda; belediyenin varlı ı için yerle ik bir topluluk olmalı, kent/ ehir toplulu u olmalı (en azından kasaba), belediye merkezi yönetimden ayrı bir yönetim örgütü olarak de erlendirilmeli.²⁵⁹

Belediyenin sözlük tanımı öyledir: bir ehir ya da kasabanın temizlik, aydınlatma, su, esnaf denetlemesi gibi kamu hizmetlerine bakan ve üyeleri halk tarafından seçilen tüzel ki ili i olan örgüt. Ancak yukarıdaki kavram açıklamasından da anlaşıldı ı üzere, bu tanımın esaslı bazı unsurları noksandır. Belediye tanımını olu turabilecek bütün unsurları, Anayasa’nın 127.maddesi vermektedir. O itibarla, en gerçekçi, bilimsel ve tabii, do ru tanım Anayasa’dan çıkarılabilir. Buna göre; “belediye, halkının mahalli mü terek ihtiyaçlarını kar ılamak üzere kurulu esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçilerek olu turulan kamu tüzelki isidir.²⁶⁰

Türkiye’de iki çe it belediye bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, tamamıyla 5393 Sayılı Belediye Kanunu (3.7.2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu)’ na

²⁵⁸ Kalabalık, s.607-608.

²⁵⁹ Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler:Kısa Bir Tarihçe, kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf (15.12.2009)

²⁶⁰ Yayla, s.9.

göre kurulan ve faaliyet gösteren belediyeler; ikincisi ise yalnızca büyük kentlerde faaliyet gösteren ve farklı bir statüye sahip olan Büyük şehir belediyeleridir.²⁶¹

5393 Sayılı Belediye Kanunu m.4'e göre belediyenin kurulması şu şekildedir: Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

Çevre ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.

Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahaslarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir.

Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine mühter kararnameyle belediye kurulabilir.²⁶²

3.3.2.1.2.Görevleri

Belediye Kanunu belediyelerin görev ve sorumluluklarını üçüncü bölüm m.14'te düzenlemiştir.

Belediye, mahallî mühter nitelikte olmak üzere;

a) su, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve

²⁶¹Hüsamettin İnönü ve Feyzullah Ünal, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Artışı ve Türkiye'de Belediyeler", <http://sbe.dpu.edu.tr/17/1-24.pdf> (08.12.2009).

²⁶² "Belediye Kanunu", Kanun No.5393, Kabul Tarihi:3.7.2005, Birinci Kısım, İkinci Bölüm Madde.4.

yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyük şehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve tesislerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekli hallerde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmalarını düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürsüz, kaliteli, düzenli ve dar gelirli vatandaşların durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.²⁶³

²⁶³ “Belediye Kanunu”, Kanun No.5393, Kabul Tarihi:3.7.2005, Birinci Kısım, Üçüncü Bölüm, Madde.14.

3.3.2.1.3. Organları

Tüzel kişilerin yönetilmesinde organların varlığı önemli bir öneme sahiptir. Her tüzel kişilik gibi belediye tüzel kişiliğinin de yönetiminde organlar görev almaktadır. Belediyenin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanlarıdır.²⁶⁴

3.3.2.1.3.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. (Belediye Kanunu, m.17)

Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyük şehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek.

d) Borçlanmaya karar vermek.

e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis eklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.

g) Artırlı bütçeleri kabul etmek.

²⁶⁴ Nusret İker Çolak, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye**, Ankara: Seçkin, 2005, s.454.

h) Vergi, resim ve harçlar dı ında kalan ve miktarı be bin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyu mazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.

i) Bütçe içi i letme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artı ına ve gayrimenkul yatırım ortaklı ı kurulmasına karar vermek.

j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-i let veya yap-i let-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait irket, i letme ve i tiraklerin özelle tirilmesine karar vermek.

k) Meclis ba kanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve ba lı kurulu larının kadrolarının ihdas, iptal ve de i tirilmesine karar vermek.

m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birle tirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve de i tirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.

o) Di er mahallê idarelerle birlik kurulmasına, kurulmu birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

p) Yurt içindeki ve ç i leri Bakanlı ının izniyle yurt dı ındaki belediyeler ve mahallê idare birlikleriyle kar ılıklı i birli i yapılmasına; karde kent ili kileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ili kileri geli tirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekle tirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptıрма, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.

r) Fahrî hem ehrilik payesi ve beratı vermek.

s) Belediye ba kanıyla encümen arasındaki anla mazlıkları karara ba lamak.

t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.

u) mar plânlarına uygun ekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.²⁶⁵

3.3.2.1.3.2.Belediye Encümeni

Belediye Kanununda yer alan düzenlemeye göre (B.K. m.33)

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

a) 1 belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişidir,

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişidir.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder.

Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağırılabilir.²⁶⁶

Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.

b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

²⁶⁵ "Belediye Kanunu", Kanun No.5393, Kabul Tarihi:3.7.2005, İkinci Kısım, Birinci Bölüm, Madde.18.

²⁶⁶ "Belediye Kanunu", Kanun No.5393, Kabul Tarihi:3.7.2005, İkinci Kısım, İkinci Bölüm, Madde.33.

- c) Öngörülme yen giderler ödene inin harcama yerlerini belirlemek.
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- f) Vergi, resim ve harçlar dı ında kalan dava konusu olan belediye uyu mazlıklarının anla ma ile tasfiyesine karar vermek.
- g) Ta ınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ili kin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- h) Umuma açık yerlerin açılı ve kapanı saatlerini belirlemek.
- i) Di er kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.²⁶⁷

3.3.2.1.3.3.Belediye Ba kanı

Belediye ba kanı, belediye idaresinin ba ı ve belediye tüzel ki ilinin temsilcisidir. Belediye ba kanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir.

Belediye ba kanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin ba kanlı ını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.²⁶⁸

Belediye ba kanının görev ve yetkileri unlardır:

a) Belediye te kilâtının en üst amiri olarak belediye te kilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini olu turmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye

²⁶⁷ “Belediye Kanunu”, Kanun No.5393, Kabul Tarihi:3.7.2005, kinci Kısım, kinci Bölüm, Madde.34.

²⁶⁸ “Belediye Kanunu”, Kanun No.5393, Kabul Tarihi:3.7.2005, kinci Kısım, Üçüncü Bölüm, Madde.37.

faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve de erlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

d) Meclise ve encümene ba kanlık etmek.

e) Belediyenin ta ınır ve ta ınmaz mallarını idare etmek.

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.

g) Yetkili organların kararını almak artıyla sözleşme yapmak.

h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.

i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dı ındaki aktarmalara onay vermek.

j) Belediye personelini atamak.

k) Belediye ve ba lı kurulu ları ile i letmelerini denetlemek.

l) artsız ba ı ları kabul etmek.

m) Belde halkının huzur, esenlik, sa lık ve mutlulu u için gereken önlemleri almak.

n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödene i kullanmak, özürllülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürllüler merkezini olu turmak.

o) Temsil ve a ırlama giderleri için ayrılan ödene i kullanmak.

p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.²⁶⁹

²⁶⁹ “Belediye Kanunu”, Kanun No.5393, Kabul Tarihi:3.7.2005, kinci Kısım, Üçüncü Bölüm, Madde.38.

3.3.2.2.Büyük ehir Belediyesi

3.3.2.2.1.Tarihsel Gelişimi ve Niteliği

Ülkemizdeki belediye yönetimleri arasına, münhasıran 1982 Anayasasından sonra büyük ehir belediyeleri de katılmıştır. Büyük ehir alanındaki ilk çalışmalar 12 Eylül 1980'den sonra başlamıştır. İlk uygulama olarak belli nüfusa sahip ehirlerin içinde ve civarında bulunan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak ube haline dönüştürülmüştür. Mesela İstanbul'da 13, zmir'de ise 12 belediye ubesi kurulmuştur. Diğer illerde de buna benzer uygulamalar yapılmıştır. Bunu müteakip 1981 yılında Büyük ehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun çıkarılmıştır. 2561 sayılı bu kanunla son genel nüfus sayımına göre nüfusun 300 000 i aşan büyük ehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin söz konusu büyük ehir belediyelerine belli esaslar dâhilinde bağlanabilmesine imkân getirilmiştir. Bu bağlanmalardaki nihai işlem Bakanlar Kurulunca karara bağlanıyordu. Büyük ehir belediyelerinin seçimleri konusu 2972 sayılı Mahalli idarelerle Mahalle Muhtarlıkları ve Htiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunla düzenlenmiştir, bu arada 2680 sayılı Yetki Kanununa istinaden çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile Büyük ehir Belediye Yönetimlerinin tekilleşmesi sağlanmıştır. Bu çerçevede 25 Mart 1984 günü yapılan mahalli idare seçimleri ile İstanbul, Ankara ve zmir'de büyük ehir belediyeleri kurulmuştur. Bunları takiben muhtelif kanunlarla sırasıyla Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri'de büyük ehir belediyeleri kurulmuştur.

Kabul tarihi 27.06.1984 olan, Büyük ehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ise 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunun evveliyatını ise, 08/03/1984 tarih ve 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname tekil etmiştir. 2007 itibariyle Büyük ehir belediyelerinin sayısı ise 16'dır.²⁷⁰

²⁷⁰ http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/BldYonetimi.aspx#bld_buyuksehir (16.12.2009).

3.3.2.2.2.Görevleri

Büyük ehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri, 3030 sayılı kanunda ve buna dayalı olarak çıkarılan yönetmelikte ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, imar planları, kanalizasyon, su, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezi ısıtma, itfaiye, yolcu ve yük terminalleri, anayol ve caddelerin yapımı gibi ortak kent hizmetleri, büyük ehir belediyesinin yetki ve sorumluluğundadır. İnşaatlara ruhsat verme, tali yol ve meydanları yapma, sokak temizliği, yeşil alan ve spor tesisleri meydana getirme gibi klasik nitelikteki belediye hizmetleri de ilçe belediyelerine bırakılmıştır.

Büyük ehir belediyesi, yukarıda belirtilenlerden başka, ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafları çözmek, zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamakla görevli ve yetkilidir.²⁷¹

3.3.2.2.3.Organları

Büyük ehir belediyelerinin organları şunlardır: 1) Büyük ehir Belediye Meclisi; 2) Büyük ehir Belediye Encümeni; 3) Büyük ehir Belediye Başkanı. Bunlardan ilk ikisi karar, sonuncusu ise yürütme organıdır.

Büyük ehir belediye meclisleri belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen –ki 2972 sayılı Kanunun 5.maddesinde nüfusa göre tespit edilmiştir- belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır. Ayrıca, ilçe belediye başkanları büyük ehir belediyesinin tabii üyeleridir.²⁷²

Büyük ehir belediye encümeni, standart belediye encümeninden farklıdır. Bu encümende seçilmiş üye yoktur. Başkanlığını büyük ehir belediye başkanının yaptığı encümen, büyük ehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap, yazı işleri ve personel

²⁷¹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.148.

²⁷² Nadarolu, s.205.

birimleri ba larından ve genel sekreterden olu ur. Standart belediye encümenine benzer görevler yapar.

Ba kan, büyük ehir hem erilerince do rudan seçilerek göreve gelir. Görev süresi be yıldır. Belediye yasası düzenindeki görevlerin yanında büyük ehir belediye ba kanları ayrıca, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberli i sa lamakla da görevlidir.²⁷³

3.3.3.Köyler

Mahalli idarelerin en küçü ü ve en yaygını köydür.²⁷⁴ Köy sayısı 19/02/2007 tarihi itibariyle 34.414'dir. Köyler, 1924 tarihli, 442 sayılı Köy Kanununa göre yönetilmektedir.²⁷⁵

3.3.3.1.Tarihsel Geli imi ve Niteli i

Köyler, büyük ölçüde, milli geleneklerimizin ekillendirdi i bir yerel yönetim birimidir. Kökleri çok eskilere dayanmakla birlikte, o da 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle belirgin bir ekil almı ve mülki yapımızda vazgeçilmez bir kurum olmu tur. Nizamnameye göre ehir ve kasabalardaki en az elli hane bir mahalle; her bir mahalle de bir köy (karye) hükmünde kabul edildi.1871 yılında kabul edilen dare-i Ummumiye-i Vilayat Nizamnamesi ile köylerin ilk kademe mercii kaza yerine nahiyeler oldu ve statüleri ayrıntılı olarak düzenlendi.²⁷⁶ Köyler bu nizamnameyle tüzel ki ilik kazanmı lardır. Ancak 1913 tarihli dare-i Ummumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatiyle anılan nizamname yürürlükten kaldırıldı ı için 1924 yılında Köy Kanunu çıkarılıncaya kadar köylerin hukuksal dayana ı olmamı tur. 1871 yılında yapılan düzenlemeler, Cumhuriyetle birlikte de i iklim e u ramakla birlikte, günümüzdeki yapının esasını olu turmaktadır. Cumhuriyetin ilanını müteakiben 1924 yılında "Köy

²⁷³ Yalçında , s.88.

²⁷⁴ Gözler, s.424.

²⁷⁵ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/HukukiYapiKoy.aspx> (16.12.2009).

²⁷⁶ Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, s.54-55.

Kanunu” ile köye önemli görevler verilmiş, köy yönetimi aracılığı ile kırsal yöre topluluklarının hizmet gereksinimlerinin karşılanabileceği umulmuştur. Köy yönetimlerinin bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmesi ilk olarak 1961 Anayasası’yla olmuştur. 1924 Anayasası’nda köyler genel idare hiyerarşisi içinde yer alan tüzel kişilik sahibi idare birimleri olarak belirtilmektedir. (m.89-90) 1961 Anayasası ise “Mahalli idareler” başlığı altında yer alan 116.maddeyle köyleri de il özel idareleri ve belediyelerle birlikte yerel yönetim kapsamına sokmuştur. 1982 Anayasası, “Mahalli idareler” başlığını taşıyan 127.maddesiyle 1961 Anayasasının bu hükmünü korumuştur.²⁷⁷

Günümüzde köy yönetimi, köy halkının bir arada yaşamaları ile ilgili çok sınırlı ve basit kimi görevlerini yürütebilmekte, köy halkını toplumsal, ekonomik ve günlük yaşamı ile ilgili tüm teknik ve sosyal alt yapı hizmetleri merkez yönetimince üstlenilmi bulunmaktadır. Kimi köylerde köylülerin bu hizmetlerin yürütülmesine beden ve paraca gönüllü katılımı istenmektedir. Ancak gerek bu katılımın sağlanması, gerekse hizmetlerin merkezin tarafları birimleri tarafından yürütülmesinde önemli örgütsel ve yönetsel sorunlar vardır ve hizmetler istenen kalite, etkililik ve verimlilikte üretilememektedir. Bu nedenle soruna çözüm bulunması gerekmektedir.²⁷⁸

3.3.3.2.Görevleri

Köy Kanuna göre köye ait idareler mecburi ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılır. Köylü mecburi olan idareleri görmezse ceza görür. İsteğe bağlı olan idarelerde ceza yoktur. Ancak köylünün isteğe bağlı bu gibi idarelerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmederler ve vilayete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa o idare bütün köylü için mecburi olur. Ve yapmayan ceza görür.²⁷⁹

²⁷⁷ Bayram Çoğun ve Turgay Uzun, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muhtasları Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar**, 1.Basım, Muğla:Muğla Üniversitesi, 1999, s.51.

²⁷⁸ TÜS AD, **Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler**, İstanbul:TÜS AD, 1995, s.42-43.

²⁷⁹ “Köy Kanunu”, Kanun No.442, Kabul Tarihi:18.3.1924, İkinci Fasıl, m.12.

Köyün, sa lık, temizlik, yol, su ve okul i leri zorunlu; köye hamam, çama ırlık, Pazar yeri, çar ı yapmak gibi hizmetler köyün iste e ba lı görevleri arasında yer almı tır. Aslında köyle ilgili hizmetlerin ço u ya do rudan do ruya, ya da köyle i birli i halinde genel yönetim tarafından yürütölmektedir. Köyle ilgili i ler kamu yükümlölü üdür ve yapmayanlar cezalandırılır. Ancak bu hükümler artık büyük ölçüde uygulanamamaktadır.²⁸⁰

3.3.3.3.Organları

Köy idarelerinin organları unlardır: Muhtar, köy derne i ve ihtiyar meclisi. Bunlardan muhtar yürütme organı, köy derne i ile ihtiyar meclisi ise danı ma ve karar organıdır.

3.3.3.3.1.Muhtar

Muhtar, hem bir mahalli idare birimi olan köy idaresinin ba ı ve yürütme organıdır, hem de merkezi idarenin köydeki görevlisidir. Muhtarın köy idaresinin ba ı ve yürütme organı olarak yerine getirmek zorunda oldu u görevlerin en önemlileri unlardır: Köyün zorunlu i lerini ihtiyar meclisi ile görü erek yapmak veya yaptırmak, köyün iste e ba lı i lerinin yapılabilmesi için köylölere ö üt vermek; ihtiyar meclisi kararı ile köy i lerine harcanacak parayı toplamak; köy i lerinde hem davacı hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye di er birini yerine (vekil) göndermek.²⁸¹

3.3.3.3.2.Köy Derne i

Muhtar ve ihtiyar heyeti köy yararına kurulu lardır. Köy derne i bugünkü durumu ile i lemez bir kurulu tur. Dernek kadın ve erkek köy seçmenlerinin toplamından te ekkül eder.²⁸²

²⁸⁰ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/KoyYonetimi.aspx> (16.12.2009).

²⁸¹ Nadaro lu, s.243-244.

²⁸² Tortop, *Mahalli dareler*, s.69.

3.3.3.3. *htiyar Meclisi*

htiyar meclisi, belediye encümeni gibi iki tür üyeden oluşur. Bunlardan bir kısmı "Seçilenler" diğeri "Do al" üyelerdir. Seçilenler beş yıl için köy derneği tarafından seçilirler. Bu seçimde adaylıkların koyma yöntemi yoktur. Siyasi partiler de aday gösteremezler. Üye sayısı nüfusu 1000den az olan köylerde 8, fazla olanlarla 12'dir.²⁸³

3.4.AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Kamu yönetiminin merkezi ve yerel organları itibarıyla ciddi sorun ve darboğazlarla karşılaşması, verimsiz ve hantal bürokrasinin çağdaş gereksinim ve hizmetleri sunamaması, halkın yeterli ölçüde yönetime katılmaması, açıklık ve etkin bir denetimin olmamasından dolayı etik sorunların büyük boyutlara ulaşması ve yönetilen kopukluğunun yaşanması, kamuda yeniden yapılanmayı toplumdaki hemen tüm kesimlerin gündemine taşınması, bu konuda talep ve baskılar yoğunlaşmıştır. Günümüzdeki küreselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin getirdiği etkilerinde bir sonucu olarak, kamu yönetiminde reformun, saydam, hesap veren, etkin, optimal kurumsal yapıda oluşması, demokratik katılım mekanizmaları gelişi ve halkın beklentilerine cevap verebilen bir yönetim sistemi kurmaya yöneldiğini söylemek mümkündür.

Yerel yönetimlerin bu süreçte öne çıktıkları ve halka en yakın kamusal birimler olarak daha öncelikli bir konuma geldikleri gözlemlenmektedir. Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları ve bunun getireceği yükümlülükler, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını daha önemli hale getirmektedir. 3 Ekimde başlatılan müzakere sürecinde, yerel yönetimler, üyelik yolunda belirleyici temel unsurlardan biri olarak kabul edilmektedir.²⁸⁴

²⁸³ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/KoyYonetimi.aspx> (16.12.2009)

²⁸⁴ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.129.

Türkiye’de yerel yönetim sistemini yeniden oluşturan yasal düzenlemelerin 2003 yılından bugüne geçirdiği dönüm, yerinden yönetimi bir yapının oluşturulması sürecinin anlamlandırılması bakımından büyük önem taşımaktadır. Dönüm merkezi yönetim-yerinden yönetim ilişkisinin denge noktasının yerinden yönetimi bir yaklaşımla bozulması, ardından yine merkezîyetçi sayılabilecek bir denge noktasında durması biçiminde gerçekleşmiştir.²⁸⁵

Avrupa Birliği (AB), ülkelerin kamu yönetimlerinin yapısına ve dolayısıyla yerel yönetimlerin statüsüne ve işlevine ilişkin belirli bir biçim önermemektedir. Ortak politikaların uygulanması açısından Birliğin standartlarını uygulayabilen, verimlilik ve üretkenlik esasına göre işleyen bir yönetim sisteminin olması esastır. AB’nin, üye ülkelerin iç yönetim sistemi hakkında karar verme ya da üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin statüsünü belirleme yetkisi yoktur. Yerel yönetimlerin örgütlenmesi de üye ülkelerin yetkisindedir. Bununla birlikte yerel ve bölgesel yönetimler, birçok alanda (ekonomi, sağlık, istihdam, çevre, sosyal politika, bölgesel gelişme, tüketici hakları, kamu ihaleleri vb.) AB müktesebatının uygulanmasından sorumludur. Yerel ve bölgesel yönetimler, AB sisteminin hem AB politikalarını uygulayan hem de vatandaşları birliğin yasallığına ve girişimlerine inandırma görevini yerine getiren temel parçalarıdır.²⁸⁶

Türkiye hiçbir zaman Avrupa bütününe dışında yer almak istememiştir. AB (AT)-Türkiye ilişkileri neredeyse Topluluğun kuruluş yıllarına dek uzanmaktadır. Avrupa’nın bir parçası olmak isteyen Türkiye, bunu kendi modernleşmenin nihai hedefi olarak görmüş ve bütününe içinde yer almak istemiştir. İlk adım 1963 yılında Ankara Ortaklık Antlaşmasıyla atılmıştır. 40 yıllık bir süre boyunca ilişkilerde iniş-çıkışlar yaşanmış olsa da 1995’te Gümrük Birliği’ne girilmiş ve 1999 Helsinki Avrupa Konseyi’nde Türkiye’nin adaylık statüsü kabul edilmiştir. Türkiye böylece aday ülke olarak AB kurumlarına ve müktesebatına uyum sağlamak ile

²⁸⁵ Arif Erençin, “Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt.31, Sayı, 254, s.108-109.

²⁸⁶ Muhammet Kösecik, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II* içinde (691-735), Ankara:Nobel, 2007, s.691.

yükümlenmiştir. Son olarak 6 Ekim 2004 tarihinde Avrupa Komisyonu yayımladığı 2004 İlerleme Raporu ve Tavsiye Kararında Türkiye'nin Kopenhag kriterlerini yerine getirdiği teyit edilmiş, müzakerelerin başlaması için Konsey'e "artlı bir evet" tavsiyesinde bulunmuştur.

AB standartlarıyla uyumlaştırılması gereken noktalar neredeyse toplumsal ve siyasi hayatın her alanına uzanmaktadır. Bunun için yerel yönetimlerde dahildir.²⁸⁷

Türk kamu yönetimine bakıldığında her ülkede olduğu gibi iki seviyede örgütlendiği görülmektedir: merkezi ve yerel. Ancak biraz sonra görülebileceği gibi Türkiye'deki yönetim yapısı 2004 yılına kadar atı (katı) merkeziyetçi bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev, yetki ve hizmet dağılımına bakıldığında Türkiye'de kamu hizmetlerinin çoğunu merkezi yönetim yürütmüştür. Bunun yanında yerel yönetimler sadece sınırlı bazı hizmetleri yerine getirmişlerdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin ülke yönetimi üzerindeki etkisi neredeyse yok denecek kadar az olmuştur. Ancak yeni kamu yönetimi ile yapılmakta olan yasal değişiklikler sonucu son iki yüzyıldır devam eden ve kemikle en merkezi yapıyı küçültürerek yerel yönetimlerin büyütülmesi (yetki, personel, mali kaynak ve diğer her türlü unsurun yerel yönetime devriyle) amaçlanmaktadır.²⁸⁸ Literatürde zaman zaman Bitmeyen Senfoni olarak da değerlendirilen yeniden yapılanma çabaları, 1998 ve 2001 tarihli tasarılarla daha da somutlaştı ve son olarak 2003 tarihli kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reform paketi çerçevesinde belirli bir düzeye ulaşmıştır. Bu kapsamda, onaylanan Belediye Kanunu (5393), Büyükşehir Belediye Kanunu (5216), İl Özel idareleri Kanunu (5302) ve bunlara çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu (5227), Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel uygulamaları, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açılarından merkezi yönetim kapsamındaki geleneksel, ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş formlara uygun, yerel

²⁸⁷ Hasan Keser, "Avrupa Bütünüyle Sürecinde Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık 2004, s.117-118.

²⁸⁸ Çevik, s.115-116.

yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve i leyi açısından daha katılımcı ve demokratik oldu u bir kamu yönetimi anlayı na geçi i sa lama açısından ba langıç olabilir.²⁸⁹

Yerel yönetimler açısından yapılan düzenlemelerin genel olarak dört eksen üzerine oturdu u söylenebilir:

- Merkez-yerel ili kilerinde, yerel yönetimlerin merkezin “idari temsilcileri” ya da “ta radaki uzantıları” olma modelinden merkezle yerel yönetim arasında “ortaklık” modeline do ru bir gidi in oldu unu gözlemleyebiliriz. Yapılan düzenlemeler, yerel yönetimlerin siyasi niteli ini artırıcı, yerel meclislerin siyasi yönünü öne çıkaran düzenlemeler getirmektedir.

- Kamu yönetimindeki yeni anlayı la öne çıkan ve Türkiye’de son dönemlerde üzerinde tartı ılan yerel yönetim reformu çabalarına egemen olan “ortakla a yönetim” ya da “yöneti im” anlayı ı kapsamındaki uygulamaların düzenlemelerde kendini göstermektedir. Bu ba lamda “Kent Konseyleri”nin kurulması olumlu bir geli medir.

- Yerel yönetimleri sorunlarına yönelik getirilen pratik çözümlerde görölmektedir. Belediye kurulması için asgari nüfus kriterinin yükseltilmesi, yerel yönetimler halk denetçisinin getirilmesi vb. düzenlemeler sorunlara pratik çözümlerdir.

- Son boyut ise AB üyelik sürecinde AB normlarına varmak genel amaç olarak hedeflenmi tir. Yukarıda bahsetti imiz kavramların Türkiye’de yerel yönetimler kapsamında oturtulması ulusal programda da belirtilen hedeflerdir.²⁹⁰

²⁸⁹ Mustafa Ökmen, “Uyum Sürecinin idari Polit i :Avrupa Birli i ve Türkiye Perspektifinde Küreselle me-Yerelle me Dinamikleri”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.),**Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (43-101),Alfa Aktüel,2006,s.84.

²⁹⁰ <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=282> (30.10.09)

3.4.1 Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları

Ça da yerel yönetim reform hareketleri; özellikle yerel yönetimin statüsünün geli tirilmesi, merkezi yönetim yerel yönetim ili kisini yeniden yapılandırma, yerel demokratik yönetim katılma ve denetim mekanizmalarını geli tirme, yerel hizmetleri ve yerel mali ve insani kaynakları geli tirme, yerel örgüt yapılarına etkinlik kazandırma gibi alanlara yönelik iyile tirmeler ve yeni düzenlemelere yer vermektedir.²⁹¹

Yeniden yapılandırma aray larındaki temel güdü, bu kurulu ların ça da geli meler ı ı nda günün ko ullarına uyarlanması, halkın talep ve beklentilerine duyarlı bir ekilde daha kaliteli, daha hızlı, daha verimli ve etkin hizmet sunmalarının sa lanmasıdır. Bu çerçevede ülkemizde de benzer gerekçelerle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması temel bir ihtiyaç haline gelmi ve uzun yıllardır sürekli olarak kamu yönetiminde reform çabalarının en önemli unsurlarından birini olu turmu tur.²⁹²

Yerel yönetimlerin, halkımızın bekledi i oranda etkili ve verimli hizmet ürettikleri söylenemez. Ülkemizde yerel yönetimler konusunun, sadece yönetsel etkinlik ve verimlilik gibi örgütsel ve yönetsel bir boyutta ele alınmaması gerekmektedir. Çünkü yerel yönetim kurumlarının demokrasinin kökle mesi ve aksaksız i lemesi bakımından önemli olan demokratik de erler ve uygulamalarla yakın ili kisi bulunmaktadır. Türkiye gibi demokrasiyi ya am tarzı olarak seçmi ve aynı de erlere sahip Avrupa Toplulu u'nun üyesi olmayı amaçlayan bir ülke için demokrasinin ve a a ıdan yukarıya yönelen bir süreç içerisinde kökle mesi ve peki erek aksaksız i lemesi açılarından yerel yönetim kurumlarının nerede ise “olmazsa olmaz” ölçüsünde önemi vardır.²⁹³

²⁹¹ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yakla ımlar**, stanbul:IULA EMME, 1993, s.93.

²⁹² Vahide Feyza Urhan, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, Sayı tay Dergisi, Sayı.70, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=557 (18.12.2009), s.85-86.

²⁹³ DPT, **Mahalli dareler ve Büyük ehir Yönetimi Özel htisas Komisyonu Raporu**, DPT, 1994, s.41.

3.4.1.1. Planlı Dönemde Yönetimde Reform Çalışmaları

Ülkemizde yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi çalışmalarının birçok alanda olduğu gibi, 1960'dan sonra, Planlı Kalkınma dönemiyle bağlantılı söylenebilir. Bu girişimler bir toplumsal tüze devletin kalkınma gereksinimlerine yanıt vererek çağda bir yönetim yapısının geliştirilmesi doğrultusundaki arayışların birer parçasıdır. Bu nedenle, yönetimde ve yönetim yöntemlerinde yeniden düzenleme düşüncesinin, özellikle 1961 Anayasası'ndan ve onun, kalkınmanın planlı olacağı kuralından esinlendiğini belirtmek yanlış olmaz.²⁹⁴

Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını 1963 yılından bu yana Kalkınma Planları çerçevesinde sürdürmekte olan Türkiye, demokratik sistem içinde planlı kalkınmanın zaman zaman başarılı örneklerini vermiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan başlayarak tüm kalkınma planlarında yerel yönetimlere yer verilmiş, ancak plan ile uygulama arasındaki uyum ya da uyumsuzluk ayrımında, planlar daha demokratik ve özerk bir yerel yönetim anlayışını yakalamışken uygulamada sorunlu ve başarısız yerel yönetim sistemi egemen olmuştur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; Yerel yönetimlerin halkın katkısını sağlamak amacıyla en uygun kuruluşlar olduğu vurgulandıktan sonra, kamusal harcamalara halkın katkısının sağlanmasının yararları şöyle dile getirilmiştir: "Halkın hizmetin tekilatlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlamak, hem yapılan işlerin daha başarılı olmasını kolaylaştırır, hem de devletin yükünü hafifletir."²⁹⁵ II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ehirlenme ile ilgili ifadeler kullanılmıştır: "... ehirlenme desteklenecek ve ehirlenmeden ekonomiyi itici bir güç ve bir gelişme aracı olarak yararlanılacaktır.", "... ehirlenme, bu hareketin yarattığı müesseseler, ehirlenme çevre ve bölge ilişkileri içinde düzenlenecek, ehirlenme sorunlarının çözümünde ehirlenme bu anlayış içinde tek başlarına ele alınmayacaklardır."²⁹⁶ 1995'e kadar uzanan bir perspektifi de içeren, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı yerel yönetimlere özel bir ayrıcalık vermiş ve I Mahalli dare

²⁹⁴ Keleş, s.465.

²⁹⁵ DPT, Mahalli idareler ve Büyük şehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, 1994, s.5.

²⁹⁶ DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1968-1972), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf> (18.12.2009).

Planlaması adı altında topladığı bir sistem içinde yerel yönetimlerin kısa ve uzun vadeli yatırım programları ve hesapları yapmasını öngörmüştür.²⁹⁷

Devlet Planlama Teşkilatı, 1960 Askeri Harekâtı'ndan sonra Milli Güvenlik Komitesi'nce çıkarılan 30.09.1960 tarih ve 91 Sayılı Kanun'la kurulmuştur. 1961 Anayasası (Md. 41) “ iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin görevidir” hükmüne yer vermiştir.²⁹⁸

Planlı dönemde; MEHTAP Projesi, 5 Düzey Projesi (1967-1971), darenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeleri ve Önerileri (1971), KAYA (1991) Projesi vb. yer almaktadır.

Planlı dönemde yapılan yeniden düzenleme çalışmaları arasında ilki ve en kapsamlısı DPT'nin talebiyle TODA E tarafından hazırlanan **MEHTAP** (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi)'dir. Proje, merkezi hükümet örgütlerinin yeniden düzenlenmesiyle ilgili bütün sorunları kapsamına almış, taraflı kuruluşları, yerel yönetimleri kapsam dışı bırakmıştır. Proje esasen, merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin rasyonelleştirilmesi, kamu personelinin etkinlik ve verimliliğinin artırılması, görevlerin yürütülmesi sırasında görülen sorunların tespiti ve çözümünün üretilmesi ve yönetimin geliştirilmesine yönelik önerileri içermiştir. Rapor, hazırlandığı tarihten itibaren reform çalışmaları için yol gösterici olmuştur.²⁹⁹

²⁹⁷ DPT, **Mahalli idareler ve Büyük şehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, 1994, s.8.

²⁹⁸ 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları, http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/Ali%20ACAR%20-%20%20%20B0smail%20SEV%20%20N%20%20%20C3%87/19-37.pdf (18.12.2009), s.26-27.

²⁹⁹ Hüseyin Gül ve Mehmet Aktel, “Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu”, **Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık 2004, s.82-83.

 Düzen Projesi:  i leri Bakanlı ı'nca 1967'de ba latılan ve 1971 yılında sonuçlandırılan bu projenin amacı, bununla ilgili Bakanlar Kurulu kararında (2 Eylül 1967,Sayı:6/8247) öyle özetlenmiştir: “ i leri hizmet ve te kilatını yeniden düzenlemek amacıyla  i leri Bakanlı ı Te kilatına dahil bütün kurulu ların merkez ve ta ra kademeleri ile Bakanlı a ba lı veya denetimi altındaki kurulu lar ve mahalli idareler üzerinde amaç, görev ve yetkilerin da ılı ı, hizmetlerden sorumlu personel, te kilat yapıları ve te kilatın i leyi i;  i leri Bakanlı ı'nın görev ve hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan di er kurulu lar üzerinde,  i leri Bakanlı ı ve Te kilatı ile ili kiler, aralarındaki görev karı ımları ve koordinasyonu ara tırılacaktır.” 5608 ki iye uygulanan 775 soruyu kapsayan 47 anket sonucunda, bu ara tırmanın bulguları 23 monografda ve daha sonra da 8 kitapta toplanmıştır.³⁰⁰

KAYA Projesi 1988 yılında DPT tarafından TODA E'den Altıncı Be Yıllık Kalkınma Planına ık tutacak ekilde ve kamu yönetimini geli tirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmı olan çalı maların uygulamaya ne ölçüde yansıdı ını ara tırmak, yapılan bu çalı maların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darbo azlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklı a kavu turmak, Avrupa Toplulu una yönetsel uyum amacıyla gerekli hazırlıkları saptamak üzere bir yönetim ara tırması yapılmasının istenmesiyle ba lamı tır. KAYA Projesinin amacı “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve ta ra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavu turmak ve böyle bir düzen içinde i görmelerini sa lamak için; kamu kurulu larının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünü ünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılı biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, ileti im ve halkla ili kiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek” olarak belirlenmiştir. K T'ler ve Milli Savunma ara tırma kapsamının dı nda tutulmu tur.³⁰¹

³⁰⁰ Kele , s.469.

³⁰¹DPT, Sekizinci Be Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin yile tirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Ö K raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf> (18.12.2009), s.8-9.

Yerelle me" olarak da adlandırılan reform paketi kapsamında bugüne kadar Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 1 Özel dairesi Kanunu Tasarısı, Büyük ehir Belediyesi Kanunu Tasarısı, Belediye Kanunu Tasarısı ve Bölge Kalkınma Ajansları Kanunu Tasarısı açıklanmış bulunuyor. Reform paketi ve tasarılar kamuoyuna açıklandıkları günden bu yana, tasarımı farklı açılardan değerlendirilen oldukça geniş bir tartışmanın sürdürüldüğü söylenebilir.³⁰²

3.4.1.2. Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Resmi Belgelerde Yerel Yönetimler

Tarihsel olarak, dışsal etkiler ve etmenler Osmanlı'da ve onun ardından gelen Türkiye'de değişimleri başlatmakta önemli bir rol oynamışlardır. Çok partili siyasal hayata geçişte de hem içsel hem dışsal nedenler etkili olmuştur. Türkiye toplumunda değişim için başlatılan/sürdüren en büyük olasılıkla da en önemli etmen Avrupa Birliği üyeliğine adaylıktır. AB tarafından hazırlanan "yol haritası" ile AB yasaları, standartları ve kurumlarıyla uyum için hazırlanan Türkiye "Ulusal Programı" anayasal-kurumsal değişimlere yol açan en önemli etmendir. Bu iki belge de iyi yönetim ilkelerini öne çıkarır, devletin etkin çalışmasının gerektirdiği vurgular, reforma gerek duyulan alanlara ve kurumlara işaret eder. Bu alanların öncelikli olanlarından birisi genel olarak kamu yönetimi, özel olarak da yerel yönetimdir.³⁰³

Kamu reformunun bürokrasi tarafından sahiplenilmesine ve bununla ilgili farkındalık yaratılmasına, AB süreci kamu reformunun sürükleyicisi olan siyasilerin ve bürokratların bu alandaki çabasından daha büyük rol oynamıştır. 2000'e yakın bürokrat AB müktesebatı için tarama toplantılarına katıldı ve bürokratlarda reform bilinci kendiliğinden oluşmaya başladı. Bu çerçevede müzakere süreci ve kamu reformuna

³⁰² Faruk Ataay ve Atilla Güney, "Yerelle me ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme", *Mülkiye Dergi*, Cilt.28, Sayı.243, www.mulkiyedergi.org/index.php?...1006%3Ayerelleme...reformu (18.12.2009), s.132.

³⁰³ Korel Göymen, "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu", **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık 2004, s.33.

yönelik yürütülen çalımlar aynı zamanda ba lamı olsaydı daha da olumlu sonuçlar ortaya çıkabilirdi.

AB müzakere süreci kamu reformunun sürdürülmesi ve uygulamalardan sonuç alınması için elverişli bir ortam oluşturmakta ve kolaylaştırıcı bir seviye üstlenmektedir. Bu süreç herhangi bir aksamaya uğramadan devam ettiği takdirde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumlulukların paylaşılmasına önemli katkısı olacaktır. Diğer yandan reformun arkasında durabilmek ve geriye dönük uygulamaların önüne geçebilmek için AB süreci bir çapa seviye görecektir.³⁰⁴

1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması, 1970 yılında imzalanan Katma Protokol, 1987 yılında yapılan tam üyelik başvurusu, 1995 yılında yapılan Gümrük Birliği ve nihayet 1999 Helsinki Zirvesi ile kabul edilen aday ülke statüsü, Avrupa Birliği yolunda alınan mesafeyi göstermektedir. Aday ülke statüsü alındıktan sonra; Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İzleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Kalkınma Planı gibi bir dizi plan ve program tarafından desteklenmektedir. Bu kapsamda ülkemizin mevzuat ve kurumsal yapı olarak Avrupa Birliğine uyumu temel bir unsur olarak gündeme gelmiştir. Kopenhag kriterleri çerçevesinde siyasi ve ekonomik alanlarda ve müteabata uyum sağlanması konusunda çok yönlü çabalar yürütülmüştür.³⁰⁵

Avrupa Komisyonu, her yıl AB'ye katılım sürecinde olan her bir aday ülke için o ülkenin üyeliğe hazırlık sürecinde kaydettiği ilerlemeyi değerlendirilen bir rapor hazırlamaktadır. Avrupa Komisyonu, "İzleme Raporu"nu Türk hükümetince sunulan bilgilere, Avrupa Parlamentosu rapor ve kararları ile birlikte Avrupa Konseyi, AG T ve uluslararası finans kuruluşları olmak üzere uluslararası örgütler ile sivil toplum

³⁰⁴ Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Kamu_yonetiminde_reform.pdf (09.11.2009), s.3.

³⁰⁵ T.C.Ba.bakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I:Devletin Yönetimi için Yönetimde Değişim, <http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/y%C3%B6netimde%20de%C4%9Fi%C5%9Fim.pdf> (22.12.2009), s.78-79.

örgütlerinin de erlendirmelerine dayanarak hazırlamaktadır. Türkiye'ye yönelik ilk lerleme raporu 1998 yılında yayımlanmış ; bunu 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 ve 2009 yıllarında yayımlanan raporlar izlemiştir.³⁰⁶

İlk lerleme Raporu olan **1998 lerleme Raporu**, sonraki yıllardaki ilerleme raporlarına göre oldukça kısa de erlendirmelerle kamu yönetimi ve yerel yönetimlerin görev alanlarına giren konuları da ele almaktadır. Raporda yer alan de erlendirmeler şöyledir: Kamu yönetiminin i leyi i tatmin edicidir; yolsuzluk ve kayırmacılık sıkça görülmektedir; bölgelerarası e itsizlik yüksektir ve bölgesel geli mi lik düzeyi Topluluk ortalamasının çok gerisindedir; Türk yetkililerden yeterli veri alınamadı ı için bölgesel geli me farklılıkları hakkında tatmin edici bir kar ıla tırma yapılamamaktadır.³⁰⁷

1999 yılı lerleme Raporu'nda tüm aday ülkeler arasında, en ciddi bölgesel sorunları ya amakta olan ülke Türkiye oldu u belirtilmiştir. Diğer aday ülkelerin aksine, Türkiye uzun yıllardır bir bölgesel bir politika uygulamaktadır. Ancak, bu politika bir merkezî planlama sistemi çerçevesinde uygulanmıştır. Bu nedenle, bölgesel boyut, kamu yatırım bütçesinin önceliklerinde açıkça dikkate alınmamaktadır (projelerin seçilmesinde bölgesel göstergelerin kullanılması söz konusu de ildir). Ayrıca, bölgesel politika konusunda görevlendirilen hizmet birimi çok az sayıda personele sahiptir (25 memur) ve bölgelerde temsilcileri yoktur.

Üyelik için hazırlanırken, geri kalmı bölgelerin büyük farklılıklarına yönelik etkin bir bölgesel politika olu turulmasına yüksek düzeyde bir öncelik verilmesi gerekecektir. Türkiye'nin, bu alanda önemli be erî ve malî kaynaklar tahsis ederek, idarî usulleri iyile tirerek ve bölgelerde i levsel yapılar kurarak, bu önceli i ele almak üzere merkezî idaresini uyarlaması gereklidir.³⁰⁸

³⁰⁶ [http://www.avrupa.info.tr/AB ve Turkiye/Muzakereler.Regular_Reports.html](http://www.avrupa.info.tr/AB_ve_Turkiye/Muzakereler.Regular_Reports.html) (21.12.2009)

³⁰⁷ Muhammet Kösecik, "Avrupa Birli i'ne Üyelik Sürecinin Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri", Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II** içinden (691-735), Ankara:Nobel,2007, s.692.

³⁰⁸ Türkiye'nin Katılım Yönünde lerlemesine li kin Komisyon **1999** Düzenli Raporu, http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_1999_TUR.pdf (21.12.2009).

2000 İlerleme Raporu'nda bölgesel ve yerel yönetim düzeyinde belirgin bir de i iklik olmadı ı belirtilmi tir. Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki kontrolü güçlü olmaya devam etmektedir. Daha fazla desantralizasyonu amaçlayan ve halen Bakanlıklar arasında tartı ılan, yerel yönetim yasa tasarısı henüz kabul edilmemi tir.³⁰⁹

Türkiye'de bir bölgesel politika var olmakla beraber, yapısal politikalar uygulanması için hazırlıklar henüz gerçek anlamda ba lamamı tır. Bölgesel örgütlenme ile ilgili olarak, Türkiye, yapısal politikaların uygulanmasında önemli bir rol oynayan NUTS 2 kademesi ba ta olmak üzere, Topluluk kuralları ile uyumlu bir NUTS sınıflamasını Komisyon'a teklif etmelidir. Türkiye'de bölgesel sorunlar önemli boyutlarda ve ciddi nitelikte oldu u halde, bunlara yönelik etkin bir politika yoktur. Bölgesel kalkınma otoriteleri mevcut de ildir. Bölgeler arasındaki büyük farkları kapatmaya yönelik, Topluluk standartlarıyla uyumlu bir bölgesel politikanın güçlendirilmesi ve modernize edilmesine yüksek öncelik verilmelidir.³¹⁰

Avrupa Komisyonu tarafından ilk 'Türkiye için Katılım Ortaklı ı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde kabul edilmi tir. Bu belge 2000 yılı İlerleme Raporu'nda belirtilen öneriler esas alınarak hazırlanmı olup kısa vadeli politik, yapısal ve mevzuat de i iklikleri ile orta vadeli politik, ekonomik ve sosyal politika de i iklikleri yapılmasını öngörmektedir.

Avrupa Komisyonu, Ekim 2002 İlerleme Raporu'na dayanarak de i iklikler yapmı ve Türkiye için Katılım Ortaklı ı Belgesi 26 Mart 2003'te gözden geçirilerek yeniden yayınlanmı tır. Yayınlanan belgeyi takiben Avrupa Komisyonu tarafından 2006 ve 2008 yıllarında olmak üzere iki Katılım Ortaklı ı Belgesi daha hazırlanmı tır.³¹¹

³⁰⁹ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon **2000** Düzenli Raporu, http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2000_TUR.pdf (21.12.2009), s.10.

³¹⁰ Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 2000 Düzenli Raporu, http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2000_TUR.pdf (21.12.2009), s.45.

³¹¹ <http://www.tsrbsb.org.tr/tsrbsb/ab+ve+uyum/avrupabirligi/abturkiyeiliskileri> (21.12.2009).

2001 Katılım Ortaklı ı Belgesi'nde yer alan kısa vadeli hedefler bölümünde yer alan “Bölgesel Politika ve Yapısal Unsurların E güdümü” ba lı ı altında u kriterler sıralanmı tır: Topluluk kurallarına uygun bir NUTS sınıflandırmasının hazırlanması, etkili bir bölgesel politikanın geli tirilmesi için bir strateji benimsenmesi, Türkiye'nin planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerini kullanıma ba laması.

“ dari ve adli kapasitenin peki tirilmesi “ ba lı ı altında yer alan kısa vadeli hedefler kısmında u hedefler sıralanmı tır: İlgili idari kurumların güçlendirilmesi dahil kamu idaresinin modernizasyonunun hızlandırılması; aynı ba lı ın orta vadeli hedefler kısmında ise bölgesel reformunun tamamlanarak bölge ve belediye yönetimi kavramlarının geli tirilmesi, bölgesel düzeyde i ler yapıların olu turulması ve bölgesel geli meyle ilgili mevcut idari yapıların güçlendirilmesi amaçları bulunmaktadır.³¹²

Türkiye tüm aday ülkelerde oldu u gibi Avrupa Birli i müktesebatının kabulü için bir Ulusal Program hazırlamı ve 19 Mart 2001 tarihinde Avrupa Komisyonu'na sunmu tur. Türkiye'nin Katılım Ortaklı ı Belgesi'nde detaylı olarak belirtilen yükümlülüklerini bir takvime ba layan Ulusal Program, Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmi tir.

Katılım Ortaklı ı Belgesi ve bunu tamamlayan Ulusal Programlar dinamik yapıdadır. Di er bir ifadeyle, bu belgelerin Avrupa Komisyonu tarafından her yılsonunda aday ülkeler için hazırlanan lerleme Raporlarına göre güncellenmesi mümkündür. Avrupa Komisyonu Türkiye ile ilgili olarak gözden geçirilmi Katılım Ortaklı ı Belgesi'ni 25 Mart 2003'te yayınlamı , Türkiye de bunu takiben gözden geçirilmi Ulusal Program'ı hazırlamı tır. 2006 yılında hazırlanan Katılım Ortaklı ı Belgesi'ne kar ılık ise Türkiye tarafından Ulusal Program hazırlanmamı olup 2008 yılı Ulusal Program Tasla ı üzerinde çalı malar devam etmektedir.³¹³

³¹² Türkiye için Katılım Ortaklı ı Belgesi2000, http://www.belgenet.com/arsiv/ab/kob_2000.html (21.12.2009).

³¹³ <http://www.tsrsb.org.tr/tsrsb/ab+ve+uyum/avrupabirligi/abturkiyeiliskileri/> (21.12.2009).

2001 yılında hazırlanmış olan **Ulusal Programda**; AB müktesebatına uyum sağlanması için Türk mevzuatında ne gibi değişikliklere ve yeniliklere ihtiyaç olduğu, söz konusu uyum için gerekli beşeri ve mali kaynakları, katılım ortaklığı belgesinde yer alan önceliklerin yanı sıra, Türkiye'nin uyum için gerekli gördüğü kendi öncelikleri ve bu önceliklerin yerine getirilmesi için düzenlenmiş bir takvim yer almaktadır.

Türkiye tarafından hazırlanan Ulusal Program ile, Türkiye'nin önümüzdeki 5 yıllık dönemde önceliklerinin ve hedeflerinin tespit edildiği VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan ana ilkeler ve hedefler birbiriyle uyum içerisinde ve birbirini tamamlayıcı niteliktedir.³¹⁴

Ulusal Programda Yerel yönetimlerin görevleri şu şekilde belirtilmektedir:

- Bölgesel gelişmeyi ilkin faaliyetlerin planlanması ve uygulanması,
- Bölgesel bazda girişimcilik faaliyetlerinde liderlik rolü,
- Kalkınma faaliyetleri konusunda gerekli bilginin sağlanması.

Yerel yönetimlere ilave sorumluluklar ve belirli görevler bazı bakanlıklar tarafından bölgesel birimleri aracılığıyla verilebilmektedir. Köy ve kent kalkınmasında etkin bir kurum olarak İller Bankası da görev yapmaktadır.³¹⁵

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Mahalli idarelerle ilgili yapılacak hukuki ve kurumsal düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre; Merkezi idare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, bir bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak; merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir. İl Özel idaresi ve İlçe Yerel Yönetim Modeline yönelik yasal düzenleme yapılacaktır. Belediye ve Büyükşehir Belediyesi

³¹⁴ Ulusal Program, Cilt.1, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/ulusalpr/> (21.12.2009).

³¹⁵ Ulusal Program, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/ulusalpr/> (21.12.2009), s.341.

modeli yeniden düzenlenecektir. Yerel yönetimlerde, halkın planlama, uygulama ve denetim süreçlerine katılımını sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır.³¹⁶

İlk Katılım Ortaklığı Belgesinin yayınlandığı 2001 yılının **İlerleme Raporu**, Türkiye’de kamu yönetiminin işleyişinde yaygın olarak görülen yolsuzluk ve aşırı işleyen bürokrasiye değinerek, hükümetin 2001 yılı ekonomik programındaki iyi yönetimi güçlendirme ve yolsuzlukla mücadele etme, kamu sektöründeki kaynak tahsislerinde şeffaflığı ve hesap verilebilirliği sağlamak gibi tedbirlere dikkat çekmiştir. Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu ile ilgili hedeflerle ilgili olarak kurumsal araçlar, programlama, izleme, finansal yönetim, denetim, bölgesel istatistikler konularında henüz bir gelişme olmadığını vurgulayan Rapor’da, bölgesel politikanın merkezi planlama çerçevesinde DPT tarafından yürütüldüğü, ancak GAP bölgesinde bu kurumun Ankara dışında uygulayıcı bir birimin hala olmadığı, yapısal fonların uygulanması için hazırlıkların henüz başlamadığı; bölge düzeyinde bölgesel gelişme otoritelerinin kurulması gerektiği belirtilmiştir.³¹⁷

2002 Yılı İlerleme Raporu’na göre, Türkiye’nin, hâlâ, yapısal politikaların uygulanması ve organize edilmesi için gerekli yapıları geliştirmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye’de bölgesel farklılıklarla mücadelenin hedef olması gerektiğinden, sosyo-ekonomik kaynakların güçlendirilmesi için daha kapsamlı ve uzun vadeli bir strateji oluşturulmalıdır. Geçici NUTS haritası, bölgesel gelişme amaçlarına yönelik olarak ve özellikle NUTS 2 düzeyinde, bölgesel istatistikler, iller arası koordinasyon, entegre bölgesel kalkınma planlarına hazırlık, kamu yatırımlarının bölgesel dağılımı ve bölgesel yardımların öncelikli alanlarının AT rekabet kuralları ile uyumlu şekilde tanımlanması amacıyla kullanılmalıdır. Türkiye, bakanlıklar arası koordinasyonu ve planlamanın her aşamasında katılımı sağlayarak, bölgesel kalkınmayı, merkezi ve bölgesel düzeyde (diğer bir ifadeyle, NUTS 2 düzeyinde

³¹⁶ DPT, VIII.Be Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf> (22.12.2009), s.200.

³¹⁷ Muhammet Kösecik, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II** içinden (691-735), Ankara:Nobel, 2007, s.699.

bölgesel kalkınma birimlerinin kurulması yoluyla) yürütecek olan idari yapıları güçlendirmelidir.³¹⁸

- Bir Ulusal Kalkınma Planı aracılığıyla bölgesel farklılıkların azaltılmasını amaçlayan bir ekonomik ve sosyal uyum için ulusal politika ve NUTS2 seviyesinde bölgesel kalkınma planlarının oluşturulmasına başlanması.

- Bu başlık altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi bu alanlarda kamu yatırımı için öncelik kriterlerini belirleyen çok yıllık bütçeleştirme kurallarının oluşturulması

- Bölgesel kalkınmanın yönetimi için idari yapının güçlendirilmesi.³¹⁹

2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nin ardından Türkiye **Ulusal Programını** hazırlamıştır. Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır.³²⁰ Programın "Ekonomik Kriterler" başlığı altında yer alan "Kamuda Yönetiminin Güçlendirilmesi" bölümünde Dünyada ve ülkemizde yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim süreçleriyle halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri, özellikle bürokratik yapılar ve yönetim anlayışımızda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. 58. ve 59. Hükümetlerin benimsediği Acil Eylem Planında ayrıntılı bir şekilde ortaya konan, takvime başlanan ve sorumlulukları netleştirilen kamu yönetim reformu, etkinliğin artırılması ve demokratikleşme eksenine oturmaktadır.

Programda *Kamu Yönetimi* ile ilgili şekilde ifadeler yer almaktadır:

Kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına dönük olarak kapsamlı bir kamu yönetimi

³¹⁸ **DPT**, Türkiye'nin Avrupa Birliği Süreci'ne İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf> (22.12.2009), s.96.

³¹⁹ Ramazan Kılıç, Türkiye'nin AB'ye Uyum Sürecinde 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi ve Kısa Vadeli Öncelikler, <http://sbe.dpu.edu.tr/7/73.pdf> (22.12.2009), s.14.

³²⁰ ab.calisma.gov.tr/index_dosyalar/mevzuat/yoneticiozeti.doc (22.12.2009).

reformu gerçekle tirilecektir. İlk a amada, kamu yönetiminde uyulacak temel ilkeleri ortaya koyan ve özellikle merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak da lımını netle tiren bir ereve kanun çıkarılacaktır. İkinci a amada, Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme alı malarının sa layacağı veriler de de erlendirilerek ilgili bütün kamu kurum ve kurulu larının kurulu kanunları gözden geçirilecektir. Yapılacak olan yerel yönetim reformunun mali disiplini bozmaması için gereken tedbirler alınacaktır.

Yerel Yönetimler Reformu ile ilgili ifadeler yer almaktadır:

A ır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalı an yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf oldu u Avrupa Yerel Yönetimler zerklik artına uygun olarak yeniden yapılandırılması öngörülmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadi olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli ve m terek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir.³²¹

Yapılacak reformlar sonrasında yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyece i ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak, mahalli ve m terek nitelikli ihtiyaçların kar ılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını olu turan, projelerini uygulayan ve vatanda ların denetimine açık a da idari birimler olarak yeniden yapılandırılacaktır.³²²

Türkiye’de AB sürecinde yerel yönetimler kapsamında daha genel olarak kamu yönetimi kapsamında ya anan olumlu geli melerin önünde bazı engellerinde oldu u görülmektedir. Bu engelleri öyle sıralamak mümkündür:

- Türkiye’de yerel yönetimler batıda oldu u gcl özerk birimler olarak ortaya çıkmamı lardı.

³²¹ T.C. Ba bakanlık Avrupa Birli i Genel Sekreterli i, Ulusal Program 2003 Yılı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=196> (22.12.2009), s.17.

³²² TC.Ba bakanlık Avrupa Birli i Genel Sekreterli i, 2003 Yılı Ulusal Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=196> (22.12.2009), s.17.

- Yine güçlü bir merkezi bürokrasisinin varlığı da diğer bir engeldir.
- Yine yapılan reformların bir stratejiye dayanmaması diğer bir problemdir.
- Ülkemizde sık sık yaşanan siyasi ve ekonomik krizler.
- Nitelikli kamu görevlisinin ve yerel yönetim birimlerinde nitelikli elemanların olmaması.
- Bölücü hareketler ve yerelleşmenin ulus devlet ilkesini zedeleyeceği endişesi.
- Merkezi ve yerel idarelerde görülen yolsuzluklarının artması.
- Bölgeler arasında gelişimsel farklarının büyük olması.
- Yönetimde açıklık ilkesinin yeterince uygulanmaması.
- Anayasal yargıdan kaynaklanan sorunlar.
- Hem erilik bilincinin oluşturulmaması.
- Reforma karşı mesafeli duruşların reformların amacına ulaşmasını engelleyen faktörler.³²³

3.4.1.3.Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Reform Paketi

Kamu yönetiminde meydana gelen aksaklıkların önlenmesi amacıyla, yapılması gereken köklü değişiklikleri ifade etmek için farklı ülkelerde farklı kavramların kullanıldığını görüyoruz. İngiltere’de “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması”, Avustralya’da “Kamu Yönetimi Reformu”, Yeni Zelanda’da “Yeni Kamu Yönetimi”, skandinav ülkelerinde “Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi”, Fransa’da “Adem-i Merkezileştirme Reformu”, ABD’de “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, Sovyetler

³²³ Yerel Yönetimlerde Değişim ve Türkiye, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=282> (30.10.09).

Birli i'nde "Yeniden Yapılanma", OECD yayınlarında "Yeni Yöneticilik" kavramları tercih edilmektedir. Ülkemizde de "Yönetimde Reform", "Yönetimin yile tirilmesi", "Bürokrasinin Azaltılması", "Devletin Küçültülmesi" gibi farklı kavramların kullanıldı ını görüyoruz.³²⁴

2003 yılında iktidara gelen AKP programında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılaca ının ve yerel yönetimlerin güçlendirilece ini açıkladı tır. 1980'lerin ba ında Özal hükümetinin ba lattı ı serbest ekonomi, yeni liberalizm ve küçültülmeye çalı ılan devlet dü ünçesinin bir devamıdır. 2004 İkbaharında Türkiye Büyük Millet Meclisinden geçen kanunun getirece i yeni de i iklikler için belli bir geçi dönemi planlanmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki yeni kamu yönetimi reformu ile 200 yıldır var olan merkeziyetçi idari yapı yarı merkeziyetçi yerinden bir yönetime do ru radikal bir de i ime u ramı tır.³²⁵ 2004 yılı içerisinde "Büyük ehir Belediye Kanunu", "1 Özel daresi Kanunu", "Belediye Kanunu" TBMM tarafından kabul edilmi tir. "Büyük ehir Belediye Kanunu" Cumhurba kanı tarafından onaylanarak yürürlü e girmi tir. "1 Özel daresi Kanunu" çe itli maddelerinin tekrar görü ülmü için TBMM'ye iade edilmi , yasa TBMM Genel Kurulu'nda yeniden görü ülmü ve bazı de i iklikler yapılarak 22 ubat 2005'te TBMM tarafından kabul edilmi tir. 5302 sayılı söz konusu yasa, Cumhurba kanı tarafından onaylandıktan sonra 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlü e girmi tir. 5272 sayılı "Belediye Kanunu", Anayasa Mahkemesi tarafından ekil bakımından TBMM ç Tüzük hükümlerine uyulmadı ı gerekçesiyle iptal edilmi tir. ptal kararının do uraca ı yasal bo lu un doldurulması için yasama organına 6 ay süre tanınmı tır. TBMM, 6 aylık süre dolmadan 3 Temmuz 2005 tarihinde Belediye Kanununu yeniden görü mü ve kabul etmi tir.³²⁶

Getirilen (getirilmeye çalı ılan) düzenlemelerde, merkezle yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında görev bölü ümü ve da ılımı

³²⁴ Burhan Aykaç, Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Araçları, <http://www.bayar.edu.tr/~iibf/sakinc/MahalliIdarelerMaliyesi/Makaleler/BurhanAYKAC.pdf> (06.12.2009), s.6.

³²⁵ Çevik, s.120.

³²⁶ Vahide Feyza Urhan, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", Sayı tay Dergisi, Sayı.70, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=557 (18.12.2009), s.89-90.

vurgulanmaktadır. Ortaklık modelinin do al bir uzantısı ve yerinden yönetimlerin güçlü kurumlar oldu u birçok Avrupa ülkesinde görülen genel yetki ilkesine de yer verilmektedir. Böylece, yerel yönetimler, yasaların baksa kurumlara bırakmadı ı her türlü yerel hizmet ve görevi yapabileceklerdir. Bu yönde yapılan düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı ile getirilen ilkelere ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir yönünü oluşturan **Subsidiyarite (yerindenlik)** ilkesiyle uyumlu oldu u ifade edilebilir.

Yerellik (subsidiarity) ilkesi Türkiye gibi geleneksel olarak merkezin demir yumru u ile yönetilmeye alışılmadık, birey yerine devleti öne çıkaran bir ülke için, AB'de kullanıldı ı biçimiyle, yeni bir kavramdır. AB'nin tutkalı i levini görme iddiasındaki bu ilke, AB'ye üyelik çabaları ve buna paralel yapılan müktesebatın gerçekleştirilmesi ve uyumlaştırılması çalışmaları çerçevesinde ülkemizde de dikkatle uygulanmak zorundadır. Öyle ki, imzalanan uluslararası anlaşmalar gerektiren bu ilkenin uygulanması AB içinde AAD tarafından oldu u gibi, ülkemizde yerel mahkemelerde bile dikkate alınmak zorundadır³²⁷ Subsidiyarite ilkesinin uygulanması birden olacak bir olay değildir. Yerel yönetimlere yönelik olarak subsidiyarite ilkesini sadece ekonomik boyutu ile ele alınarak iletilebilir. Bu alanda yapılacak reformlarla ilkenin bir süreç içinde, ülkenin yönetsel yapılanması da göz önünde tutularak yerleştirilmesi veya en azından ülke gündeminde tartışılması sağlanabilir. Üzerinde tartışmalar yapıldıkça, Ombudsman kurumunda oldu u gibi, konu belirli bir olgunluğa gelecek ve yasa tasarıları hazırlanmaya başlanacaktır. Ancak ülkemiz açısından bu ilkenin uygulanmasında farklı sorunlar ile karşılaşılabilir. Geleneksel olarak merkeziyetçi bir anlayışla yetmişen siyasal elit, (örneğin belediye başkanları) nasıl olacak da, piramitsel yapıda kendinden daha alt birimde yer alan sivil toplum kuruluşları veya toplumsal diğer örgütlemelere (eğer güçlenirlerse) yetki ve parasal devir yapabilecekler? Bu ilkenin ülkemize adapte edilmesiyle "merkez" bir iken acaba "yüzlerce merkez" mi yaratılmı oluruz kaygıları akları gelebilmektedir.³²⁸

³²⁷ Ahmet Apan, "AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi", <http://www.ceterisparibus.net/arsiv.htm> (06.12.2009).

³²⁸ Mehmet Özcan, "Subsidiyarite İlkesinin AB'de Uygulanması", www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birli%20hukuku/Subsidiyarite%20lkesinin%20AB.doc (30.10.2009).

Yeniden yapılanma yönünde yapılan mevzuat de i ikliklerinin önemli bir yanı da dünyada hızla öne çıkan yeni kamu yönetimi anlayı ı ve yöneti im dinamikleri ile paralel düzenlemeler getirmesidir. Eksikliklere ra men yine de süreç içinde, yerel yönetimi yalnızca sınırlı hizmetler üreten bir yapı ve merkezi hükümetin uzantısı olarak gören anlayı tan, yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesinin bas aktörü, özerk, demokratik, katılımcı saydam olması gereken bir kurum nitelenmesine do ru geçilmekte oldu u söylenebilir. Bu anlayı de i ikli inin izlerini, katılımcı bir anlayı içinde hazırlanan ve Habitat II Konferansı'na sunulan Türkiye Raporu'nda ve Eylem Planı'nda bulmak mümkündür.³²⁹ Bu planda amaçsal nitelikli ilkeler olarak sürdürülebilirlik (sustainability), ya anabilirlik (livability), hakçalık (equity); araçsal ilkeler olarak kentli ba lılı ı (civic engagement), yapabilir kılma (enablament) ve yöneti im (governance) sunulmaktadır. Dolayısıyla, bu ilkelerden yola çıkmayan herhangi bir reform veya yeniden yapılandırma çabasının yaygın bir destek görmesi ku kuludur.³³⁰

Yerindenlik ilkesi Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın 5/e maddesinde yer bulmu tur: “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.”³³¹ Yasanın gerekçesinde bu madde ile ilgili gerekçe öyle açıklanmı tır: “Kamu hizmetleri, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimlerden sunularak yerel ihtiyaçlara duyarlılık arttırılacak ve ki ilerin bir kamu hizmetini alabilmesi için ek maliyetlere katlanması önlenecektir. Hizmetlerin en yakın birimin üstündeki ba ka birimler tarafından yürütülmesinde hizmetin ekonomikli i ve etkinli i gibi faktörler dikkate alınacaktır.”³³²

³²⁹ Abdullah Yılmaz, “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönü üümü Üzerine Notlar”, <http://sbe.dpu.edu.tr/17/215-240.pdf> (24.11.2009).

³³⁰ Mustafa Ökmen, “Uyum Sürecinin dari Politi i:Avrupa Birli i ve Türkiye Perspektifinde Küreselle me-Yerelle me Dinamikleri”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (43-101), Alfa Aktüel, 2006, s.84.

³³¹ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html> (22.12.2009).

³³² Kemal Özden, “Yerel Demokrasi Ba lamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi”, Bilal Eryılmaz ve Musa Eken ve Mustafa Lütfü en (Ed.), **Kamu Yönetimi Yazıları** içinden (385-410), Ankara: Nobel Yayın Da ıtım, 2007, s.389.

3.4.1.3.1.Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

“Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, 29.12.2003 tarihinde TBMM’ye gönderilmi ve 15.07.2004 tarihinde “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ba lı ıyla TBMM tarafından kabul edilmi tir. Daha sonra, 5227 sayılı Kanun 21.07.2004 tarihinde onaylanması için Cumhurbaşkanlığı’na gönderilmi ancak Cumhurbaşkanı söz konusu Kanunu veto ederek meclise geri göndermi tir.³³³ Kamu Yönetimi ile ilgili 5227 sayılı yasayı TBMM’ye geri gönderirken, Cumhurbaşkanı’nın dayandı ı gerekçe metninde u dü ünceler yer almaktadır “...kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimi oldu u yadsınamaz bir gerçektir. Kamu yönetiminin hızlı, verimli ve etkili biçimde çalışması ve nitelikli hizmet üretmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması zorunlu duruma gelmi tir... Ancak yapılacak düzenlemelerin ülke ve ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesi ya msal önem taşımaktadır.³³⁴

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımını yeniden yapılandırmak; katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturmada; kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için merkezin ve yerelin rollerini yeniden belirlemek: kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek (md. 1) gibi çerçeve yasa özelliği taşımaktadır. Bu tasarıyla merkezi yönetim artık hizmetlerin görülmesinde ikincil konuma düşmekte, daha çok yerel yönetimlere e güdümü sağlayan, hizmetlerin hukuka, ulusal politika ve standartlara uygunluğunu denetleyen bir konuma getirilmektedir (md.6-7).

³³³ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.377.

³³⁴ Keleş, s.505.

Kamuoyunda çokça tartışılmı olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu çe itli kesimlerce farklı yorumlanmı tır.³³⁵

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı merkeziyetçi yapıyı yerelle tiren bir düzenlemedir. Bu kanundan önce kamusal nitelikli hizmetlerin büyük kısmını merkezi yönetim merkez ve ta ra te kilatları yoluyla bütün ülke çapında sunmaktaydı. Yeni düzenlemelerle birçok hizmet merkezi yönetimden il özel idarelerine ve belediyelere te kilatıyla, personeliyle, mali kaynaklarıyla ve her türlü yetkisiyle devredilmektedir. Böylece birçok hizmet yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Bu hizmet alanlarıyla ilgili merkez te kilatları kaldırılacaktır.³³⁶

KYTK Tasarısı kamu yönetimi sisteminde köklü bir de i imi öngörmektedir. KYTK Tasarısı yalnızca yönetsel yapıyı de il, aynı zamanda demokratik bir yakla ımla kamu bürokrasisinde yerle ik de erleri de dönü türmeyi hedeflemektedir. Mevcut kamu yönetiminde etkinli in artırılmasını bürokratik emir komuta ili kilerine ve dolayısıyla merkeziyetçi mekanizmalara ba lı olarak sa lama temeline oturtulmu tur. KYTK Tasarısı bunun tam tersi bir anlayı la, kamu yönetiminin etkinli ini demokratik anlayı a ve mekanizmalara emanet etmektedir.³³⁷ öyle ki tasarının 8. Maddesi'nde "Mahalli mü terek ihtiyaçlara ili kin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir." fadesi ile mahalli mü terek tüm yetkiler yerel yönetimlere verilmi tir.³³⁸ 11.madde ile yerel yönetimlere, yetkili organlarının kararı ile uygun görülen hizmetleri üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteli indeki meslek kurulu larına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanla mı sivil toplum örgütlerine götürebilece i ilkesinin de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı'nın bir

³³⁵ Vahide Feyza Urhan, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", Sayı tay Dergisi, Sayı.70, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=557 (18.12.2009), s.89.

³³⁶ Çevik, s.121.

³³⁷ TESEV, Mahalli dare Yasa Tasarıları Üzerine, http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/IYIYNTSM/mik_tasarilar.pdf (22.12.2009)

³³⁸ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html> (22.12.2009)

gere i olan kamu hizmetlerinin mahalline en yakın yerde ve en uygun yönetim aktörleri tarafından çözümlenmesi prensibine uygun oldu u belirtilmektedir.³³⁹

3.4.1.3.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu

TBMM'nce ilk reform kapsamında ilk kabul edilen yasalar 5215 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyük ehir Belediye Kanunu'dur. TBMM'nin kabul etti i bu yasalardan 5215 sayılı Belediye Kanunu, Cumhurba kanlı ı'nca geri gönderilmi , 5216 sayılı Büyük ehir Belediye Kanunu ise onaylanmı tır. TBMM, geri gönderilen 5215 yerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu kabul etmi ancak bu kanun da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmi ve bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilmi ve Cumhurba kanının onayı sonrasında 13 Temmuz 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlü e girmi tir. 3 kanun metni de genel olarak aynı çerçevede olup, sadece ayrıntıda farklılıklar vardır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, ülkemizde belediye yönetimlerine yönelik çok cesur bir açılım getirmektedir³⁴⁰

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30.05.2005 tarihinde kararla tırılan tasarısında belirtilen gerekçe u ekildedir: “ ...Tasarıda Anayasa Mahkemesi tarafından ekil yönünden iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanunuyla getirilen ilke ve esaslar korunmu , bu Kanunun uygulanması sırasında ortaya çıkan eksiklik ve noksanlıklar giderilmeye çalı ılmı tır. Di er taraftan Tasarının genel çerçevesi Devletin üniter yapısına, Anayasamızda yer alan idarenin bütünlü ü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmı tır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulundu u Avrupa Birli inin mahallî idarelere ili kin genel yakla ımı da Tasarıda dikkate alınan di er hususlardır. ³⁴¹

³³⁹ Muhammet Kösecik, “Avrupa Birli i'ne Üyelik Sürecinin Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II** içinden (691-735), Ankara:Nobel, 2007, s.713-714.

³⁴⁰ Erol Kaya, Türkiye'de Yeni Bir Dönem: Yerel Yönetimler Reformu-2, <http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=834> (22.12.2009).

³⁴¹ Belediye Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm> (22.12.2009).

Bu bağlamda genel gerekçeyle ısrarla demokratikleşmeye atıfta bulunulurken, yerel kamusal menfaatlerin korunması, çoğulculuk ve katılımın sağlanması, yerel ve ulusal menfaat uzlaşmasına ulaşılması, sivil toplum düzeyinde katılımın gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.³⁴²

Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten (bu Tasarıda) anlaşılması gereken; mahallî idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmeleridir. Katılım, idarelerin demokratikleşmesini; etkinlik ise kamu yönetiminde yaygınlaşımına uygun olarak etkili, verimli ve hizmet odaklı bir yönetim kurulmasını ifade etmektedir. Verimlilik, etkinlik ve yönetimin demokratikliği birbiri ile çatı altında birbirini tamamlayan kavramlardır.”³⁴³ Bu ifadelerde Avrupa Birliği'nin tasarısı üzerindeki etkisi açıkça görülmektedir. Tasarıda Avrupa Birliği üyelik sürecinin verdiği etkiyi gördüğümüz diğer maddeler de şunlardır:

Madde.8: Bir belde, köy veya bunların kısımlarının komşu bir belde ile birleşmesine veya ayrılmasına ilişkin usul ve esasları bu maddeyle düzenlenmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Statüsü'nün 5. maddesinde öngörülen sınırlar içinde ikiliklerinde belde halkına önceden danışılması statüsüne istinaden, birleşim isteyen belde veya belde kısımları ile köy veya köy kısımlarında halkın oyuna başvurulması ve yapılan oylamanın sonucuna göre dosyanın, valilikçe ayrılma olunan ve iltihak olunacak belediyelere gönderilmesi, katılımın, belediye meclisinin otuz gün içerisinde vereceği karar vermesi ve kararın olumlu olması durumunda birleşim için gerekli kalmaksızın gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Belediye meclislerinden biri veya ikisi birden talebini reddettiği takdirde katılım gerçekleştirilemeyecektir. Büyük şehirlerde ise katılım ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine büyük şehir belediye meclisinin kararı ile sonuçlanacaktır. İlçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü bir meclis kararı ile olmasına rağmen bağımsız bir nitelik taşımayacaktır.

³⁴² Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.389.

³⁴³ Belediye Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm> (22.12.2009).

Madde 14.- Anayasanın 127 nci maddesine göre mahallî idarelerin görev ve yetki alanı mahallî mü terek ihtiyaçlardır. Anayasanın anılan maddesi ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artının "Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı" ba lıklı 4 üncü maddesinde öngörülen ilkelere ve ça da mahallî idare vizyonuna uygun olarak belediyelerin görev ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir.

Madde 20.- Anayasa Mahkemesince iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanunundan önce yürürlükte olan 1580 sayılı Kanunda öngörülen ve yılda üç defa yapılan ola an ve belirli artların gerçekleştirilmesiyle yapılacak ola anüstü toplantı sisteminden vazgeçilerek, 5272 sayılı Kanunda oldu u gibi meclisin her ay ola an olarak toplanması öngörülmektedir. Yapılan de i iklik ile mahallî hizmetlerin katılımcı ve effaf bir anlayı la yürütülmesi ve meclis denetiminin daha etkin ekilde yapılması amaçlanmaktadır.

Belediye meclislerinin her ay toplanması sebebiyle ola anüstü toplantı yapılmasına gerek kalmadı ından ola anüstü toplantı sistemine son verilmektedir.

Belediye meclisi her ayın ilk haftasında kendisi tarafından belirlenecek bir günde toplantısına ba layacaktır. Toplantı devamlı olacak ancak resmî tatillere rastlayan günlerde meclis kararıyla toplantıya ara verilebilecektir. Meclis ayrıca yılda bir ay kendisi tarafından kararla tırılacak ayda tatil yaparak toplantı yapmayabilecektir.

Mahallî hizmetler ile ilgili olarak alınacak kararların halkın çıkarları do rultusunda alınması ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artına uygunlu u sa lama açısından meclislerin sık sık toplanması ve mahallî hizmetleri kendi içerisinde müzakere etmesinde fayda görülmektedir.

Madde 47.- Maddeyle mahallî idarelerin organlarının veya bu organların üyelerinin görevden uzakla tırılması konusunda Anayasada öngörülen artlara uygun ve ayrıntılı bir düzenleme getirilmektedir. Görevden uzakla tırma i leminin iki ayda bir gözden geçirilmesi ve devamında kamu yararı bakımından fayda görülmeyen görevden uzakla tırma tedbirinin sona erdirilmesi zorunlu hale getirilmektedir.

Görevden uzakla tırma tedbirinin sona erdirilmesi hususunda, ç i leri Bakanına tanınan takdir yetkisi sınırlandırılarak objektif esaslara ba lanmaktadır. Yapılacak soru turma veya kovu turma sonunda görevden uzakla tırılan belediye organları veya bu organların üyeleri hakkında; kovu turma açılmaması, kamu davasının dü mesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden dü ürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması halinde görevden uzakla tırma tedbirinin kaldırılması zorunlu hale getirilmek suretiyle keyfi uygulamaların da önüne geçilmesi amaçlanmı tır.

Ülkemizin de kabul etti i Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artına uygunlu u sa lamak ve mahallî idarelerin özerkli ini korumak maksadıyla merkezî idareye tanınan görevden uzakla tırma yetkisinin uygulanma artları ve devamı süresince uyulması gereken kurallar da bu madde ile düzenlenmektedir.

Madde 59.- Bu Tasarı ile birlikte mahallî idarelerin yetkili ve görevli oldukları kamu hizmetlerinde önemli artı lar olmaktadır, Bu nedenle, Anayasanın 127 nci maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artının 9 uncu maddesinde getirilen ilkelere uygun olarak belediyelere sorumlulukları ile orantılı gelir sa layacak kaynaklar sayılmaktadır

Madde 74.- Uluslararası geli meler ve ülkemizin Avrupa Birli i perspektifi ile birlikte belediyelerimizin uluslararası te ekküllere üye olması ve yabancı ülke belediyeleriyle ortak proje gerçekle tirebilmeleri için yeni açılımlarda bulunmak kaçınılmaz hale gelmi tir. Özellikle ülke sınırları dı na ta an bazı çevre sorunlarının çözümü, sınır ötesi i birli ini ve ortak projelerin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle belediyelerin uluslararası te ekkül ve organizasyonlara katılması veya kurucu üye olmasında uygulanan prosedür basitle tirilerek ç i leri Bakanlı mın iznine ba lanmaktadır. Belediyelerin yürütece i uluslararası ili kilerin, ülkenin ulusal dı politikası ile uyumunu sa lamak açısından izin zorunlulu u getirilmektedir.³⁴⁴

³⁴⁴ Belediye Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm> (22.12.2009).

3.4.1.3.3. 5302 1 Özel dairesi Yasası

1 sistemi, bürokratik i leyi ten kaynaklanan sorunlar nedeniyle, 1970’li yıllardan itibaren “a ırı merkeziyetçilik” ele tirilerinin odak noktası haline gelmi tir. Gerek akademik çevreler gerek mesle in içinden gelenler tarafından sıklıkla dile getirilen görü lerde, sistemin kamu hizmetlerinin etkinli i bakımından hem ölçek itibariyle sorunlu oldu u, hem de halkın beklentilerini kar ılayamadı ı savunulmu tur³⁴⁵ Kamu hizmetinin önemli bir kısmının yürütüldü ü valilikler bünyesinde demokratik bir kontrol mekanizması bulunmamaktadır. 1 çapında bir yöneti im mekanizmasının olu turulması gerekmektedir. Valileri denetleme anlamında de il ama bir bildirim mekanizması marifetiyle kanunların yerel yönetimler tarafından uygulanı nı izleyebilir hale getirmek gerekmektedir. Di er yandan bir ile ne kadar kamu kayna ının kullanıldı nı takip edebilmek mümkün de ildir. 1 bütçesi diye bir kavram yoktur. Bakanlıklar kendi insiyatifleri kapsamında illere ödenek göndermektedirler. Dolayısıyla il için yapılan harcamaların hesabı ne kamunun kendisi ne de vatanda lar tarafından sorulamamaktadır.³⁴⁶

1 Özel Yönetimleriyle ilgili temel yasa, mparatorluk döneminde 1913 yılında çıkarılmı tır. Bu yasanın bazı maddelerinin yerini almak üzere hazırlanan 3360 sayılı yasa ise ancak 1987 yılında yürürlü e girmi tir. 1 Özel Yönetimlerinde en son köklü de i ikli i yapan 5302 sayılı yasanın yürürlük tarihi ise 2005’tir.³⁴⁷ 1 özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan " 1 Özel dairesi Kanun Tasarısı" 3 Mart 2004’de TBMM’ye sunuldu, 23 Haziran 2004 tarihinde yasala tı. 5197 Sayılı " 1 Özel dairesi Kanun"u, 10 Temmuz 2004 tarihinde, Cumhurba kanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi. Cumhurba kanı Sezer, 5197 sayılı Yasa’yı, 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 52. ve geçici 1. maddelerinin bir kez daha görü ülmesi için TBMM’ye iade etti. Yasa, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda 8 ubat 2005’de tekrar

³⁴⁵ Nuray E.Keskin,“ 1 Yönetim Sisteminde De i im”, **Memleket ve Siyaset Yönetim**, Cilt.3, Sayı.6 (2008), s.91-92.

³⁴⁶ Türkiye Ekonomi Politikaları Ara tırma Vakfı,Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Kamu_yonetiminde_reform.pdf (09.11.2009), s.5.

³⁴⁷ Kele , s.150.

görü lüldü. Komisyon veto edilen 3, 6 ve 10. maddeleri tümüyle de i tirdi, 15. maddede ise bir ibare de i ikli i yaptı; iade edilen di er maddeleri aynen kabul etti. Yasanın Cumhuriyet tarafından iade edilen maddelerinin TBMM Genel Kurulu'nda görü ülmesine 16 ubat 2005'de ba landı. Yasa, üzerinde yapılan bir de i iklikle (6. maddeye fıkra eklenmesi) 22 ubat 2005'de kabul edildi. 5197 Sayılı Yasa'nın gerekçesinde " 1 Özel dairelerinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı ve adaylık sürecinde bulundu umuz Avrupa Birli i'nin mahalli idarelere ili kin genel yakla ımı ı ı ında; güvenilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlülü ü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunabilen bir yapıya kavu maları öngörülmektedir" denilmektedir.³⁴⁸

Yeni düzenleme ile il özel idarelerine verilen görevler anlamında merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasında ara düzey niteli i kazandırıldı ı söylenebilir. 5302 sayılı yasa ile il özel idarelerinin içinde bulundu u görev ve yetki karga asına son verecek biçimde açıkça görev, yetki ve sorumlulukları (md. 6-7) belirlenmi tir. Bu çerçevede, genellik ilkesi ile il özel idaresi yerel ortak nitelikteki sayılan hizmetlerden bazısını il sınırları içinde, bazısını da belediye sınırları dı ında yapmakla görevli ve sorumlu tutulmu tur (md. 6/1-2). 1 özel idareleri hizmetlerinin vatandaşlara en uygun yerlerde ve en uygun yöntemle sunulaca ı (md. 6/5) düzenlemesinin de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artında belirlenen subsidiyarite, hizmette halka yakınlık ve yerellik ilkesi ile de uyumlu oldu u görülmektedir. Önemli olan, yerinden yönetimlerin ba lıca özelli i olan kanunlarla yasaklanmayan ya da ba ka idarelere verilmeyen tüm yerel ve ortak karakterli hizmetlerden yerel yönetimlerin sorumlu olmasıdır. Yine il özel idarelerine kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunma yetki ve imtiyazının da verilmesi (md. 7/1) önemlidir.³⁴⁹

³⁴⁸ 1 Özel daresi Yasası, <http://www.belgenet.com/yasa/k5302.html> (22.12.2009).

³⁴⁹Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sürüyor: 5302 Sayılı 1 Özel daresi Kanunu & Sosyal Güvenlik Sistemimizin Tek Çatı Altında Yapılandırılması, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt.3, Sayı.2, <http://www.tumgazeteler.com/?a=2483897> (22.12.2009).

3.4.1.3.4. 5216 Sayılı Büyük ehir Belediyesi Yasası

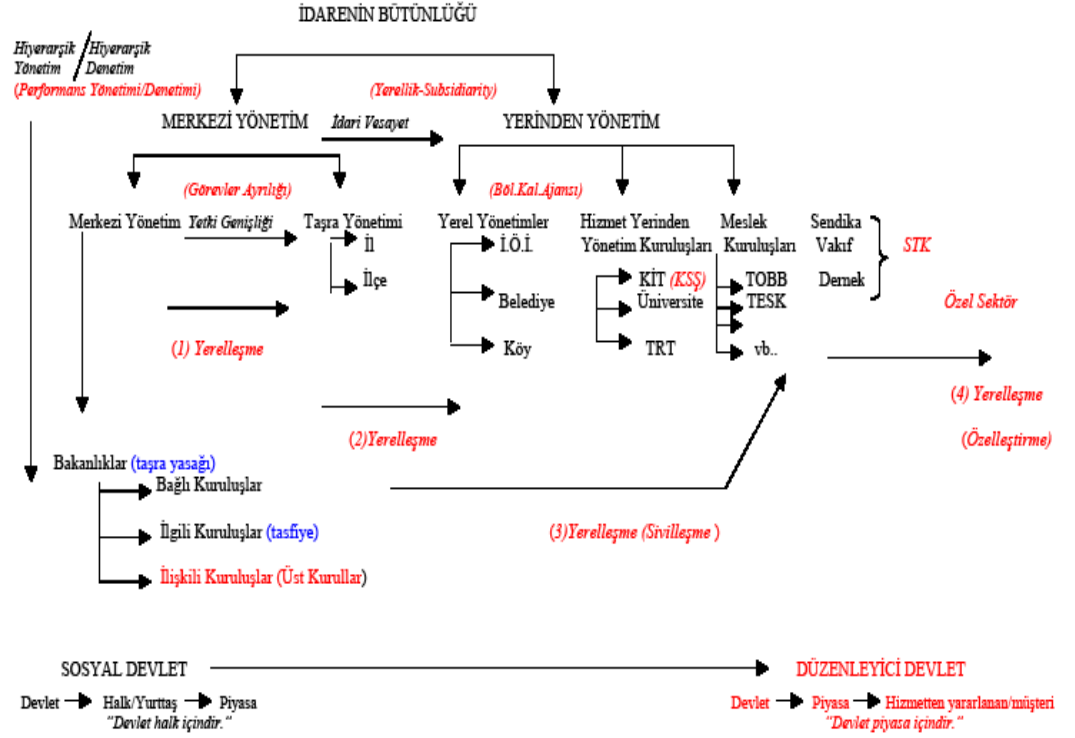
Temmuz 2004 tarihinde yürürlü e giren 5216 sayılı yasa, anakent (büyük ehir) belediyesini, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu (e güdümü) sa layan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali (yönetmel ve akçal) özerkli e sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek olu turulan kamu tüzel ki isi” olarak tanımlanmı tır.³⁵⁰

Yasanın bazı madde gerekçelerinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı'na uyuma/paralelli e vurgu yapılmı tır. Bunlar; büyük ehir belediyesi ile ilçe/ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden ayrıntılı biçimde belirlenmesi, büyük ehir belediye te kilatında birimlerin kurulması, kaldırılması ve birle tirilmesinde ç i leri Bakanlı ı'nın onayından vazgeçilerek belediye yasasındaki düzenlemeye paralel biçimde büyük ehir belediye meclisine bırakılması, büyük ehir belediye meclislerinin her ay toplanması, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sa lanması.

Yerel yönetimlerle ilgili yapılan yasal de i ikliklerin ardından Türkiye'de kamu yönetimi sisteminin de i imi a a ıdaki emada gösterilmi tir.

³⁵⁰ Kele , s.314.

TÜRKİYE KAMU YÖNETİMİ ve DEĞİŞİM



* Renkli yazılar, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve diğer reform tasarıları ile mevcut yönetim sisteminde öngörülen değişimi anlatmaktadır.

Kaynak: http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/kamu_sema.pdf
(09.11.2009)

Daha önceden merkezi yönetim u hizmetleri sunmaktaydı: güvenlik, nüfus ve vatandaşlık i leri, din i leri, mali hizmetler, vergi i leri, eğitim, sağlık, köy hizmetleri, bayındırlık ve iskân, ticari ve sanayi hizmetleri, kültür ve turizm hizmetleri, gençlik ve spor hizmetleri, tarım, orman ve köy hizmetleri, sosyal hizmetler. u anda merkezi yönetimin elinde kalan hizmetler unlardır: güvenlik, eğitim, nüfus ve vatandaşlık i leri, din i leri, mali hizmetler, vergi ve eğitimdir.³⁵¹

³⁵¹ Çevik, s.121.

Yapılan yasal değişikliklerden sonra önceki ilerleme raporlarında kamu yönetimi alanındaki gelişmeler, “hükümet” başlığı altında ve kısaca ele alınırken, ilk kez **2005 yılı İlerleme Raporu**’nda “kamu yönetimi” ayrı başlığı altında ve geniş biçimde değerlendirilmiştir.³⁵²

Türk kamu yönetiminin rasyonelleşmesi ve yerelleşmesi önünde yapısal sorunlar bulunmaktadır. Tarihsel olarak; kamu yönetiminde yerelleşme, gerek üniter (tekil) devlet refleksinden gerekse de merkezi yönetim tekelciliğinden dolayı yeterli seviyede gelişmemiştir. Cumhurbaşkanının yazılı olarak açıkladığı veto gerekçeleri incelendiğinde üniter (tekil) devlet yapısının ön planda olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanı, kamu yönetimine yasa tasarılarına ilişkin veto gerekçelerinde; “amaçlanmasa da Anayasa’da öngörülme­yen bir yönetim sistemine geçilmesine neden olabilecek nitelikte olduğu” ve “incelenen maddelerin içerikleriyle, Anayasa’nın ‘tekil devlet modeli’ne, ‘idarenin bütünlüğü’, ‘yetki genişliği’, ‘idari vesayet’ ilkelerine ve kamu yararına uygun dü­mediği görülmektedir” ifadeleri yer almaktadır. Bu noktada, AB’nin etkin bir kamu yönetimi için öngördüğü; yerinden yönetim, yerelleşme, şeffaflaşma, hesap verebilirlik, hizmetlerde sonuca odaklılık gibi bazı ilkelerin Türkiye’de uygulanmasının önünde halen devlet geleneği ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin hassas durumundan kaynaklanan kurumsal ve hukuki kısıtların olduğu görülmektedir.³⁵³

Türkiye’nin 23 Ocak 2006 tarihinde yayınladığı Katılım Ortaklığı belgesinin ardından yayınlanan **2006 yılı İlerleme Raporu**’nda ise kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili değerlendirmeler aşağı ekilmiştir:

TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin Kanunu kabul etmiştir. Ombudsman gerçek ve tüzel kişilerin idari uygulamalara ilişkin

³⁵² Muhammet Kösecik, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**’den (691-735), Ankara:Nobel, 2007, s.716-727.

³⁵³ TEPAV, 2005 Yılı İlerleme Raporu ve Katılım Ortaklığı Belgelerinin Siyasi Kriterler Açısından Ön Değerlendirmesi, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/FINAL_ilerleme_raporu_siyasi_kriterler_2005. (22.12.2009).

ba vurularıyla ilgilenecektir. Bu Katılım Ortaklı ı Belgesinde yer alan bir önceliktir ve önemli bir ilerlemedir, zira Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin izlenmesi için kurumsal çerçeveyi oluşturur.

2004'de Cumhurbaşkanınca veto edilen Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasasının kabulü konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Bunun sonucunda, merkezi idareden yerel yönetimlere yetki devri gerçekleştirilmemiştir.

Genel olarak, kamu yönetimi reformunda bazı yasal ilerlemeler sağlanmıştır. Geçmiş yıllarda kabul edilen reformların uygulanmasına devam edilmiştir. Yerinden yönetim konusunda daha fazla çaba gösterilmesine ihtiyaç vardır.³⁵⁴

3.5.YEREL YÖNETİMLERİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Gerek burada ayrıntılı olarak ele alınan Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Kanunu ve gerekse yerel yönetimlerle ilgili onaylanan diğer yasaların varması istediği genel amaç ile Türkiye'nin Avrupa Birliği ile uyum süreci arasında da yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu, AB'ye üyelik sürecinde merkezi idarenin ve özellikle yerel yönetimlerin idari kapasitelerini güçlendirme amacıdır. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı 2004 Yılı İlerleme Raporu'na bakıldığında aynı yönlü değerlendirmeler görülmektedir.³⁵⁵ "TBMM Haziran ve Temmuz 2004'de, kamu idaresi reformu paketini kabul etmiştir. Paket, bir Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu, bir Özel İdare Kanunu ile Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanununu içermektedir. Birlikte ele alındığında, bu dört kanunun amacı, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, il, metropol ve belediye) bölümlenerek performansın artırılmasıdır. İlk olarak, bu geniş kapsamlı ve güçlü reform, ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve keskin idari sisteminin adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf

³⁵⁴T.C. Babakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2006 Yılı İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf (22.12.2009).

³⁵⁵ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.392.

ve sorumlu bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu reform, başarılı olursa, Türkiye'nin idari geleneğinin modernizasyonuna katkıda bulunacaktır. Bu geniş kapsamlı reform hareketi, kamu idaresinin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacına uygundur. Başarılı bir reform, Türkiye'nin gelecekte AB'ye katılım çabalarını destekleyecektir. Bununla birlikte, bu tür kapsamlı ve zor reform paketinin uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği önemlidir. Özellikle, bir etki analizi, bir uygulama planı ve bir bütçe ve mali çerçeve gereklidir. Büyük şehir Belediyeleri Kanunu dışındaki kanunların çeşitli maddeleri Cumhurbaşkanlığı tarafından Anayasanın ilgili hükümlerini, özellikle kamu idaresinin üniter yapısı ile ilgili olan hükümlerini ihlal ettiği gerekçesiyle veto edildiği için yürürlüğe girememiştir. Sonuç olarak, TBMM'nin ilgili kanunları gözden geçirmesi gerekmektedir.”³⁵⁶

AB müzakere süreci kamu reformunun sürdürülmesi ve uygulamalardan sonuç alınması için elverişli bir ortam oluşturmakta ve kolaylaştırıcı bir rol üstlenmektedir. Bu süreç herhangi bir aksamaya uğramadan devam ettiği takdirde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumlulukların paylaşılmasına önemli katkısı olacaktır. Diğer yandan reformun arkasında durabilmek ve geriye dönük uygulamaların önüne geçebilmek için AB süreci bir çapa ile ilgili olacaktır.³⁵⁷

Başta Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı olmak üzere, yerel yönetimleri dolaylı ya da doğrudan doğruya ilgilendiren yasalar, Parlamento'da basın ve yayın organlarında akademik çevrelerde, işçi ve işveren çevrelerinde meslek kuruluşlarının seminer, konferans, sempozyum gibi türlü adlar altındaki toplantılarında geniş çapta tartışılmaktadır. Keleş'e göre tartışılmalarda öne çıkan noktalar şunlardır:

1) Yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarılarında ve yasalarında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Artışı'nın maddelerinden bir bölümüne uyarlanması doğrultusunda çaba harcandığı dikkati çekmektedir.

³⁵⁶2004 Yılı İlerleme Raporu,
http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2004_TUR.pdf (22.12.2009)

³⁵⁷TEPAV, Kamu Yönetimi Reformu,
http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Kamu_yonetiminde_reform.pdf (22.12.2009)

2)Cumhurbaşkanı'nın veto gerekçelerinde de belirtildiği gibi, öne sürülen savlardan biri, bu düzenlemeler sonucunda devletin ikincil, yerel yönetimlerin ise asıl yetkili durumuna getirilmesi olmasıdır.

3)Bu ayrım bakımında, yerellik ya da hizmette halka yakınlık diye bilinen (subsidiarity) ilkenin, Anayasa'nın 127. maddesindeki düzenleme ile çeliştiği öne sürülmektedir. Çünkü söz konusu ilkeye göre önce devletin görev alanlarının neler olduğu belirlenir, geriye kalan (residual) görevlerin tümü ise yerel yönetimlere bırakılır. Bu durumda devletin ikincil duruma düşmesi anlamını taşır.³⁵⁸

Buna ek olarak, altında Türkiye Cumhuriyeti'nin imzası bulunan ve usulüne uygun olarak onaylanıp yürürlüğe konan uluslararası belgeleri ısrarla görmezden gelerek yerel yönetim reformu yapılamaz. Muasır medeniyet hedefinin somutlaştırılması Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde başlatılan uyum çalışmaları'nın hayati unsurlarından biri, yerel yönetimler alanıdır. Bu alanda on yıl öncesinden uymayı taahhüt ettiğimiz kriterlere ilişkin olarak ne yazık ki mesafe kaydettiğimiz söylenemez.1988 yılında imzalayıp 1993 yılında yürürlüğe koyduğumuz AYYÖ'ü iç hukukumuzla uyumlu tıracak herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Her ne kadar yeniden yapılandırma kapsamındaki yasalar, 1992'nin çerçevesinde özerklik, yerindenlik, şeffaflık, katılım vb. ilkelere büyük oranda uygun olsa bile Anayasal deyimliklere gidilmeden alt metinlerdeki düzeltimlerin hukuksal olarak potansiyel sorun alanı oluşturabileceği göz ardı edilmemelidir.³⁵⁹

Burada değinilmesi gereken bir diğer yanlış algılama da, federal devlet dizgesinin Avrupa kurumlarıncı "dayatılmakta" olduğu varsayımıdır. Ne Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Artı'nda, ne Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmalarda, ne de Avrupa Anayasası'nda, üye ve aday devletlerin devlet dizgelerini deşirerek federal devlet olma yolunda adımlar atmaları gerektiğine ilişkin kurallar ve önkoşullar yer almaktadır. Yerel Yönetimler Özerklik Artı'nın yerellik ilkesiyle ilgili madde de dâhil

³⁵⁸ Keleş, s.508-511.

³⁵⁹ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, s.390.

olmak üzere, birçok maddesinde, devletlerin kendi özel ko ullarına, anayasal ve yasal yapılanmalarının özelliklerine yollamalar vardır. Dolayısıyla, yerellikle ilgili önerileri devletler bu çerçevede uygulamaya geçirecek ya da geçiremeyeceklerdir.³⁶⁰

Kamu reformunun bürokrasi tarafından sahiplenilmesine ve bununla ilgili farkındalık yaratılmasına, AB süreci kamu reformunun sürükleyicisi olan siyasilere ve bürokratların bu alandaki çabasından daha büyük rol oynamı tır. 2000'e yakın bürokrat AB müktesebatı için tarama toplantılarına katıldı ve bürokratlarda reform bilinci kendili inden olu maya ba ladı. ³⁶¹ Kamu yöneticilerinin ta ıması gereken liderlik vasıfları da kamu yönetimi sorunlarının çözümünde oldukça önemlidir. Lider örgütünde ne kadar etkin olursa örgütü de o kadar etkin olmaktadır. Daha etkili liderlik, etkin amaçlar belirleyebilme, etkin yönetim, misyonu yerine getirebilme ve çok yönlülük ile gerçekle mektedir.³⁶²

AB'ne üyelik de dâhil olmak üzere, süreçleri dı faktörlerin kendine özgü ko ulları açısından de il, ülkemizin ve toplumumuzun evrensel de erleri ve standartları kazanmasının bir aracı olarak de erlendirmek gerekmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması da içinde olmak üzere, iç dinamiklerimizin evrensel de erler ve geli meler ba lamında dönü ümü gerçekle tirmeye yetmedi i bir durumda, AB'ye giri yalnızca standartları yükseltmenin bir manivelası olarak algılanmalıdır. Sürecin sonunda AB bizi kabul etmez ya da ulusal çıkarlarımıza uymadı ı takdirde belki biz üyelikten vazgeçebiliriz: Önemli olan bu de il, bu süreçte insanlı ın ortak kazanımlarını ve standartlarını kullanabilecek pozisyonu yakalayabilecek adımları atmaktır.³⁶³

³⁶⁰ Kele , s.512-513.

³⁶¹ TEPAV,Kamu Yönetimi Reformu,
http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Kamu_yonetiminde_reform.pdf (22.12.2009)

³⁶² M.Akif Özer, "Kamu Yönetiminin Gelece ine Dair Dü ünceler", *Sayı tay Dergisi*, Sayı.57,
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der57m3.pdf> (22.12.2009), s.63.

³⁶³ Muhammet Kösecik, "Uyum Sürecinin dari-Politi i:Avrupa Birli i ve Türkiye Perspektifinde Küreselle me-Yerelle me Dinamikleri", Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (43-101), Alfa Aktüel, 2006, s.91.

SONUÇ

Türk kamu yönetiminde etkin olan yaklaşım merkeziyetçiliktir. Kamusal sorunların çözümünde ve kamusal kararların alınmasında baskın olan kurumlar merkezi yönetimi oluşturmaktadır. Bu durumda ülkemizde hem sorunların görülmesinde hem de çözülmesinde oldukça sorun yaratan “bürokrasi”yi beraberinde getirmektedir. Geleneksel merkezi yönetimin sonucu olan uzun bürokratik işlemler merkeze atılarak bir iş yükü yüklemesinin yanı sıra, gerekli yerel hizmetlerin sunulmasını da zor bir hale getirmektedir. Merkezi yönetim siyasal birlik ve beraberliği sağladığı ve karar mercilerinin tek bir merkezde toplanmasına hizmet ettiği için tercih edilmiştir.

Ancak sorunların ve hizmet bekleyen alanların artması merkezi yönetimin yanında yerinden yönetim sistemlerinin de ortaya çıkmasını gerekli kılmıştır. Bunun nedeni ise yerinden yönetimin yerel halka daha yakın olması; bu nedenle sorunları daha rahat ve daha çabuk görülebilmesi ve gerekli çözümleri daha hızlı ya da ama geçirebilmesidir. Kırtasiyeciliği, bürokrasiyi azaltması gibi yararları da bulunan yerel yönetimlerin en önemli yararı ise halkın katılımına açık olduğu için daha demokratik olmasıdır. Ancak Türkiye gibi demokratikleme sürecini tam olarak tamamlamamış ülkelerde yerelleme, merkezi yönetimin siyasal gücünün azalacağı ve birlik beraberliğin bozulacağı endişesine yol açmaktadır. Halkın deş en sorunları ve hizmet beklentileri yanında küreselleme sürecinde yerel yönetim sistemini gündeme taşımaktadır.

Kısaca siyasal, sosyal, teknik ve kültürel açıdan global bir entegrasyon süreci anlamına gelen küreselleme kavramı 21. Yüzyılda tüm dünya ülkelerini etkisi altına almıştır. Küreselleme bireyleri ve devletleri etkilemiştir ve etkilemeye devam etmektedir. Kamu yönetimi alanında küresellemenin getirdiği en önemli kavramlardan biri ise yerelliktir. Sanayi, istihdam, teknoloji, üretim gibi pek çok alanı etkileyen bu akım, yapısı esnek olmayan devleti daha esnek olmaya ve deş en kamusal ihtiyaçları karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki vermeye zorlamıştır. Bu süreçte ülkemizde özellikle belediyeler büyük önem kazanmışlardır.

Özellikle Avrupa Birli i'ne üye olan devletlerin kamu yönetimlerinde merkezin a ırlı mının azalmaya ba ladı mını ve yerine belediyelerin önem kazandı mını görmek mümkündür. Avrupa Birli i, üye ülkelerin yerel yönetimde uyguladıkları sistemlere katkı müdahalelerde bulunmamakta ancak katılımcılık anlayı mının getirilmesine önem vermektedir. AB ülkelerinde bireyin ya adı ı yerin sorunlarına ve çözüm arayı larına bizzat katılabilmesine çalı ılmaktadır. Yerel halkın aktif katılımı yapılan kanuni düzenlemelerle garanti altına alınmaktadır.

Avrupa Birli i'ne aday ülke konumunda olan Türkiye'de de yerel yönetimler ve merkezi yönetimin yetkilerinin sınırlanması konusu giderek önem kazanmaktadır.

Avrupa Birli i'ne aday ülke konumu 1999 yılında kabul edilen ve 2005 yılında müzakerelere ba layan Türkiye, müktesebatını Avrupa Birli i'ne uyumlu hale getirme yolunda yerel yönetimler konusunda önemli adımlar atmı tır. Yapılanları da Ulusal Programlarında sunmu tur. Avrupa Birli i ise atılan adımları lerleme Raporlarında de erlendirerek Türkiye'nin yaptıklarını ve yapması gerekenlerin altını çizmi tir. Bu perspektifte hazırlanan programlar kamu politikalarının da çerçevesini olu turmu tur.

Yerel yönetimleri Birlik standartlarına uyumlu hale getirmek için Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 1 Özel daresi Kanunu, Belediyeler Kanunu ve Büyük ehir Belediyeleri Kanunu çıkarılmı tır. Kanunların temelini ise Birli in yerel yönetimler konusunda ilkeleri olan etkin, verimli, katılımcı, hesap verebilir yerel yönetim politikaları olu turmu tur. Yerel yönetim yasalarına gerekçelerine baktı ımızda yasaların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik art'ına göre hazırlandı mını görüyoruz. art yerel yönetimler açısından Avrupa Birli i'nin Anayasası niteli indedir. Bu nedenle hükümetin yasaları olu tururken ba vurdu u temel kaynaktır. Türkiye yerel yönetimlerde ba lattı ı reform sürecinde yerel yönetimleri merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görmeyi bırakıp, yerel yönetimlerin partneri olarak görmelidir.

Türkiye'nin adaylık süreci yerel yönetimlerle ilgili de i ikliklerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Katılım Ortaklı ı Belgelerindeki ve Ulusal Programlarda yer alan mevzuat de i iklerinin yapılması ve müktesebatın Birlik politikalarına uyum sa laması üyelik statüsünün kazanılması için büyük önem ta ımaktadır. Çünkü Birli in yerel

yönetim politikaları AB için çok önemli olan yerelle me ve demokratikle me kavramları üzerine kuruludur. Aslında Türkiye’de yapılan reformlar do rudan Avrupa Birli i üyeli i için de il aynı zamanda ilk olarak sözünü etti imiz küreselle me sürecinin ortaya çıkardı ı gereklere cevap vermek içinde yapılmaktadır. Süreç henüz tamamlanmamı olsa da ula ılmak istenen hedef yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir uzantısı de il, görev ve hizmet bölü üümü sa lanan idari birimler olmasıdır.

Ancak ülkemizde var olan a ır bürokrasi, ya anan siyasi ve ekonomik çalkantılar yerel yönetim reformunun hızını yava laten unsurlardır. Bununla birlikte, yerelle me ile birlikte merkezden idare edilen siyasi birlik ve bütünlü ün bozulaca ı endi esi ve bölgeler arasında var olan e itsizlik yerel yönetimde yapılacak reform ile ilgili halk üzerinde tedirginlik yaratmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye AB’ye üyelik sürecinde siyasi, ekonomik, teknolojik alanda oldu u gibi kamu yönetiminin dönü türülmesi alanında da önemli bir virajdan geçmektedir. Küreselle me sürecinin ve Türkiye’de toplumun ya adı ı dönü üm sürecinin de bu de i imde etkisi olmakla beraber Avrupa Birli i de i ime zorlayıcı güç konumundadır. Mevzuatta yapılan önemli de i ikliklerin pratikte de i lerlik kazanması, yöneticilerin ve halkın de i iklikler konusunda bilinçlenmesi de bu süreçte büyük önem ta ımaktadır. Geldi imiz noktada Türkiye’de kamu yönetimi sisteminin küresel bazda ve AB bazında ya anan de i imlerden etkilendi ini ve kendi içsel dinamiklerini de göz önünde tutarak de i im içinde oldu unu görmekteyiz. Avrupa Birli i’nin hedefledi i effaf, halkın katılımına açık yerel yönetimlere ula abilmek için öncelikle bölgesel e itsizlikler ortadan kaldırılmalıdır. Bunun yanında yönetime katılması istenen vatandaşların soru sorma ve dü ünçe açıklama ile ilgili hakları güvence altına alınarak demokrasi ilkesi yerle tirilmelidir. Demokratik, effaf ve katılımcı yerel yönetimlerin olu turulabilmesi hem merkezin üzerindeki i yükünü azaltacak hem de vatandaşların kendi sorunlarına aktif olarak çözüm üretmesine, dolayısıyla ya anılan yerin benimsenmesine neden olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Arıkboğa Erbay ve Diğlerleri, **Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği**, 1.Baskı, İstanbul: Beta Basım, 2007, s.5.

Bulut Mehmet Ali, **Avrupa Birliği Nedir? Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri**, Ankara, 2005, s.15.

Belediye Kanunu”, Kanun No.5393, Kabul Tarihi: 3.7.2005.

Bilgiç Veysel K., “Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Bilal Eryılmaz ve Musa Eken ve Mustafa Lütfü Çelen (Ed.), **Kamu Yönetimi Yazıları** içinden (100-109), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007.

Canatan Bilal, **Dünya Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği’nde Yerellik İkesi**, Ankara: Galeri Kültür Yayınları, 2001

Çitçi Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği**, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1989

Çevik Hasan Hüseyin, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, 2.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004.

Çolak Nusret İker, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye**, Ankara: Seçkin, 2005.

Çökün Bayram ve Uzun Turgay, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muhtımalı Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar**, 1.Basım, Muğla: Muğla Üniversitesi, 1999.

Derdiman Cengiz, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, 1.Baskı, İstanbul: Alfa Akademi, 2005.

DPT, **Mahalli İdareler ve Büyük Şehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, 1994.

Erten Metin, **Nasıl Bir Yerel Yönetim?**, 1.Baskı, Anahtar Kitaplar, 1999.

Eryılmaz Bilal, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası, 2003.

Eryılmaz Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul: Birleşik Yayıncılık, 1997.

Gözler Kemal, **İdare Hukuku Cilt I**, 1.Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 2003.

- Gözübüyük İbrahim, **Yönetim Hukuku**, 8.Basım, Ankara: Turhan Kitabevi, 1995.
- Göymen Koral, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık 2004.
- Gül Hüseyin ve Mehmet Aktel, “Tarihsel Bir Bakı Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu”, **Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık 2004.
- KV, **Avrupa Birli i Geni leme Süreci ve Türkiye**, İstanbul, 2002.
- Kalabalık Halil, **Avrupa Birli i Ülkeleriyle Karıla tırılmal Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, 1.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Karaca Metin, **Avrupa Birli i ve Türkiye**, Ankara: Anadolu Yayıncılık, 2006.
- Kazııcı Ziya, **Osmanlı’da İhtisab Müessesesi (Yerel Yönetim)**, İstanbul: Bilge Yayıncılık, 2003.
- Keleş Ruken, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 6.Baskı, 2009.
- Keser Hasan, “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık 2004.
- Kösecik Muhammet, “Avrupa Birli i’nin Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Avrupa Birli i ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** içinde (1-35), Alfa, 2002.
- Kösecik Muhammet, “Avrupa Birli i’ne Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II** içinden (691-735), Ankara: Nobel, 2007.
- Kösecik Muhammet, “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birli i Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (1-42), Alfa Aktüel, 2006.
- Kösecik Muhammet, “Uyum Sürecinin İdari-Politik: Avrupa Birli i ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (43-101), Alfa Aktüel, 2006.

- Nadaro lu Halil, **Mahalli dareler**, 5.Baskı, stanbul: Beta Basım Yayın, 1994.
- Ökmen Mustafa ve Parlak Bekir, **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler- İnkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat**, 1.Basım, Bursa: Alfa Aktüel, 2008 .
- Ökmen Mustafa, “Uyum Sürecinin dâri Politi i: Avrupa Birli i ve Türkiye Perspektifinde Küreselle me-Yerelle me Dinamikleri”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (43-101), Alfa Aktüel, 2006.
- Özden Kemal, “Yerel Demokrasi Ba lamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi”,Bilal Eryılmaz ve Musa Eken ve Mustafa Lütfü en (Ed.), **Kamu Yönetimi Yazıları** içinden (385-410), Ankara: Nobel Yayın Da ıtım,2007.
- Tekeli lhan ve lkin Selim, **Avrupa Birli i, Türkiye ve Yerellik**, Ankara: IULA-EMME, 2003.
- TOK , Türkiye’de **Yerel Yönetim Sisteminin Geli tirilmesi**, stanbul: IULA-EMME, 1993.
- TOK ,**Yerel Yönetimler Arası birli i**, stanbul: IULA-EMME, 1993.
- TOK ,**Yerel Yönetimde Ba arının Yolları**, stanbul: IULA-EMME, 1993.
- Tortop Nuri, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölü ümü)**, 1.Baskı, Ankara: Türkiye ve Ortado u Amme dâresi Enstitüsü Yayınları, 1996.
- Tortop Nuri, **Mahalli dareler**, Ankara: Türkiye ve Ortado u Amme dâresi Ensititüsü, 1984.
- Turgay, Uzun “AB’ine Giri Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Avrupa Birli i le Bütünle me Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** içinde (73-98), stanbul: Alfa, 2002.
- Türko lu rfan, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayı ları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Ba kanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Ankara:Maliye Bakanlı ı Strateji Geli tirme Ba kanlı ı, 2009.
- TÜS AD, **Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler**, stanbul: TÜS AD, 1995.
- Ülger rfan Kaya , **Avrupa Birli i’nin ABC’si**, 2.Baskı,Ankara:Sinemis Yayınları, 2003.
- Ünlü Halil, **Yerel Yönetimler Arası birli i Kent ve Belediye Birlikleri**, stanbul: Kent Basımevi, 1993.
- Ünüsan Teoman, **Avrupa’da Yerel Yönetimler**, Ankara: Mahalli dareler Genel Müdürlü ü, 1996.

Yalçında Selçuk, **F.Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara: Türkiye ve Ortado u Amme daresi Enstitüsü, 1992.

Yayla Yıldızhan , **Belediye Nedir?**, stanbul:T.C. Marmara ve Bo azları Belediyeler Birli i, 1997.

Yıldırım Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yakla ımlar**, stanbul: IULA EMME, 1993.

Versan Vakur, **Kamu Yönetimi**, 7.Baskı, stanbul: Dilek Matbaası, 1978.

Sürekli Yayınlar

Erençin Arif , “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı içinden (57-63), 2004.

Erençin, Arif , “Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci”, Mülkiye Dergisi, Cilt.31, Sayı,254.

Ertan, Birol, “Demokrasi ve Yerel Yönetimler”, Review of Social, Economic & Business Studies, Vol.2 (204-215).

KV, Avrupa Birli i Geni leme Süreci ve Türkiye, stanbul, 2002.

Keskin Nuray E.,“ l Yönetim Sisteminde De i im”, Memleket ve Siyaset Yönetim, Cilt.3, Sayı.6 (2008).

Köse H.Ömer. “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselle me Sürecindeki Yükseli i”, Sayı tay Dergisi, Sayı.52.

Öz una erife Türcan, “Avrupa Birli i Sosyal Politikası ve Sosyal Politikanın Avrupa Bütünle me Teorisindeki Rolü: Tarihsel Geli me ve Gelece e li kin Beklentiler”, Mülkiye Dergisi, Cilt.27, Sayı.239.

Selenge Banu Ak ahin, “Avrupa Birli i’nin Bölgesel Politikası, Yapısal Araçların Koordinasyonu ve Türkiye’nin Uyumu”, (AB Uzmanlık Tezi, Tarım ve Köyi leri Bakanlığı , Dı lli kiler ve Avrupa Birli i Koordinasyon Daire Ba kanlı ı,2008).

Internet

AB Hukuku, http://www.sj.k12.tr/html/kulupler/bm/ab_hukuku.pdf (06.12.2009).

AB Bölgesel Politika ve Yapısal Fonlar:Türkiye Açısından De erlendirme, <http://www.tobb.org.tr/raporlar/abbpyf.html> (09.12.2009)

- Avrupa Birli inin İlk Adımları, <http://www.mess.org.tr/ab/absol/ilkadimlar.pdf>
(03.12.2009)
- Apan, Ahmet “AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İkesi”,
<http://www.ceterisparibus.net/arsiv.htm> (06.12.2009)
- Ataay Faruk ve Atilla Güney, “Yerelle me ve Kalkınma Sorunu:Kamu Yönetimi Reformu Üzerine De erlendirme”,Mülkiye Dergi, Cilt.28, Sayı.243,
www.mulkiyederji.org/index.php?...1006%3Ayerelleme...reformu
(18.12.2009).
- Avrupa Birli i Tarihi, www.grupdanismanlik.com/avrbirtar.doc (03.12.2009)
- Avrupa Birli i Tarihçesi,
www.cu.edu.tr/insanlar/mceker/.../Avrupa%20Birli_i%20Tarihçesi.doc
(03.12.2009)
- Avrupa Birli i ve Yerel Yönetimler,
http://www.paradoks.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=87
(06.12.2009)
- Aykaç Burhan, Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi,Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Araçları,
<http://www.bayar.edu.tr/~iibf/sakinc/MahalliIdarelerMaliyesi/Makaleler/BurhanAYKAC.pdf> (06.12.2009) .
- Ay egül Mengi, “Yerinden Yönetim:Avrupa Birli i’nde Bölgeler Ulus Devlete Kar ı mı?”,
http://www.mulkiyederji.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&Itemid=63&id=1022:yerinden-yoenetim-avrupa-birliinde-boelgeler-ulus-devlete-kari-mi-ayeguel-mengi (12.11.2009).
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik artı,http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html (09.12.2009)
- Avrupa Birli i Nasıl Çalışır?, <http://www.avrupa.info.tr/Files/File/HowEUWorks.pdf>
(09.12.2009)
- Avrupa Birli i Bölgesel Politikası, <http://www.gaziantepeic.org/index.php?sf=177>
(09.12.2009)
- AB Bölgesel Kalkınma Politikaları,
<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html> (09.12.2009)
- AB ve Bölgesel Politika,
www.zeytinburnu.bel.tr/varliklar/.../10_ab_bolgesel_politikasi.doc(09.12.2009)
- Belediye Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm> (22.12.2009)

- Bursa Sanayi ve Ticaret Odası, "Avrupa Birli i ve Yerel Yönetimler",
http://www.ekometre.com/get_article.asp?article_id=307
- Çizakça Murat, "Subsidiarity"; Avrupa Toplulu u'nun Üç Temel lkesi'nden Biri,
Hakkında Kısa Bir nceleme,
<http://www.mcizakca.com/pub%20SUBSIDIARITY.pdf> (06.12.2009)
- Ço kun Can Aktan ve Dilek Dileyici ve Özlem Özkıvrak, "Bir Bölgesel Ekonomik
Entegrasyon Giri imi Olarak Avrupa Birli i",
<http://www.canaktan.org/ekonomi/yeni-avrupa/bir-bolgesel.htm>(04.12.2009)
- DPT, Türkiye-Avrupa Birli i Mali birli i Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma
Programları, 2005, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/ab/maliis.pdf> (09.12.2009).
- DPT, Türkiye-Avrupa Birli i li kileri Özel htisas Komisyonu Raporu,
www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2980/oik561.pdf (04.12.2009)
- DPT, ikinci Be Yıllık Kalkınma Planı(1968-1972),
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf> (18.12.2009)
- DPT, Sekizinci Be Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin yle tirilmesi ve Yeniden
Yapılandırılması Ö K raporu , <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>
(18.12.2009)
- DPT, Türkiye'nin Avrupa Birli i Süreci'ne li kin 2002 Yılı lerleme Raporu,
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf> (22.12.2009)
- DPT, VIII. Be Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>
(22.12.2009)
- Ersöz Halis Yunus, "Sosyal Politika-Refah Devleti Yerel Yönetimlerle li kisi",
iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/35.pdf.(24.11.2009)
- Hasano lu Mürteza ve Ziya Aliyev, "Avrupa Birli i le Bütünle me Sürecinde
Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları", Sayı tay Dergisi,
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der60m5.pdf> (09.12.2009)
- naç Hüsamettin ve Feyzullah Ünal, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik artı ve
Türkiye'de Belediyeler", <http://sbe.dpu.edu.tr/17/1-24.pdf> (08.12.2009)
- l Özel daresi Yasası, <http://www.belgenet.com/yasa/k5302.html> (22.12.2009)
- Kamu Yönetimi,
http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/kamu_yonetimi_nedir.html
(05.11.2009)
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>
(22.12.2009)

http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/kamu_sema.pdf (09.11.2009)

Kaya Erol, Türkiye’de Yeni Bir Dönem:Yerel Yönetimler Reformu-2,
<http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=834>
(22.12.2009)

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>
(22.12.2009)

Kerman, “Uysal Avrupa Birliği:Yerel ve Bölgesel Yönetimler”, Süleyman Demirel
Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2009, C.14, S.1.
<http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2009-1-16.pdf> (06.12.2009)

Kılıç, Ramazan Türkiye’nin AB’ye Uyum Sürecinde2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi
ve Kısa Vadeli Öncelikler, <http://sbe.dpu.edu.tr/7/73.pdf> (22.12.2009)

“Köy Kanunu”, Kanun No.442, Kabul Tarihi:18.3.1924.

Maastricht Antlaşması, <http://www.mess.org.tr/ab/absol/Maastricht%20Antlasmasi.pdf>
(03.12.2009)

Mengi Aytegin, “Yerinden Yönetim:Avrupa Birliği’nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı
mı?”,
http://www.mulkiyederigi.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&Itemid=63&id=1022:yerinden-yoenetim-avrupa-birliinde-boelgeler-ulus-devlete-kari-mi-ayeguel-mengi (12.11.2009)

Mengi Aytegin, “Avrupa Birliği Politikalarında Yerel Yönetimlerin Etkili Olma
Yolları”, <http://www.ktbb.org/etkinlikler/konusmaaysegul.htm> (06.12.2009)

Merkezden Yönetim Nedir?,
http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=423&tipi=7&sube=0
(09.11.2009)

Merkezi Yönetim, Merkezden Yönetim,
http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/merkezi_yonetim.html (09.11.09)

Ortadoğu Üniversitesi Avrupa Birliği Ofisi, “Avrupa Birliği Tarihi”,
http://abofisi.metu.edu.tr/ab_tarihi.htm (03.12.2009)

Öke M.Kemal ve Sait Say, “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma
Gereksinimi”, Mülkiye Dergisi
http://www.mulkiyederigi.org/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&Itemid=63&id=878:tuerk-kamu-yoenetiminde-yeniden-yaplanma-gereksinimi-m (03.12.2009) ,Cilt.46,Sayı.235.

Özcan Mehmet, “Subsidiarite İlkesinin AB’de Uygulanması”
www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birli%20hukuku/Subsidiarite%20Ilkesinin%20AB.doc
(30.10.2009)

- Özer M.Akif, “Avrupa Birli i’ne Tam Üyelik Yolunda Türkiye”, Sayı tay Dergisi, Sayı.69, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der69m4.pdf> (22.12.2009)
- Özer M.Akif, “Kamu Yönetiminin Gelece ine Dair Dü ünceler”, Sayı tay Dergisi, Sayı.57, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der57m3.pdf> (22.12.2009)
- Parılı Nurettin ve Metehan Tolon, “Yerel Yönetimlerde maj Kavramı ve Olası Sonuçları”, <http://w3.gazi.edu.tr/web/metehan/1.pdf> (12.11.2009)
- Smith Gordon, “Demokrasi ve Yerinden Yönetim”, London School of Economics, <http://hubyar.eu/SiteFiles/makaleler/mak2.pdf> (09.11.2009)
- T.C. Ba bakanlık Avrupa Birli i Genel Sekreterli i, 2006 Yılı lerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye Ilerleme Rap_2006.pdf (22.12.2009)
- T.C. Ba bakanlık Avrupa Birli i Genel Sekreterli i, Ulusal Program 2003 Yılı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=196> (22.12.2009)
- T.C.Ba bakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1:De i imin Yönetimi çin Yönetimde De i im, <http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/y%C3%B6netimde%20de%C4%9Fi%C5%9Fim.pdf> (22.12.2009)
- TEPAV, Kamu Yönetimi Reformu, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Kamu_yonetiminde_reform.pdf (22.12.2009)
- TEPAV, 2005 Yılı lerleme Raporu ve Katılım Ortaklı ı Belgelerinin Siyasi Kriterler Açısından Ön De erlendirmesi, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/FINAL_ilerleme_raporu_siyasi_kriterler_2005. (22.12.2009)
- TESEV, Mahalli dare Yasa Tasarıları Üzerine, http://www.tesev.org.tr/UD_OBJC/PDF/IYIYNTSM/mik_tasarilar.pdf (22.12.2009)
- Türkiye'nin Avrupa Birli i ile li kilerinin Tarihi Geli imi, Ankara Anla ması ve Katma Protokol , www.shgm.gov.tr/doc3/abtarih.doc (03.12.2009)
- Türkiye-AB Gümrük Birli i, www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birli_i%20hukuku/Gümrük%20Birli_i.doc (05.12.2009)
- Türkiye-AB li kilerinde Son Dönem Geli meler ve Katılım Müzakerelerinde Son Durum,

<http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detay&yayinID=2287&icerikID=2456&dil=TR> (05.12.2009)

Türkiye Ekonomi Politikaları Ara tırma Vakfı,Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum,
http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Kamu_yonetiminde_reform.pdf (09.11.2009)

Türkiye-AB li kilerinde Son Dönem Geli meler ve Katılım Müzakerelerinde Son Durum, www.shgm.gov.tr/doc3/abson.doc (05.12.2009)

Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler:Kısa Bir Tarihçe,
kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf (15.12.2009)

Türkiye’nin Katılım Yönünde lerlemesine li kin Komisyon 1999 Düzenli Raporu,
http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_1999_TUR.pdf (21.12.2009)

Türkiye’nin Katılım Yönünde lerlemesine li kin Komisyon 2000 Düzenli Raporu,
http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2000_TUR.pdf (21.12.2009).

Türkiye için Katılım Ortaklı ı Belgesi2000,
http://www.belgenet.com/arsiv/ab/kob_2000.html (21.12.2009)

Türkiye Ekonomi Politikaları Ara tırma Vakfı,Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum,
http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Kamu_yonetiminde_reform.pdf (09.11.2009)

T.C.Ba bakanlık,Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1:De i imin Yönetimi için Yönetimde De i im,
<http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/y%C3%B6netimde%20de%20de%20C4%9Fi%20C5%9Fim.pdf> (22.12.2009)

Türkiye’nin Avrupa Birli i ile li kilerinin Tarihi Geli imi, Ankara Anla mması ve Katma Protokol ,www.shgm.gov.tr/doc3/abtarih.doc (03.12.2009)

Tortop Nuri, ‘Yerinden Yönetim Anlayı ındaki Geli meler’,
http://www.emniyet.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/36/web/kamu_yonetimi/prof_dr_nuri_tortop.htm (19.11.09)

Uçar Ahmet, “Belediye Hizmetlerinin Etkinli i Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) lkesi ile Yöneti im (Governance) Kavramı Üzerine Bir nceleme”, Sosyal Bilimler, 2004, C.2, S.1,
<http://www.bayar.edu.tr/~sosyal/dergi3/BelediyeHizmetlerinin.pdf> (09.12.2009)

Ulusal Program Cilt.1,<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/ulusalpr/> (21.12.2009)

- Ulusal Program, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/ulusalpr/> (21.12.2009)
- Urhan Vahide Feyza, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”,
Sayı tay Dergisi, Sayı.70, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=557
(18.12.2009)
- Uyar Süleyman,”Gümrük Birli i ’nin Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri”
<http://www.econturk.org/dtm8.htm> (05.12.2009)
- Uyar Hakkı, “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”,
kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf,
- Uysal Ceren, “Türkiye Avrupa Birli i li kilerinin Tarihsel Süreci ve Son Geli meler”,
Akdeniz . .B.F Dergisi (1),
<http://www.akdeniz.edu.tr/iibf/dergi/Sayi01/Uysal.pdf> (03.12.2009)
- Uysal Kerman,”Avrupa Birli i:Yerel ve Bölgesel Yönetimler”,Süleyman Demirel
Üniversitesi ktisadi ve dari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2009, C.14, S.1.
<http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2009-1-16.pdf> (06.12.2009)
- Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sürüyor: 5302 Sayılı l Özel daresi Kanunu &
Sosyal Güvenlik Sistemimizin Tek Çatı Altında Yapılandırılması,Yönetim
Bilimleri Dergisi, Cilt.3, Sayı.2, <http://www.tumgazeteler.com/?a=2483897>
(22.12.2009)
- Yerel Yönetimlerde De i im ve Türkiye,
<http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=282> (30.10.09)
- Yerinden Yönetim Nedir?,
http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=422&tipi=7&sube=0
(09.11.2009)
- Yerinden Yönetim, dari ve Co rafi Yerinden Yönetim,
[http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/yerinden_yonetim_idari_cografi.ht
ml](http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/yerinden_yonetim_idari_cografi.html)(12.11.2009)
- Yılmaz Abdullah, “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönü ümü
Üzerine Notlar”, <http://sbe.dpu.edu.tr/17/215-240.pdf> (24.11.2009)
- Yönetim, <http://www.enfal.de/sosyalbilimler/y/018.htm> (09.11.2009)
- 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalı maları,
[http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/Ali%20ACAR%20-
%20C4%B0smail%20SEV%20C4%B0N%20C3%87/19-37.pdf](http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/Ali%20ACAR%20-%20C4%B0smail%20SEV%20C4%B0N%20C3%87/19-37.pdf) (18.12.2009)
- 2004 Yılı l erleme Raporu,
[http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_20
04_TUR.pdf](http://digm.meb.gov.tr/uaorgutler/AB/AB%20BELGELER/ilerleme_raporu_2004_TUR.pdf) (22.12.2009)

http://www.usag-sbf.org/turkce/konu_detay.aspx?id=22 (08.12.2009)

<http://www.eylem.com/ab/wabrpr012.htm> (08.12.2009)

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=106> (09.12.2009)

<http://www.ikv.org.tr/pdfs/85dc8f96.pdf> (09.12.2009)

www.ekocerceve.com/.../ABBLGESELPOLTKAVEYAPISALFONLAR.doc
(09.12.2009)

<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html> (09.12.2009)

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/KoyYonetimi.aspx> (16.12.2009)

ab.calisma.gov.tr/index_dosyalar/mevzuat/yoneticiozeti.doc (22.12.2009)

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/HukukiYapiKoy.aspx> (16.12.2009)

<http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=282> (30.10.09)

<http://www.tsrbsb.org.tr/tsrbsb/ab+ve+uyum/avrupabirligi/abturkiyeiliskileri> (21.12.2009).

http://www.avrupa.info.tr/AB_ve_Turkiye/Muzakereler,Regular_Reports.html
(21.12.2009)

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/BldYonetimi.aspx#bld_buyuksehir
(16.12.2009)

<http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=abgenislemesi&baslik=AB%20Geni%FElemesi>
(03.12.2009)

<http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=DergiIcerik&IcerikNo=332> (04.12.2009)

http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/avrupa-birligi/aktan-avrupa-birligi.pdf (04.12.2009)

