



**T.C.  
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**AVRUPA İDARİ ALANI İLKELERİNİN YEREL  
YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ YANSIMALARI: FRANSA  
VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

**Öznur ULUDAĞ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KAHRAMANMARAŞ  
EKİM-2016**



**T.C.  
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**AVRUPA İDARİ ALANI İLKELERİNİN YEREL  
YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ YANSIMALARI: FRANSA  
VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

**DANIŞMAN : Doç. Dr. İbrahim Ethem TAŞ  
JÜRİ : Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN  
JÜRİ : Prof. Dr. Yakup BULUT**

**Öznur ULUDAĞ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KAHRAMANMARAŞ  
EKİM-2016**

KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

AVRUPA İDARİ ALANI İLKELERİNİN YEREL YÖNETİMLER  
ÜZERİNDEKİ YANSIMALARI: FRANSA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Öznur ULUDAĞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kod No :

Bu Tez...../...../..... Tarihinde Aşağıdaki Jüri Üyeleri Tarafından  
Oy Birliği/Oy Çokluğu ile Kabul Edilmiştir.

Doç. Dr. İ. Ethem TAŞ  
BAŞKAN

Prof. Dr. Ahmet H. AYDIN  
ÜYE

Prof. Dr. Yakup BULUT  
ÜYE

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Doç. Dr. Abdullah SOYSAL  
Enstitü Müdürü

Not: Bu tez ve projede kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

**KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**ÖZET**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**AVRUPA İDARİ ALANI İLKELERİNİN YEREL YÖNETİMLER  
ÜZERİNDEKİ YANSIMALARI: FRANSA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

**Öznur ULUDAĞ**

**Danışman : Doç. Dr. İbrahim Ethem TAŞ**

**Yıl : 2016 , Sayfa: VIII+80**

**Jüri : Doç. Dr. İbrahim Ethem TAŞ (Başkan)  
: Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN (Üye)  
: Prof. Dr. Yakup BULUT (Üye)**

Bu çalışmanın araştırma konusu, Avrupa İdari Alanı'nın ne şekilde oluştuğunu, ilkelerini, ilkelere olan bağlılığın yerel yönetimler üzerindeki yansımalarını ve bu yansımaların üye ya da üyelik sürecinde olan ülkelere ne şekilde etki ettiğini ortaya koymaktır. Çalışmada Avrupa İdari Alanı ilkeleri bağlamında üye ve aday ülkelerin idari yapılarında yaşanan dönüşüm çerçevesinde Fransa ve Türkiye örneği ele alınmıştır. Bu doğrultuda Avrupa İdari Alanı İlkeleri çerçevesinde Türkiye'de gerçekleştirilen yerel yönetim reformları -5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve son olarak yakın döneme damgasını vuran 6360 sayılı Kanun- değerlendirilmiştir. Fransa örneğinde ise; yine ilkeler çerçevesinde Fransa'da son dönemde gerçekleştirilen reformlar değerlendirilmiştir. Ayrıca çalışmada konuyla ilgili yerli ve yabancı literatür taranmış, ilerleme raporları incelenmiş ve bu alanda yazılan çalışmalar kapsamlı bir şekilde değerlendirmeye alınarak örnek ülkeler bağlamında yorumlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupa İdari Alanı, Yerel Yönetimler, Fransa, Türkiye.**

DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION  
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES  
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM NIVERSITY

**ABSTRACT**

**MA THESIS**

**REFLECTIONS OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE  
PRINCIPLES ON LOCAL GOVERNMENTS: THE CASE OF  
FRANCE AND TURKEY**

**Öznur ULUDAĞ**

**Supervisor : Assoc. Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ**

**Year : 2016 , Pages: VIII+80**

**Jury : Assoc. Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ (Chairperson)  
: Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN (Member)  
: Prof. Dr. Yakup BULUT (Member)**

The research subject of this thesis is to reveal how the European Administrative Space has occurred, its principles, and the reflections of those principles on local authorities, and how those reflections affect the member or candidate countries. In this study, within the context of EAS principles, an example about France and Turkey has been taken within the frame of the changes that happened in the administration structures of member or candidate countries. According to this, within the context of European Administrative Space principles, the administrative management reforms that have been executed in Turkey - provincial special administration law numbered 5302, municipality law numbered 5393, metropolitan municipality law numbered 5216, and lastly the law numbered 6360 which has recently hit its mark- have been evaluated. In the example of France, again in the context of the principles the reforms that has been executed recently has been evaluated. Furthermore, in the study; the local and foreign literature about the subject has been scanned, the progress reports have been analyzed and the written studies about the subject have been extensively evaluated and have been interpreted within the context of example countries.

**Keywords: European Union, European Administrative Space, Local Government, France, Turkey.**

## ÖN SÖZ

“Avrupa İdari Alanı İlkelerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Yansımaları: Fransa ve Türkiye Örneği” konusu, Avrupa İdari Alanı ve ortaya çıkan ilkelerinin AB üyesi Fransa ve AB’yle müzakere sürecinde olan Türkiye’nin yerel yönetim reformları üzerinde etkili olup olmadığını öğrenme isteğinden dolayı ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında büyük payı olan, çalışmanın oluşumunda ilgi, destek ve hoşgörüsünü esirgemeyen, yönlendirme ve bilgilendirmeleriyle çalışmayı bilimsel temeller ışığında şekillendiren sayın danışman hocam Doç. Dr. İbrahim Ethem TAŞ’a teşekkürü borç bilirim.

Çalışmanın planlanmasında engin bilgi ve tecrübelerinden yararlandığım değerli hocam Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN’a,

Çalışma sürecinde motivasyonumu kaybettiğimde bana güç veren başta kıymetli hocam Yrd.Doç.Dr. Selcen KÖK’e ve arkadaşlarıma,

Ayrıca tüm yaşantım boyunca benden maddi ve manevi desteğini esirgemeyen sevgili aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Öznur ULUDAĞ  
EKİM-2016

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	I
ABSTRACT.....	II
ÖN SÖZ .....	III
İÇİNDEKİLER .....	IV
KISALTMALAR LİSTESİ .....	VI
TABLolar LİSTESİ.....	VII
ŞEKİLLER LİSTESİ .....	VIII
1.GİRİŞ .....	1
2. KONUYLA İLGİLİ ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR.....	3
3. AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER .....	6
3.1. Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi .....	6
3.2. Avrupa Birliği Genişleme Sürecinin Temel Dinamikleri .....	10
3.3. Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler .....	12
4. AVRUPALILAŞMA VE AVRUPA İDARİ ALANI ÜZERİNE KAVRAMSAL TARTIŞMALAR .....	16
4.1. Avrupalılaşıma Kavramı ve Teorik Çerçevesi .....	16
4.2. Avrupa İdari Alanı Tartışmalarının Ortaya Çıkışı .....	18
4.2.1. Beşinci Genişleme Dalgası ve Avrupa İdari Alanı.....	19
4.3. Avrupa İdari Alanının Oluşumunda Etkili Olan Kaynaklar .....	20
4.3.1. SIGMA Programı .....	20
4.3.2. Yönetişim Beyaz Kitabı .....	23
4.3.3. Ortak Dğerlendirme Çerçevesi .....	25
4.4. Avrupa İdari Alanı İlkeleri.....	27
4.4.1. Açıklık ve Saydamlık İlkesi .....	27
4.4.2. Katılım İlkesi .....	28
4.4.3. Hesap Verebilirlik İlkesi.....	29
4.4.4. Etkinlik İlkesi .....	31
5. TÜRKİYE'DE VE FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER .....	33
5.1. Türkiye'de Yerel Yönetimler .....	33
5.1.1. Yerel Yönetimlerin Tanımı .....	33
5.1.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi .....	34
5.1.3. Yerel Yönetimlerle İlgili Anayasal Hükümler ve Yasal Çerçeve .....	36

5.1.4. Yerel Yönetim Kuruluşları .....	38
5.1.4.1. İl Özel İdareleri .....	38
5.1.4.2. Belediyeler .....	40
5.1.4.3. Büyükşehir Belediyeleri .....	43
5.1.4.4. Köyler .....	44
5.1.5. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları .....	46
5.2. Fransa’da Yerel Yönetimler .....	48
5.2.1. Yerel Yönetimlerin Tanımı .....	48
5.2.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi .....	48
5.2.3. Yerel Yönetimlerle İlgili Anayasal Hükümler ve Yasal Çerçeve .....	50
5.2.4. Yerel Yönetim Kuruluşları .....	52
5.2.4.1. Belediyeler (Komünler) .....	52
5.2.4.2. İl Yerel Yönetimleri (Departmanlar) .....	54
5.2.4.3. Bölgeler .....	55
5.2.5. Fransa’da Yerel Yönetim Reformları .....	56
6. AVRUPA İDARİ ALANI İLKELERİNİN TÜRKİYE VE FRANSA’NIN YEREL YÖNETİMLERİNE ETKİLERİ .....	59
6.1. Avrupa İdari Alanı İlkeleri ve Türkiye’de Yerel Yönetimler .....	59
6.2. Avrupa İdari Alanı İlkeleri ve Fransa’da Yerel Yönetimler .....	63
6.3. Türkiye-Fransa Yerel Yönetim Reformlarının Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Karşılaştırması .....	66
7. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....	69
KAYNAKLAR .....	72
ÖZ GEÇMİŞ	



## KISALTMALAR LİSTESİ

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Antlaşması
ABİDA	: Avrupa Birliđinin İşleyişine Dair Antlaşma
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATKA	: Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
CAF	: Ortak Değerlendirme Çerçevesi
CEE	: Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri
EAS	: Avrupa İdari Alanı
EDP	: Ekonomik ve Parasal Birlik
EESC	: Avrupa Ekonomik ve Sosyal Konseyi
ODÇ	: Ortak Değerlendirme Çerçevesi
ODGP	: Ortak Dış Güvenlik Politikası
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OTP	: Ortak Tarım Politikası
MDAÜ	: Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri
NATO	: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
PHARE	: Polonya ve Macaristan: Ekonomilerini Yeniden Yapılandırma Yardımı
SIGMA	: Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek Programı
TAS	: Tek Avrupa Senedi

## TABLÖLAR LİSTESİ

<b><u>Tablolar</u></b>	<b><u>Sayfa</u></b>
Tablo 3.1. AB'nin Asli Kurumları Hakkında Özet Bilgi.....	10
Tablo 3.2. AB'nin Tali Kurumları Hakkında Özet Bilgi.....	10



## ŞEKİLLER LİSTESİ

### Sekiller

### Sayfa

Şekil 4.1. Ortak Değerlendirme Çerçevesi..... 26



## 1. GİRİŞ

1990'lı yıllarda Avrupa Topluluğu'nun Avrupa Birliği'ne dönüşmesini takiben Birlik içerisinde ön plana çıkan kamu yönetimi konusunun asıl temelleri beşinci genişleme dalgasıyla atılmıştır. Bu genişlemeden önce Topluluk müktesebatının uygulanması için ulusal kamu yönetimlerinin belirli kriterlere uyması gerektiği belirtilmemiş; Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan bu genişleme süreci, ilk dört genişlemeden farklı olarak Avrupa Birliği bütünleşmesinde kamu yönetiminin ayrı bir şekilde ele alınmasını gerektirmiştir. Bununla birlikte, Birliğe katılacak düşük idari kapasitesi, etkin ve verimli olmayan işleyişi olan yeni ülkeler, Birlik üyesi ülkelerin kendi kamu yönetimi sistemlerini gözden geçirmelerini sağlamış ve bu doğrultuda Birliği'n kendine has bir kamu yönetimi modeli düşüncesi ortaya çıkmıştır. Birlik üye ve aday ülkeleri için ortak bir kamu yönetimi modeli çokça tartışılmasına rağmen ortak bir kamu yönetimi modeli oluşturulmamıştır. Fakat bu konuda yaşanan tartışmalar ve gelişmeler Avrupa İdari Alanı kavramını ortaya çıkarmıştır. Kavramın ilk resmi tanımlamasına yer veren SIGMA aynı zamanda 1999 yılında yayımladığı raporda "Kamu Yönetimi İçin Avrupa Prensipleri" başlığıyla Avrupa Birliği için daha belirgin ilkelere yer vermiş ve bu ilkeler açıklık ve saydamlık, katılım, hesap verebilirlik ve etkinlik olarak belirlenmiştir. Birliğe aday olan ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde etkili olan bu ilkeler, kamu yönetiminin bir parçası olan yerel yönetimler üzerinde de etkili olmuş; aynı zamanda Birlik ile müzakere sürecinde olan Türkiye'nin özellikle son dönemlerde gerçekleştirilen reformlarla da dikkat çeken yerel yönetimleri üzerinde de etkili olmuştur. Buradan hareketle çalışmada farklı idarelerin ortaklaşa paylaştıkları ilkeler temelinde tutarlı bir şekilde benzer hareket etme tarzları geliştirme sürecini tanımlayan Avrupa İdari Alanı ve ortaya çıkan ilkelerinin Avrupa Birliği'nin kurucu üyelerinden olan Fransa'nın ve Avrupa Birliği ile müzakere sürecinde olan Türkiye'nin yerel yönetim reformlarında etkili olup olmadığını, olduysa ne şekilde bir etkisinin olduğunu ortaya koymak amaçlanmıştır. Çalışmada örnek ülke kapsamında Fransa'nın ele alınma nedeni, Avrupa Birliği'nin kurucu üyelerinden olması, üniter yapısı, tarihsel seyri göz önünde bulundurulduğunda Türkiye'nin yerel yönetimleri için model olması, 1982 yılı ve sonrasında yaptığı yerel yönetim reformlarıyla dikkat çekmesidir.

Bu çalışmada yerel yönetimler açısından Avrupa Birliği üyesi Fransa ile müzakere sürecinde olan Türkiye'de gerçekleştirilen reformlara yönelik yasal düzenlemelerin Avrupa İdari Alanı İlkeleri çerçevesinde nasıl ve ne şekilde etkilendiği karşılaştırmalı olarak ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu anlamda yapılan çalışma hem literatürdeki boşluğu doldurması açısından hem de yapılacak olan benzer çalışmalara ışık tutacağı düşüncesiyle önemli görülmektedir.

Çalışmanın oluşmasında veri toplama tekniklerinden biri olan doküman araştırma tekniği kullanılmıştır. Çalışmada basılı ve elektronik ortamda yazılı kaynak taraması yoluyla bilgi toplanarak, yapılmış olan yerli ve yabancı bilimsel çalışmalar, tezler, kitaplar, süreli yayınlar, yasal ve kurumsal belgeler incelenmiştir. Belirlenen ana plan doğrultusunda elde edilen bilgiler değerlendirilerek çalışma oluşturulmuştur.

Çalışma yedi bölümden oluşmakta ve her bölüm de kendi içerisinde alt başlıklara ayrılmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde; çalışmanın konusunun bütünü hakkında bilgiler verilmiş, çalışmanın amacı, önemi ve yöntemi ele alınmıştır. Ayrıca çalışmanın bölümleri hakkında da tanıtıcı bilgilere yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; çalışma ile ilgili daha önce yapılmış literatür taranmış ve tarihsel sıraya göre belli başlı eserlere yer verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde; Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimlere yer verilmiştir. Bu kapsamda Avrupa Birliği'nin tarihsel gelişimine, birliğin organlarına ve Avrupa bütünleşme sürecini oluşturan genişleme yapısının temel dinamiklerine de değinilmiştir. Ayrıca Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere ilişkin yaptığı düzenlemeler geçmişten günümüze değin irdelenmiş olup özellikle burada Avrupa Konseyi'nin üç temel organlarından biri olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin çalışmalarına, -bu kapsamda özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na- Avrupa Birliği'nde

“subsidiarity ilkesi”nin temelini atan Maastricht Antlaşması’nın yerel yönetimlere verdiği öneme ve bu konudaki düzenlemelerine yer verilmiştir. Son olarak Avrupa Birliği için önemli olan Lizbon Antlaşması’nda yerel yönetimlerin durumu da ele alınmıştır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde; Avrupalılaştırma ve Avrupa İdari Alanı üzerine kavramsal tartışmalara yer verilmiştir. 1990’lardan bu yana sosyal bilimler literatüründe yer edinmiş olan Avrupalılaştırma kavramının çeşitli tanımlarına yer verilmiştir. Bunu takiben Avrupa İdari Alanı’nın ortaya çıkışı da bu bölümde yer almaktadır. Avrupa entegrasyonunda önemli bir etkiye sahip olan beşinci genişlemeye de AİA’nın oluşumunda etkili olması sebebiyle yer verilmiştir. Yavaş yavaş ortaya çıkan Avrupa İdari Alanı’nın oluşumunda etkili olan kaynakların neler olduğu belirtilerek, bu kaynaklardan SIGMA’ya, Yönetişim Beyaz Kitabı’na ve Ortak Değerlendirme Çerçevesi’ne detaylı bir şekilde yer verilmiştir. Son olarak bu bölümde oluşumunda etkili olan kaynaklarda da belirtilen Avrupa İdari Alanı İlkeleri olarak bilinen “Açıklık ve Saydamlık”, “Katılım”, Hesap verebilirlik” ve Etkinlik” ilkelerine yer verilmiş; bu ilkelerin kavramsal açıklamalarına değinilip Birlik üzerindeki etkileri de irdelenerek bölüm tamamlanmıştır.

Çalışmanın beşinci bölümünde; Vatandaşlara en yakın yönetim düzeyi olarak bilinen yerel yönetimler, Fransa ve Türkiye örneğiyle ele alınmıştır. Bu bölümde ilk olarak Türkiye’de yerel yönetimlerin çeşitli tanımlarına, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimine; Osmanlı döneminde Tanzimat öncesi ve Tanzimat sonrası şeklinde yer verilmiştir. Yine bu doğrultuda Türkiye’deki yerel yönetimlerin anayasalardaki durumları tek tek 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları çerçevesinde irdelenmiştir. Ardından Türkiye’deki yerel yönetim birimleri detaylı bir şekilde mevcut kanunlar çerçevesinde ele alınmıştır. Ayrıca burada Türkiye’deki yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reformlara da değinilmiştir. Bölümde ikinci olarak yerel yönetim kültürü oldukça geniş bir perspektife dayanan Fransa ele alınmıştır. Fransa’nın yerel yönetimleri de Türkiye ile paralel doğrultuda incelenmiştir. Burada öncelikle yerel yönetimlerin tanımlarına, ardından anayasal durumlarına yer verilmiştir. Ayrıca bölümde Fransa’nın tarihsel süreciyle birlikte yerel yönetimlerin anayasalardaki durumları da ele alınmıştır. Fransa’nın yerel yönetim birimleri olarak bilinen Belediyeler, İl Özel Yönetimleri ve Bölge Yönetimleri’ne de yer verildikten sonra Fransa’da yerel yönetim reformlarına değinilerek bölüm tamamlanmıştır.

Çalışmanın altıncı bölümünde; bir önceki bölümde ele alınan reformlar hem Fransa hem de Türkiye örneği Avrupa İdari Alanı İlkeleri çerçevesinde ele alınmıştır. Öncelikle Türkiye’de gerçekleştirilen yerel yönetim reformları başlığı altında sıralanan 5302, 5393, 5216 ve 6360 sayılı kanunlarda Avrupa İdari Alanı İlkeleri çerçevesinde yapılan düzenlemeler belirtilmiştir. Ardından ise Fransa’nın reformlarına da benzer şekilde 1982 ve sonrasında gerçekleştirilen reformlara yer verilmiş ve her iki ülke reformları karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise; ele alınan diğer bölümlerden hareketle ve özellikle altıncı bölümde değinilen yenilikler, ilerleme raporları göz önünde bulundurularak bir değerlendirme yapılmış ve çalışma sonlandırılmıştır.

## 2. KONUYLA İLGİLİ ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR

Akdoğan, A., 2008, “Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği” isimli çalışması dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde Avrupa Birliği’nin standartları ve normları, bu standartların uygulanabilirliği incelenmekte ve bu çerçevede Avrupa İdari Alanı kavramı ele alınmaktadır. İkinci bölümünde, beşinci genişleme dalgasıyla birlikte etkisi artan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri’nin adaylık süreçlerinde idari yapılarına yönelik olarak Avrupa Birliği’nin ölçütleri değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları incelenerek Avrupa Birliği’nin idari alanda Türkiye’den beklentileri ele alınmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise, Avrupa İdari Alanı İlkeleri, hukuki niteliği vb. açıdan olumlu ya da olumsuz yönleriyle ele alınmaktadır. Akdoğan, çalışmasında Avrupa idari standartlarının yasal bağlayıcılığının düşük olduğunu belirtmekte ve bu standartların birlik üyesi olan çoğu ülke tarafından farklı algılandığını, bu ilkelerin daha çok yönetim kavramıyla ilgisinin bulunduğunu dile getirmektedir. Ayrıca çalışmada merkezîyetçilik, hantallık, bürokrasi açısından eleştirilen Türk idari sistemi Avrupa Birliği üye ülkeleriyle örnekler bağlamında kıyaslanmakta ve belirlenen idari normların, standartların Türk idare ve hukuk sistemine uygulanabilirliği eleştirel bir bakış açısıyla incelenmektedir.

Demir, F., 2008, “Avrupa İdari Alanı’nın Oluşumu ve Yansımaları (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye Örneği)” isimli çalışmasında ilk olarak, özellikle beşinci genişleme dalgasıyla birlikte Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ortak kamu yönetimi düşüncesinin uygulanabilirliği, Avrupa İdari Alanı diye bilinen yapının ortaya çıkışı, süreci vs. ele alınmıştır. Çalışmanın devamında ise, Avrupa Birliği’nin kamu yönetimini etkileyen ve aynı zamanda Avrupa İdari Alanı İlkeleri olarak bilinen açıklık- saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ilkeleri SIGMA, Beyaz Kitap gibi çeşitli belgeler ve kurumlar çerçevesinde ele alınmıştır. Ayrıca, bu belgeler ve kurumlar kapsamında Avrupa Birliği’nin kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformları ele alınmıştır. Son olarak ise, müzakere sürecinde olan Türkiye’nin idari alanda gerçekleştirdiği reformlar İlerleme Raporlarıyla birlikte ele alınmıştır. Yine aynı bölümde beşinci genişleme dalgasıyla birliğe üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Türkiye talepleri açısından karşılaştırılmış ve bu talepler açısından aralarında bir fark olmadığı savunulmuştur.

Demir, F., 2009, “Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye’nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci” isimli çalışmasında öncelikli olarak Avrupa İdari Alanı İlkeleri olarak bilinen açıklık-saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinliğe kavramsal çerçevede değinilmiş olup, akabinde Avrupa Birliği aday ülkelerinin kamu yönetimi açısından ortak değerler ve ilkeler çerçevesinde şekillendiği belirtilmektedir. Ayrıca çalışmada, Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinde olan Türkiye’nin kamu yönetimi açısından yaşadığı değişim ele alınmıştır. Son olarak ise, Türkiye’de gerçekleştirilen Avrupa Birliği ile ilgili mevzuat değişiklikleri göz önünde bulundurularak kat ettiği yol olumlu bir şekilde değerlendirilmiştir.

Okçu, M. vd., 2009, “Türkiye ve Fransa’da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üniter Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz” adlı TÜBİTAK ve Fransız Dış İşleri Bakanlığı “Programme of Integrated Actions- Bosphorus” İşbirliği Programı çerçevesinde gerçekleştirilen proje çalışmasında Türkiye ve Fransa’nın genel olarak hem tarihsel hem de yönetsel arka planı, her iki ülkenin benzerlikleri ve farklılıkları özellikle Avrupa Birliği’nin etkileri de göz önüne alınarak yerelleşme ve bölgeselleşme eğilim ve deneyimleri incelenmiştir. Yine çalışmada Avrupalılaşıma, Çok Düzlemli Yönetişim, yavaş yavaş ortaya çıkan Avrupa Yönetsel Alanı da ele alınmıştır. Ayrıca çalışmada; Fransa ve Türkiye’nin son dönemlerde yaşadığı yönetsel reformlar anlamlandırılmaya çalışılarak Avrupalılaşıma süreci ile taşınan çok düzlemli yönetim sisteminin hangi kanallar aracılığıyla Türk yönetsel yapısını etkilediği analiz edilmeye çalışılmış olup; bu çok düzlemli yönetim doğrultusunda talep edilen değişimler karşısında Türk yönetim sisteminde ne tür sorun alanlarının ve ne tür kırılmaların ortaya çıktığına değinilmiştir.

Ökmen M. ve Canan K., 2009, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu

Yönetimi” adlı çalışmasında Avrupa Birliği’nin yerel yönetim çerçevesinde ele aldığı politikaların Türkiye’nin yerel ve bölgesel politikaları üzerinde ne şekilde bir etkisinin olduğu ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda öncelikle çalışmada AB’ye adaylık sürecinde Türkiye’nin tarihsel seyrine yer verilmiştir. Daha sonra AB’nin Küresel, Bölgesel ve Yerel Dinamikleri çerçevesinde durumu Türkiye ile birlikte değerlendirilmiştir. AB’nin Türkiye için çizdiği kamu yönetimi ve özelde yerel yönetim ele alınmıştır. Son olarak ise çalışmada bu doğrultuda sorunlar da değerlendirilerek çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

Kalko, Ü., 2010, “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinin Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yansıması” isimli çalışmasında küreselleşmenin her sahada olduğu gibi yerel yönetimler sahasında da etkisinin olduğu ve Türkiye’nin de adaylık sürecinde olması hasebiyle Avrupa Birliği’nde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları çerçevesinde yerel yönetimler noktasında yeniden yapılanmaya gidildiği belirtilmiştir. Bu kapsamda çalışmada öncelikli olarak yerel yönetim kavramına değinilmiş ve özellikleriyle birlikte kavram açıklanmıştır. Ardından, Avrupa Birliği’nin yerel yönetim politikalarından bahsedilmiştir. Son olarak ise, Avrupa Birliği ile adaylık sürecinde olan Türkiye’de mevcut olan merkezîyetçilik yaklaşımına eleştirel olarak değinilmiş ve yerelleşmenin öneminden bahsedilmiştir. Ayrıca çalışmada Avrupa İdari Alanı İlkeleri çerçevesinde gerçekleştirilen reformlarla birlikte daha şeffaf ve demokratik bir yerel yönetim sisteminin oluşmaya başladığı düşüncesi benimsenmiştir.

Bulut, M., 2011, “Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları” adlı çalışmasında öncelikli olarak kamu yönetiminde dönüşüm ihtiyacına değinilmiştir. Ardından Avrupa Birliği İlerleme Raporları’nın ne şekilde hazırlandığına-hazırlanma aşamasında hangi kaynaklara başvurulduğuna-anlamına ve işlevselliğine değinilmiştir. Ayrıca çalışmada İlerleme Raporları’nın Türk Kamu Yönetiminin değişimine etkisinin nasıl olduğuna değinilmiştir. Son olarak 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hâkim olan Geleneksel Yönetim Anlayışı’nın merkezîyetçi, katı, hantal vs. olan yönetim paradigmasının aşılması düşüncesinden doğan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı çerçevesinde İlerleme Raporları’nın dönüşüme etkisi ele alınmıştır.

Acar, A. ve Sevinç, İ., 2011 yılında yapmış olduğu “Avrupa Birliği SIGMA Programı’nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları” isimli çalışmada Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde yönetim ve yönetimi geliştirmek için destek mahiyetinde oluşturulmuş, özellikle genel idari kapasitelerin geliştirilmesine destek için kullanılan teknik destek mekanizması olan SIGMA’nın ilkelerinden, hedeflerinden bahsedilmiştir. Devamında ise SIGMA’nın Türk Kamu Yönetimindeki Yansımaları çerçevesinde SIGMA’nın hangi konularda Türkiye’deki reformları desteklediğine değinilmiştir. Ayrıca çalışmada Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında dikkat edilmesi gereken hususlara (hizmetlerin belirlenmesinde merkezi-yerel yönetimlerin işbirliği içinde çalışılması, girdi odaklı yaklaşım yerine çıktı odaklı yaklaşımın benimsenmesi, merkezi yönetimin yerel yönetimlere işlevlerini devretmesi durumunda güç kaybından korkmaması vs.) da değinilmiştir.

Yazgan, H., 2012, “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaştırma”: Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar” adlı çalışmasında Avrupalılaştırma kavramının kullanılan farklı tanımlarına yer verilmiş, Avrupalılaştırmanın nasıl gerçekleştiğini ortaya koymak amacıyla Avrupalılaştırmanın Temel Mekanizmaları, Avrupalılaştırılan Alanlar, Yapılar ve politikalar incelenmiştir. Ayrıca çalışmada Avrupa Birliği etkisini değerlendirmede Avrupalılaştırmanın ehemmiyetli bir araç olduğu, fakat ele alınan değişkenlerin farklı özelliklerinden dolayı çok boyutlu bir inceleme gerektirdiği tezi öne sürülmüştür.

Yılmaz, N. ve Doğan, C., K., 2013, “Avrupa Birliği Aday Ülkelerinin Avrupalılaştırma Aracı Olarak Sıgma Programı ve Avrupa Yönetiş Alanı” adlı çalışmada kavramsal çerçeve kapsamında Avrupalılaştırmaya, 1992 yılında OECD’nin “Kamu Yönetimi Direktörlüğü” bünyesinde kurulmuş olan SIGMA Programı’na ve Avrupa Yönetiş Alanına değinilmiştir. Ayrıca çalışmada AYA kriterlerini yerine getirmenin Avrupa Birliği’ne aday ülkeler açısından olumlu sonuçlar doğurduğu ifade edilmiştir. İlaveyen, çalışmada İlerleme Raporları ışığında ülkelerin eksikliklerinin tespiti ve bu eksikliklerinin giderilmesi talebinin aday ülkelerin demokrasi seviyesinin artmasına

katkı sağladığı ve bu hususta aday ülke olan Türkiye'nin de pozitif yönde etkilendiği vurgulanmıştır.

Aytuğ, H., K., 2016, "Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması" isimli çalışmasında ilk olarak Müzakere, Avrupalılaşma, Çok Düzeyli Yönetişim ve Avrupa Yönetişim Alanı kavramları açıklanmış, daha sonra Avrupa Birliği'ne üye ülkelerdeki kamu yönetiminin Avrupalılaşmasına odaklanılmıştır. Bu maksatla çalışmada Polonya ve Yunanistan'da yaşanan kamu yönetiminin Avrupalılaşmasına kısa bir giriş yapıldıktan sonra Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı'nın resmi dokümanları çerçevesinde değinilmiştir. Bu doğrultuda Polonya-Yunanistan-Türkiye mukayese edilerek Türkiye'nin önemli mesafeler katettiği vurgulanmıştır. Ayrıca önümüzdeki dönemde Avrupa Birliği ile yakınlığın sağlanması için, İlerleme Raporlarında vurgulanan reformların hayata geçirilmesi noktasında öneride bulunulmuştur.





### 3. AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER

II. Dünya Savaşı'nın ardından birbirleriyle tezat görünen iki akım, Avrupa ölçeğinde yanyana yürümüştür. Bunlardan biri, Avrupa'nın siyasi ve ekonomik bütünleşmesi, diğeri de birçok ülkede bölgesel ve yerel kimliklerin güçlenmesi sonucunda merkezi yönetimlerin bazı yetkilerinin yerel birimlere devredilmesidir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde büyük çöküşün ardından bu eğilimler hızlanmış ve bazı ulusal toplulukların, yeni demokrasilerin ve etnik kümelerin, ulusal kimliklerin tanınıp geliştirilmesi ve daha geniş bir Avrupa şemsiyesi altında bütünleşme istemlerinde bulunmalarına yol açmıştır. Bu bütünleşme sürecinde Avrupa Birliği'nin takip ettiği ortak politikaların, üye ülkelerin yerel yönetimlerinde önemli ölçüde etkili olduğu görülmüş ve ülkelerin hem idari-siyasi mekanizmalarının hem de yerel-bölgesel yönetimlerinin yeniden yapılandırıldığı görülmüştür. Bu bağlamda bu başlık altında Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin ne durumda olduğunun anlaşılması açısından Avrupa Birliği'nin tarihsel gelişimi ele alınıp, Avrupa Birliği'nin entegrasyonu kapsamında ilk temel özellik olarak boy gösteren genişleme sürecinin temel dinamiklerine değilmiştir. Son olarak bu bölümde Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin durumuna yer verilmiştir.

#### 3.1. Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi

*“ABD nasıl yeni bir dünyayı taçlandırdıysa, birgün gelecek Avrupa Birleşik Devletleri eski dünyayı süsleyecektir. İster benimsensin, ister reddedilsin. Birlik fikri, hiç durmadan yakılıp yıkılan, kasılıp kavrulan bir kıtanın bin yıllık hülyası olarak her zaman varlığını sürdürmektedir.”*

Victor HUGO

Avrupa'nın bütünleşme fikrinin uzun ve gerilere giden bir tarihi bulunmaktadır. “Avrupa(Europe)” terimi ilk kez Yunan dünyasında mitoslar aleminin bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Her çağda farklı şekillerde dile getirilerek literatürde yerini almıştır.

17. yüzyılda ulus-devletin ortaya çıkışının ardından Avrupa federasyonu düşüncesi boy göstermeye başlamıştır. Bu dönemde Duc de Sully, Dante, Dubois, Saint Simon, William Penn, J.J. Rousseau, Victor Hugo, Kant gibi tarihçi, hukukçu, filozof ve siyasetçiler bütünleşmenin gerekliliğine eserlerinde de yer vererek, kalıcı bir barış temini için düzen arayışına girmişlerdir (Günoğur,2007:4). 18. yüzyıla gelindiğinde Sanayi Devrimi ile Avrupa kıtasındaki bütünleşme çabaları hız kazanmıştır. Bu dönemde üretilen sanayi mallarına pazar oluşturmak amacıyla ilk olarak 1786 yılında Fransa ve İngiltere arasında Ticaret Anlaşması imzalanmıştır. 1815 yılında Viyana Kongresi'nin ardından Prusya, Maassen Tarifesi ile iç gümrükleri kaldırarak içinde bulunulan çağın kaotik yapısına son vermek için önemli adımlar atmıştır (Palabıyık ve Yıldız, 2007:4-5).

20. yüzyılda ise Dünya Savaşları'nın yıkıcı etkisiyle bütünleşme konusunda daha somut adımlar atılmıştır. I. Dünya Savaşı'nda yaşanan dehşetin etkisiyle Avrupa bütünleşmesi yönünde harekete geçilmiştir. 1924 yılında Kont Kalergi tarafından “ülkelerin yıkımına neden olan savaşları önlemek ve dünyanın diğer ülkeleri ile rekabet edebilmek için” Pan-Avrupa Birliği projesi geliştirilmiştir. Kısa ömürlü olan bu proje II. Dünya Savaşı'nın patlak vermesinin önüne geçememiştir. Fakat Avrupa Devletleri savaşın kanlı sahneleri, insan kayıpları, yıkıcı etkileriyle aralarındaki çekişmenin kendilerine kazançtan ziyade zarar verdiğini anlamıştır (Yerlikaya,2012:4). Böylece gücünü yitiren Avrupa'nın yeniden canlanması için Avrupa devletlerinin birlikte hareket etmeleri gerektiği noktasında bir fikir birliği oluşmuştur. Özellikle Churchill'in 1946 yılında Zürih'te yaptığı konuşmada Avrupa Birleşik Devletleri kavramını vurgulaması Avrupa entegrasyonunun önemli bir safhasıdır. 1948'de Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü(OEEC), 1949'da Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü(NATO) ve Avrupa Konseyi de kurularak bütünleşme yolunda ilk önemli adımlar atılmıştır (Kerman, 2009:274). Bunları takiben 1950 yılında Fransa Dış İşleri Bakanı Schuman tarafından

açıklanan “Schuman Planı” ile Avrupa Birliği’nin tohumları ekilmiştir. Schuman bu bildirge ile Fransa, Almanya ve diğer Avrupa ülkelerini kömür ve çelik üretimlerini birleştirmeye çağırmıştır. Planda öngörüldüğü gibi Paris’te altı ülke arasında -bu ülkeler; Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg- 18 Nisan 1951’de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması imzalanmıştır (Bilici, 2013:33).

Girişimin başarılı olması üzerine AKÇT’yi kuran altı ülke ekonomilerindeki diğer sektörleri de bütünleştirmeyi hedefleyerek 1957 yılında Avrupa Birliği’nin ikinci kilometre taşı olan Roma Antlaşması’nı imzalamışlardır. Bu antlaşma sonucunda Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu(AAET) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu(AET) kurulmuş ve böylelikle üye devletler arasındaki ticari engeller kaldırılmıştır (Ceylan, 201:2). Bu gelişmelerin ardından 1960 yılında AET’nin dışında kalan Avrupa ülkeleri<sup>1</sup> AET’ye alternatif bir yapı olarak Avrupa Serbest Ticaret Birliği(EFTA)’ni kurmuşlardır. Fakat üyeleri zamanla AET’ye katılınca EFTA da anlamını yitirmiştir (Yerlikaya, 2012: 9).

1967’ye gelindiğinde ise her topluluğun farklı yönetsel yapısının yol açtığı kurumsal çeşitliliği sonlandıran Füzyon(Birleştirme) Antlaşması imzalanmıştır. Bu antlaşma kurucu üye devletlerarasında varılan mutabakatla Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun yürütme ve karar organları olan Komisyon, Parlamento ve Konseyi tek bir çatı altında birleştirmiştir (Bulut, 2005:15). Ayrıca Füzyon ile üç topluluğu ifade etmek üzere Avrupa deyimi kullanılmaya başlanmıştır.

1969 Lahey Zirvesi’nde İngiltere, İrlanda, Norveç ve Danimarka topluluğa katılma talebinde bulunmuş; 1973 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda tam üye olarak topluluğa girmiştir. Böylece ilk genişleme süreci sona ermiştir (Özer, 2006:15). İlk genişlemenin hemen ardından 1975 yılında tam üyelik başvurusunda bulunan ve 6 yıllık bekleyişin ardından 1981 yılında Topluluk üyesi olan Yunanistan’la ikinci genişleme gerçekleşmiştir. Ardından ise 1986 yılında İspanya ve Portekiz’in üyeliğinin kabulü ile birlikte üçüncü genişleme de gerçekleşmiştir ([www.ab.gov.tr](http://www.ab.gov.tr), 08.08.2015).

1974 ve 1979 yıllarında yaşanan petrol krizinin neden olduğu ekonomik durgunluk AT üyesi ülkelerde de görülmüş ve 1960’larda kaydedilen ekonomik gelişmeler yavaşlayarak durgunluk sürecine girilmiştir (Yerlikaya,2012:9). Bu durgunluğun önüne geçebilmek için 1984 yılında AT kamusal düzenleme ihtiyacı doğrultusunda ilk adımlarını atmıştır. Bu yılda Avrupa’nın bunalımdan çıkması için birleşmenin daha da derinleşmesine dayanan bir strateji benimsenmiştir. Bu amaçla 1986’da Tek Avrupa Senedi (TAS) imzalanarak 1987’de yürürlüğe girmiştir (Tekeli ve İlkin, 2003:29). TAS ile Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar ilk kez kapsamlı bir şekilde tadil edilmiş; “Ortak Pazar” hedefi tekrar tanımlanmış ve ortak pazarın önündeki fiziki, mali ve ekonomik engellerin kaldırılması amacıyla bazı düzenlemelere yer verilmiştir (Acar,2006:21). Böylece basit bir ortak pazar yerine, bütünleşik bir Avrupa Pazarı düşüncesi filizlenmiştir.

Tek pazara geçişle ilgili düzenlemeler 1992 yılına kadar uygulamaya konulmuş ve bu yılda Avrupa Topluluğu’na üye 12 devlet tarafından Maastricht Antlaşması<sup>2</sup> imzalanmıştır. Bütünleşme tarihinin önemli kilometre taşı olarak kabul edilen Antlaşma ile ekonomik ve parasal birlik, Avrupa vatandaşlığı, kamu sağlığı, vize politikaları, ulaşım ağı, kültür, eğitim, çevre gibi konular söz konusu olmuştur (Kerman, 2009:275).

Bu gelişmeler neticesinde, Maastricht’le Avrupa Toplulukları AB bünyesine dahil edilerek Birliğin üç temel sütunu oluşturulmuştur. Bu sütunlardan; Birincisi AET, AKÇT, EUROATOM’dan meydana gelmektedir. İkincisi; Ortak Dış Güvenlik Politikasını içermektedir. Üçüncüsü ise; Adalet ve İç İşleri’ni kapsamaktadır.

Ayrıca Avrupa Birliği’nin biçimlendiren bu antlaşmanın getirdiği yeni boyutla birlikte 12 ülke arasında mal, sermaye, hizmet ve insanların serbest dolaşımı tam olarak sağlanmıştır. Haziran 1993 yılına tekabül eden bu sürede Kopenhag Zirvesi gerçekleştirilerek, genişleme yönünde kararlar alınmıştır. Alınan kararlar doğrultusunda Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri’ni kapsayacak şekilde AB’ye üyelik kriterleri

<sup>1</sup>Bu ülkeler; İngiltere, Avusturya, Danimarka, Norveç, Portekiz, İsveç ve İsviçre’dir.

<sup>2</sup> Asıl adı Avrupa Birliği Antlaşması olan antlaşma imzalandığı yerin adıyla anılmaktadır.

belirlenmiştir. Kopenhag Kriterleri olarak adlandırılan bu kriterler AB'ye üyelik başvurusu kabul edilen tüm aday ülkeler tarafından yerine getirilmesi gereken minimal koşullar olarak ifade edilmekte ve "Siyasi Kriterler", "Ekonomik Kriterler" ve "Topluluk Mevzuatının Benimsenmesi" şeklinde üç grupta toplanmaktadır ([www.ikv.org.tr,08.08.2015](http://www.ikv.org.tr,08.08.2015)).

1995 yılında İsveç, Finlandiya ve Avusturya da topluluğa katılarak üye ülke sayısı 15'e yükselmiş ve dördüncü genişleme süreci yaşanmıştır. Ayrıca bu yılda Ocak ayından itibaren Birlik Avrupa Birliği adını da almıştır (Kavalalı,2005:3).

1992 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nın ardından toplulukla ilgili önemli kararların alındığı diğer bir Antlaşma, 1997'de imzalanan Amsterdam Antlaşması'dır. Antlaşma AB'nin Kurucu Antlaşması'na ve Avrupa Toplulukları Kurucu Antlaşmaları'na; "Ekonomik ve Parsal Birliğin Tamamlanması, Ortak Vize Uygulamasının Başlatılması" gibi birtakım değişiklik ve eklemeler getirmektedir. (Reçber,2012:35). Bahsedilen Antlaşma'ya benzer şekilde Nice Antlaşması imzalanmış ve 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Böylece beşinci genişlemeyle ilgili zemin hazırlanmış ve 2004 yılında Litvanya, Letonya, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs Rum Kesimi, Macaristan, Slovakya, Slovenya, Polonya, Estonya, Malta'nın katılımıyla beşinci genişleme dalgası gerçekleşerek üye sayısı 25'e yükselmiştir (Karaca, 2006:3).

Dinamik bir yapıya sahip olan Avrupa Birliği, sürekli gelişme halindedir. Üye sayılarındaki artış ve mevzuatındaki değişimde de kendini gösteren bu gelişme, Avrupa Birliği'nde değişim ihtiyacını gündeme getirmiştir. Değişim ihtiyacı her ne kadar yukarıda bahsedilen antlaşmalarda yapılan değişikliklerle ve antlaşmalara yapılan eklemelerle giderilmeye çalışılsa da istenen başarı elde edilememiştir. Bununla birlikte AB'nin bir anayasaya kavuşturulması için çalışmalar başlatılmış ve 2004 yılında üye devletlerin başkanları tarafından imzalanan anayasa bu devletlerin iç hukuklarında öngörülen prosedür doğrultusunda onaylamaya tabi tutulmuştur. Fakat bu sure zarfında Fransa ve Hollanda'nın iç hukuklarında öngörülen prosedür gereği Anayasa referandumuna sunulmuştur. Olumsuz sonuçlanan referandumdan dolayı Anayasa'nın yürürlüğe girmesi ise imkansızlaşmıştır (Arsava, 2006: 77-78).

Bu gelişme üzerine Avrupa Birliği'ne üye olan ülkelerin tamamını kapsayacak şekilde bir metin arayışına gidilerek yeni bir çalışma başlatılmıştır. Bu süreçte antlaşmada aksaklığa neden olacak hususlar ayıklanarak reform antlaşması olarak nitelenen Lizbon Antlaşması'nın bugünkü hali ortaya çıkmış ve Antlaşma 2009 yılında imzalanmıştır. Lizbon Antlaşması ile mevcut antlaşmalar kaldırılmamış, bunun yerine önemli değişiklikler yapılmıştır (Bilici,2013:41-42). Bu değişiklikler AB Antlaşması ve Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması(ATKA) üzerinde yoğunluk kazanmıştır. ATKA'nın isminin Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma(ABİDA) olarak değiştirilmesi, AB'ye "Avrupa Birliği" adı altında tek bir tüzel kişilik verilmesi, Birliğin yetki alanının genişletilmesi, işbirliği imkanıyla çok vitesli bir Avrupa'nın yolunun açılması bu kapsamda gerçekleştirilmiştir.

Buarada 2002 yılında tam üyelik için yol haritasını elde eden Bulgaristan ve Romanya'nın da üyelik müzakereleri tamamlanmış ve 2007 yılında üyelikleri gerçekleşmiştir. Böylece üye ülke sayısı 27'ye yükselmiştir. Bu sayı 2013 yılına kadar stabil bir hal alırken 2005 yılında müzakereye başlayan Hırvatistan'nın üyeliğinin kabulüyle 2013 yılında artış göstermiştir. Hırvatistan'ın üyeliğinin ardından ise 2016 yılında İngiltere'nin AB'den ayrılması gündeme gelmiş ve İngiltere'de 23 Haziran 2016 tarihinde "Brexit Referandumu" gerçekleştirilmiştir. Referandum sonucunda % 52 oyla İngiltere'nin AB'den ayrılması kesinleşmiş ve bununla birlikte başlayan ayrılma sürecinin iki yıl içerisinde gerçekleşmesi gerekmektedir ([www.ntv.com.tr](http://www.ntv.com.tr), 23.10.2016).

Bu kapsamda Türkiye'nin AB sürüvenine kısaca değinmek gerekirse; öncelikle kuruluşundan bu yana ülkenin çağdaş medeniyetler seviyesine ulaşma hedefine yönelerek Batı'ya yüzünü doğrultup uluslararası gelişmeleri yakından takip ettiğini ve bu bağlamda OECD, NATO vb. örgütlerin aktif üyesi olduğunu söylemek mümkündür. Yine bu doğrultuda Türkiye, 1958 yılında AET'nin kurulmasını takiben, 31 Temmuz 1959'da Topluluğa ortaklık başvurusunda bulunmuştur ([www.ab.gov.tr](http://www.ab.gov.tr), 09.08.2015). Türkiye'nin yapmış olduğu bu başvuruyu AET Bakanlar Konseyi kabul etmiş ve üyelik şartları gerçekleşinceye kadar geçerli bir ortaklık anlaşmasının imzalanmasını tavsiye

etmiş, böylece 12 Eylül 1963'te imzalanıp, 1 Aralık 1964'te yürürlüğe giren Ankara Antlaşması ile Türkiye ve Avrupa Birliği ilişkileri başlamıştır ([www.paraborsa.net](http://www.paraborsa.net), 09.08.2015). Kısaca bu anlaşma Türkiye ve AB ilişkilerinin yasal temelini oluşturmuştur.

Anlaşmada, "Türkiye ekonomisinin hızlı bir şekilde kalkınması, Türk halkının yaşam standardının yükseltilmesi dikkate alınarak, taraflar arasında hem ticari hem de ekonomik ilişkilerin kesintisiz ve dengeli bir şekilde güçlendirilmesini özendirmek" amaç edinilmiştir. Nihai hedefin ise Türkiye'nin üyeliğini düzenlemek olduğu belirtilmiştir. Yine antlaşmada Türkiye için hazırlık, geçiş ve son dönem olmak üzere üç aşamalı bir bütünleşme modeli de öngörülmüş; Türkiye ilk aşamasını anlaşmanın yürürlüğe girmesi ile birlikte başlatmıştır. Bu dönemde Türkiye'ye herhangi bir yükümlülük verilmemiş, sadece ortaklık ilişkisinin yürülmesi için Ortaklık Konseyi gibi kurumlar tesis edilmiştir (Özer, 2006:58-59).

Bu gelişmeleri takiben 1973 yılında Katma Protokolü yürürlüğe girmiş ve böylece anlaşmada belirlenen hazırlık aşaması tamamlanarak geçiş aşaması için koşullar belirlenmiştir. Aynı dönemde tarım, sanayi ürünleri ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması ile Gümrük Birliği'nin tamamlanması öngörülmüştür. 1980 yılına gelindiğinde ise Türkiye'deki askeri darbe durumundan dolayı AB ilişkilerinin askıya alınması söz konusu olmuştur ([www.gercekportal.com](http://www.gercekportal.com), 09.08.2016).

14 Nisan 1987'de Türkiye AB'ye üyelik başvurusunda bulunmuştur. Fakat Türkiye bu başvuruyu anlaşmada belirtilen dönemlerin tamamlanmasını beklemeden yapmış ve kendi iç bütünleşmesini tamamlamamıştır. Buyüzden başvuru Komisyon tarafından uygun görülmemiş, gerekçe olarak Topluluğa katılmak için ehil olmadığı, ekonomik, sosyal ve siyasi açıdan gelişmesinin gerekliliği sunulmuş ve Ortaklık Anlaşması çerçevesinde ilişkilerin geliştirilmesi konusu öngörülmüştür. Böylece Katma Protokol'de öngörülen biçimde Gümrük Birliği'nin tamamlanma hazırlığı başlamış ve 1 Ocak 1996'da Türkiye için önemli safhalardan biri olan Gümrük Birliği yürürlüğe girmiş, Türkiye için son aşamaya geçilmiştir (Oğuz,2012:54).

1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi ile Türkiye ve AB ilişkileri dönüm noktasına ulaşmış ve Türkiye aday ülke konumuna gelmiştir. Yine bu zirvede Katılım Ortaklığı Belgesi'nin hazırlanmasına karar verilmiş ve belge 2001 yılında onaylanmıştır. Aynı yıl Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirlenen konuların hayata geçirilmesine ilişkin takvimimize yönelik olarak Ulusal Program onaylanmıştır (Tepeli ve Aydın,2015:39). Son olarak Türkiye için 3 Ekim 2005'te Lüksemburg Hükümetlerarası Konferans'ta Türkiye resmi olarak AB ile müzakerelere başlamıştır.

AB'nin temeli ve alt yapısına yer verilen çalışmanın bu bölümünü kapatırken AB'nin kurumlarına kısaca değinmekte yarar olduğu düşünülmüştür. Bu amaçla özgün bir yapıya sahip olan Asli Kurumları tablo 3.1.'de özetlenmiştir.

Bütünleşmenin baş aktörleri olarak bilinen asli kurumları ve fonksiyonları şöyledir:

Tablo 3.1. AB'nin Asli Kurumları Özet Bilgi (Bilici, 2013:67).

KURUM	FONKSİYONU
<b>Avrupa Parlamentosu</b>	<i>AB vatandaşlarını temsil eden danışma ve karar organıdır. AB Bakanlar Konseyi ile yasama ve bütçe yetkisini paylaşmaktadır.</i>
<b>Avrupa Konseyi</b>	<i>Üye devletleri temsil etmektedir. Devlet Başkanı ve Hükümet düzeyinde toplanır.</i>
<b>Konsey(Bakanlar Konseyi)</b>	<i>Üye devletleri temsil eder. Görüşülecek konuyla ilgili Bakanlar düzeyinde toplanır ve kararları alır.</i>
<b>Avrupa Komisyonu</b>	<i>Ortak Avrupa çıkarlarını temsil eder ve korur. Ana yönetim organıdır. Mevzuat önerileri yapar. Alınan kararların doğru uygulanmasını gözetir.</i>
<b>Avrupa Birliği Adalet Divanı</b>	<i>Uygulamaların yasallığını denetler.</i>
<b>Sayıştay</b>	<i>Birliğin tüm gelir ve giderlerini inceler.</i>
<b>Avrupa Merkez Bankası</b>	<i>Avronun ve AB'nin ortak para politikasının yönetiminden sorumludur.</i>

Yukarıda bahsedilen asli kurumlara ilaveten birliğin danışma ve finans kuruluşları da mevcuttur. Bunların fonksiyonları ise şöyledir:

Tablo 3.2. Avrupa Birliği'nin Tali Kurumları Hakkında Özet Bilgi (Bulaç,2011: 58-59).

KURUM	FONKSİYONU
<b>Ekonomik ve Sosyal Komite</b>	<i>Ekonomik ve Sosyal Komite Başta işverenler, sendikalar, çiftçiler, tüketiciler ve diğer çıkar grupları olmak üzere sivil toplumun görüşlerini temsil eden ve menfaatlerini koruyan danışma organıdır.</i>
<b>Bölgeler Komitesi</b>	<i>Maastricht Antlaşması ile oluşturulan komite, AB karar alma sürecinde bölgesel ve yerel görüşlerin dikkate alınmasını sağlayan danışma organıdır. Bölgesel politika, çevre, eğitim, gençlik, ulaştırma gibi bölgesel ve yerel konularda karar alınırken danışılması gereken bir kurumdur.</i>
<b>Avrupa Yatırım Bankası</b>	<i>Roma Antlaşması'yla kurulan AYB, Birliğin hedeflerini gerçekleştirmesine yardımcı olarak yatırımları finanse etmek amacıyla oluşturulmuştur.</i>
<b>Ombudsmanlık</b>	<i>Maastricht Antlaşması ile oluşturulan kurum Birlik vatandaşları, iş dünyası ve kurumları ya da herhangi bir AB ülkesinde ikamet eden gerçek kişiler ile AB'de kayıtlı olan tüzel kişilerin AB kurumları<sup>3</sup> hakkındaki şikayetlerini soruşturur.</i>

### 3.2. Avrupa Birliği Genişleme Sürecinin Temel Dinamikleri

<sup>3</sup> Avrupa Birliği Adalet Divanı hariçtir.

Avrupa'da birleşmeye yönelik düşünceler ve ilk öneriler bütün Avrupa devletlerinde hemen hemen eş zamanlı olarak İkinci Dünya Savaşı esnasında yaşanan olumsuz deneyimlerden dolayı ortaya çıkmıştır. Bunun üzerinden uzunca bir süre geçmiş ve Avrupa'da bütünleşme fikri konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmeler zaman zaman kesintiye uğramış olsa da genel itibariyle bakıldığında süreklilik göstermiştir. Bu zaman dilimi ele alındığında ise, bu sürecin iki ilke doğrultusunda şekillendiği görülmektedir. Bunlardan ilki; genişleme, ikincisi ise, derinleşmedir (İyikan,2008:1). Bu şekilde genişleme ve derinleşme üzerine kurulmuş olan Avrupa entegrasyonu, Birliğe yeni dahil edilen ülkelerin getirdiği yapısal sorumlulukları ve AB'nin karar alma mekanizmasında meydana gelen problemlerden dolayı zamanla çeşitli dinamikleri geliştirme mecburiyetinde olan uluslararası yapının değişen özelliklerine göre çabucak ve kendiliğinden olgunlaşan bir süreç haline gelmiştir (Akşemsettinoglu, 2011:1). Buradan hareketle Avrupa bütünleşme sürecinin ve bu süreç içindeki genişlemenin temel dinamiklerini anlamak için öncelikle Avrupa'da birlik oluşturma düşüncesinin temeline de kısaca değinmekte yarar vardır.

Avrupa bütünleşmesinin düşünsel temelini, Avrupa kıtasındaki ülkelerin genel anlamda barış için bir araya gelmesinden alındığı söylenebilir. Bu anlamda ise pek çok ülkeden tek bir devlet oluşturma düşüncesi ancak İkinci Dünya Savaşı'nın ardından meydana gelen sosyal ve siyasal ortamda uygulama alanı bulabilmiştir. Bu savaştan sonra her iki savaşta da başrolde yer alan Almanya'dan korkan Avrupa'daki devletler, bu ülkenin tekrardan bir tehlike olmasından korkarak Avrupa'da bir araya gelmek istemişlerdir. Böylece bütünleşme fikrinin esas amacı hem ekonomik hem de askeri gücü olan Almanya'yı birlik çatısı altında kontrol edip, barışı sağlamak olmuştur. Bu doğrultuda Avrupa'da bütünleşme düşüncesi BENELÜX(Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) ülkeleri arasında 1951 yılında imzalanan AKÇT ile resmen hayata geçirilmiştir (Canbolat, 2002:76).

Birlik fikrinin hayata geçirilmesinin ardından 1969 yılında Hague Zirvesi'nde oluşmaya başlayan genişleme İngiltere, İrlanda, Danimarka'nın girişimi ile başlamıştır. Başta İngiltere, ulusal egemenliğinin uzunca bir geçmişinin olması, özellikle de Parlatentonun egemenliğe vurgusu ve bunu kaybedeceğine ilişkin endişesi nedeniyle Birlik üyeliğine sıcak bakmamıştır. Bunun yanında, İngiltere Avrupa'ya odaklanmak yerine geleceğini ABD ile geliştirmiş olduğu "özel ilişki"de ve Milletler Topluluğu'ndaki koloniler ile geliştirmiş olduğu imtiyazlı ticari düzenlemelerde görmüştür (Emmert ve Petrovi, 2014:1361). Fakat zamanla gerek ekonomik olarak gerekse Soğuk Savaş konjonktüründe dünya politikasındaki siyasi ağırlığının gerilemesinden dolayı fikrini değiştirmiştir.

İngiltere 1961 yılında üyelik için AET'ye resmi olarak başvuru yapmıştır. Kabul müzakereleri derhal açılmıştır; fakat bir anlaşmaya varılmadan Fransız Cumhurbaşkanı de Gaulle İngiltere'nin üyeliğini 14 Ocak 1963'te fiilen veto etmiştir. De Gaulle Ortak Pazar'ın olduğu gibi kalmasında ısrarcı olmuş ve İngiltere'nin kabulünün diğer ülkelerin katılım girişimlerine öncülük edeceğini ve bunun da birliğin doğasını değiştireceğini ifade etmiştir. 1967 yılında İngiltere, yeni başbakanı Harold Wilson öncülüğünde AET'ye üyelik için ikinci bir girişimde daha bulunmuştur. Fakat de Gaulle bir basın toplantısı düzenleyerek İngiltere'nin Washington ile kıtayı yıkmak üzere sıraya girdiği suçlamasında bulunmuştur ve bu girişim de de Gaulle'un etkisiyle veto edilmiştir. İngiltere'nin birliğe üyelik yolu 1969 yılında de Gaulle'un istifasıyla açılmış ve 1973 yılında süreç tamamlanarak birliğe tam üyelik sağlanmıştır (Emmert ve Petrovi, 2014:1363-1365).

İrlanda ve Danimarka da İngiltere ile aralarında güçlü bağdan dolayı İngiltere ile aynı zamanda başvuru yapmışlar ve yine İngiltere ile aynı dönemde üye olmuşlardır (Düzgit,2013:44).

İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın Birliğe dahil olduğu ikinci genişleme Avrupa Birliği için bir dönüm noktası olmuştur. İngiltere Topluluk ve uluslararası sistem arasında bağ kurmuş; aynı zamanda İngiltere'yle Topluluk ABD ile de yakınlaşma imkanı sağlamıştır. Bununla benzer nitelikte, Birliğe katılan diğer iki ülke de Topluluğun üçüncü dünya ülkeleri ile arasında köprü kurmasına yardımcı olmuştur

(Redmond ve Rosenthal,1998:197).

Birliğin üçüncü genişlemesi; Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın katılımı ile gerçekleşmiştir. Bu genişlemede, Yunanistan'ın "Albaylar Cuntası", İspanya'nın "Franco Rejimi" ve Portekiz'in "Salazlar Rejimi"nin ardından demokrasiye geçmeleri ve özellikle de demokrasiyi yaşatmalarının bir sonucu olarak ve bu doğrultuda siyasi gerekçelerle Topluluğa başvuruları gerçekleşmiştir. Böylece Yunanistan 1981'de, İspanya ve Portekiz ise 1986'da Birlik üyesi olmuştur (Özer, 2006:18).

Bu genişleme sonucunda ise; Yunanistan Birliğin Balkanlara yakınlaşmasına katkı sağlarken, İspanya ve Portekiz de Topluluğun Latin Amerika ülkeleri ile daha sıkı bağ kurmasına katkı sağlamıştır. Ayrıca bu genişleme ile birlikte Akdeniz ülkeleri Birliğe dahil edilmiş ve böylece Birliğin dar bir çerçeve içinde gelişmeyeceği, çeşitli kültürlerin de Birlik şemsiyesi altında bulunabileceği görülmüştür (Akşemsettinoglu,2011:7).

Bir sonraki genişlemede yani dördüncü genişlemede; Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in katılımı ile gerçekleşmiştir. Bu genişlemede Birliğe giren ülkeler EFTA üyesiydi ve aslında Birliğe katılmalarındaki temel amaç ekonomikti. Ülkeler EFTA üyesi olmalarına rağmen Birliğin tam üyesi olmadıkları için EFTA Antlaşması uyarınca Birliğin ticaret politikasında alınan kararlar kendi menfaatleriyle çatışsa bile uygulama mecburiyetindeydiler. Buyüzden ülkeler çareyi üyelikte görmüşler ve 1994'te müzakerelerini tamamlamışlardır (Düzgit, 2013:46).

Birliğin beşinci genişlemesinde; Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi yaşanmış; bu genişlemede Birliğe Litvanya, Letonya, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs Rum Kesimi, Macaristan, Slovakya, Slovenya, Polonya, Estonya, Malta katılmıştır. Bu genişlemeyle birlikte Birlik en büyük genişlemeyi yaşamıştır. Bu ülkelerin Birliğe başvurmasında hem siyasi hem de ekonomik nedenler söz konusu olmuştur. Siyasi nedene bakıldığında; Soğuk Savaş'ın etkisiyle birlikte, bu ülkelerin komünizmin yeniden canlanması riskine karşı Avrupa Bloğu'nun korumasını istediği görülmektedir. Ekonomik nedene bakıldığında ise; artan ticari imkanlardan yararlanmak aynı zamanda ekonominin yeniden yapılandırılması ve liberalleşme döneminde Avrupa Birliği'nden maddi olarak destek görme isteği görülmektedir (Özer,2006:280). Bu sebepler çerçevesinde Kopenhag Kriterleri (demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı, işleyen bir Pazar ekonomisi vb.) getirilmiş ve bu ülkeler 2004 yılında Birliğe üye olmuşlar.

2007 yılında ise Romanya ve Bulgaristan Birliğe dahil edilmiş ve son olarak 2013 yılında Hırvatistan da Birlik üyesi olmuştur.

Tüm bu genişlemeler gözden geçirildiğinde Birliğe katılım amacının siyasi ve ekonomik olduğu görülmektedir. Bu amaçla Birliğe katılan ülkeler, üye sayısında ve nüfusta artışı gerçekleştirmişlerdir. Ayrıca tüm genişlemelerin AB'ye siyasi, sosyal, ekonomik, kurumsal etkileri olmuştur. Birliğin tarım politikası üretilen mallara daha fazla destek verilmesi amacıyla gözden geçirilmiş, Bölgesel Politikalar çerçevesinde yapılan harcamalar arttırılmıştır. Ayrıca Doğu Genişlemesi bu süreçte önemli bir yer edinmiştir. Bununla birlikte kurumsal reform tartışmaları ayyuka çıkmıştır. Yine bu genişleme dış politika alanında Birliğe katkı sağlamıştır. Örneğin, Rusya ile olan ilişkiler ciddi bir şekilde önem kazanmıştır (Dinç, 2011:215-216).

Son olarak AB'nin genişlemeleriyle birlikte coğrafyasında da ciddi boyutta değişiklikler yaşanmış ve böylece Avrupa'nın stratejik önemi de artmıştır. Dünya nüfusunun büyük bir kısmını bünyesinde toplayan Avrupa, pazarda da oldukça önemli bir güç konumuna gelmiş ve böylece ekonomik olarak da farklı bir boyut olmuştur (Yiğit vd., 2007:85).

### 3.3.Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler

Avrupa'nın tarihine bakıldığında kentlerin ve yerel hükümetlerin tarihi olduğu görülmektedir. Avrupa kıtası çağdaş yerel yönetim düşüncesinin ve uygulamalarının da beşiğini oluşturarak bin yıllık geçmişini günümüze kadar aktarmakta ve bugünkü yerel yönetimler için doğal bir laboratuvar fonksiyonunu gerçekleştirmektedir (Ökmen ve Parlak,2010:359).

Bu kapsamda doğrudan Avrupa Birliği'ne üye olan ülkelere bakıldığında bölgeselleşmenin ve yerelleşmenin popüleritesinin arttığı dönemin 1980'lere takabül ettiği görülmektedir. Birlik, geleceğin birleşik Avrupası'nı ortaya çıkarmak maksadıyla hem yerel hem de bölgesel yönetimlerin gücünden faydalanmaya çalışmaktadır. Bu dönemde yaşanan gelişmelerle birlikte, yerelleşme ve bölgeselleşmenin devletlerin toprak birliğine ve dirliğine fayda sağlayacağı yönündeki düşünce meydana gelmiştir. Böylece Avrupa entegrasyonu ile Birlik üyesi ülkelerin yönetim sistemlerinde bariz bir şekilde fark edilen dönüşüm süreci başlamış ve bu süreçle birlikte yerel ve bölgesel yönetimlerinde de belirgin bir değişim yaşanmıştır (Kerman,2009:276).

Buradan hareketle Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin gelişim seyrine bakıldığında dikkatleri çeken ilk unsurun, Avrupa Konseyi'nin üç temel organlarından biri olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin olduğu görülmektedir. Konsey'in yerel ve bölgesel temsilcilerini bir araya getirmek amacıyla 1957 yılında oluşturduğu Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı, 1994 yılında Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi haline gelmiştir. Kongre, Birliğin yerel ve bölgesel yönetimlerini temsil eden organlarından biridir ve yerel ve bölgesel politikalarıyla ilgili olarak Bakanlar Komitesi ve Parlamenter Meclisi'ne danışmanlık görevini ifa etmektedir ([www.tbb.gov.tr](http://www.tbb.gov.tr), 10.11.2015).

Kongre'nin amacı; Avrupa bütünleşmesinde bölgesel ve yerel yönetimlerin katkıda bulunmalarına ve bu doğrultuda da Konsey'in çalışmalarına aktif bir şekilde katılmalarına yardımcı olmaktır. Kongre, üye olan ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasiyi, özerkliği güçlü kılmak, yerel ve bölgesel yönetimi iyileştirmek ve Avrupa'daki bölgelerarası ve sınır bölgeleri arasındaki işbirliğini geliştirme rolünü üstlenmiştir. Bu doğrultuda Kongre yerel yönetimlerle ilgili çeşitli çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmalardan biri de hem Avrupa Birliği hem de Türkiye'nin yerel yönetimi açısından önemli bir yere sahip olan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır (Şinik, 2012:55-56).

1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından imzaya açılmış ve Türkiye tarafından da 1988 yılında imzalanmış, şartın bazı maddelerine çekince konularak 1991'de onaylanmıştır. Şartın amacı yerel yönetimleri merkezi yönetimin müdahalesinden korumak, yerel yönetimlere esneklik tanımak ve yerel yönetimlere iyi bir yönetim yapısı sağlamaktır. Bu şart ile yerindelik kavramı kullanılmaya başlamış ve yaygınlaşarak subsidiarity ilkesinin yerini almıştır ([www.bilgesam.org](http://www.bilgesam.org), 10.11.2015).

Son olarak Şartla ilgili bilinmesi gereken şey; imzalayan ülkelerin dikkat etmeleri gereken yükümlülüklerle ilgilidir. Bunlar, yapılacak düzenlemelerde yerel yönetimlerin geniş özerkliğe sahip olması, görevlerinin ve yetkilerinin anayasa çerçevesinde belirlenmesi, bu yetkilerin merkezi idare tarafından zayıflatılmaması, kendi iç yapılarını oluşturması, ihtiyaç olan mali kaynağa sahip olması, organlarının seçilerek oluşturulması, adem-i merkeziyetçilik anlayışını sağlaması şeklindedir ([www.bilgesam.org](http://www.bilgesam.org), 10.11.2015).

Bu gelişmenin ardından diğer bir gelişme de 1987 yılında Avrupa Tek Senedi'nde görülmüş, burada da yerel yönetimler açısından önemli bir düzenleme yer almıştır. Senedin 130. maddesinde yerellik ilkesine yer verilmiş ve ilke çevre konusu ile birlikte ele alınmıştır. 1989 yılında sosyal eylem programında da değinilen yerellik ilkesi, yerel yönetimler için önemi büyük olan Maastricht Antlaşması'nda "Subsidiarite (yerellik) İlkesi" olarak benimsenmiştir (Metin ve Altan, 2011:133-134). Böylece Antlaşma'yla birlikte ilke AB'nin yapısal ilkelerinden biri olarak hukuki bağlayıcılık kazanmıştır. Antlaşma'nın 3. maddesinde bu ilke şu şekilde ifade edilmiştir:

*"Salt kendi yetki alanına girmeyen konularda Birlik, yalnız yerellik ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki, söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsamı ve etkisi açısından, bu konular Topluluk düzeyinde daha iyi ele alınabilsin".*

Hizmette yakınlık olarak nitelendirebileceğimiz ilke, Birliği vatandaşlara yakınlaştırma noktasında önemli olmuştur. Buna göre de Birlik organları yalnızca, halka yakın olan diğer organlar tarafından gerçekleştirilmeyen faaliyetleri yapabilir duruma gelmişlerdir (Özkök Çubukçu, 2011:83). Böylece Avrupa hukukunun gelişim sürecinde



yerellik konusu popülaritesini koruyarak yasal düzenlemelerde de hem gelişen hem de pekişen bir seyir izlemiştir. Maastricht'i takiben yerel yönetimlere ait politikalar ortaya konurken de 1993 Kopenhag, 1995 Madrid, 1997 Lüksemburg, 1997 Amsterdam Antlaşmaları ile bu konuda getirilen ilkeler uygulanmıştır (Ökmen ve Parlak, 201:364).

Yine bu paralelde Bölgeler Komitesi'nin Birlik danışma organı olması da Maastricht'le aynı döneme denk gelmiştir. 1994 yılında icraata geçen Komite, üye olan ülkelerin idari yerinden yönetim birimlerinin temsil edildiği danışma niteliğinde bir organı olarak benimsenmiştir (Eliçin Arıkan,2004:43). Bunlar, Amsterdam Antlaşması'nda da yer almış ve revize edilmiştir. Amsterdam Antlaşması, Maastricht Antlaşmasında içerik konusunda kayda değer bir değişiklik yapmamıştır. Antlaşma'da sadece Birliği'n ilkeye uyma zorunluluğunun açıkça Antlaşma metninde öngörülmesidir( Maastricht'te başlangıç metninde yer almaktaydı) (Metin ve Altan, 2011:133-134).

Bu gelişmeleri takiben 1994 - 1996 yıllarında da Avrupa Parlamentosu yerel ve bölgesel yönetimler konusunda önemli girişimlerde bulunmuş; bu çerçevede Brüksel'de iki konferansın düzenlenmesine öncülük etmiştir. Bunlardan ilki; 1994 yılında düzenlenen "Halka Yakın, Demokrasi ve Dayanışma İlkelerine Dayalı Bir Avrupa İçin Yerel Yönetimler" isimli konferanstır. Bu konferansta;

- Yerellik İlkesi ve Bölgeler Komitesi
- Yerel Özerklik
- Avrupa Vatandaşlığı ve Yerel Seçimler
- Yerel Yönetimler ve İnsan Haklarına Saygı
- Yerel Yönetimlerin Planlamadaki Rolü
- Avrupa Topluluğu Ülkelerinde ve Topluluk Dışındaki Avrupa Ülkelerinde Yerel Yönetimler Arasındaki İş Birliği
- Yerel Gelişme Programlarının Uygulanması

Yerel Gelişme İçin Topluluğun Sahip Olduğu Araçlar gibi konulara yer verilerek yerel ve bölgesel yönetimlere verilen önem netleşmiştir. İkincisi ise; 1996 yılında düzenlenen "Avrupa Birliği'nde Bölgesel ve Yerel Yönetimler ve Avrupa Parlamentosu Konferansı"dır. Bu konferansta da 1994'tekine benzer olarak yerel yönetimlere vurgu yapılmıştır. Yine 1999 yılında Avrupa Parlamentosu'ndaki siyasi gruplar arasındaki farklılıklardan bağımsız yerel yönetimlerin ve vatandaşların menfaatlerini koruma amacıyla Avrupa Parlamentosu Yerel Politika Karma Grubu kurulmuştur (Keleş, 1999:26-29).

2004 yılında imzalanan Avrupa Birliği'nin Anayasal metninde ve ekli protokollerindeki düzenlemelerde de yerel ve bölgesel yönetimlerin hem Birliği'n kurumsal yapısındaki konumunu güçlendirmeye hem de politika oluşum ve uygulama süreçlerinde aktif olarak katılımlarını sağlamaya ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeler; Antlaşma'da ilk defa yerel ve bölgesel yönetimlere açık bir şekilde yer verilmesi, yerellik ilkelerinin vurgulanması, Bölgeler Komitesi'ne Adalet Divanı'na başvuru hakkı tanınması, Birlik amaçlarına bölgesel uyumun da eklenmesi doğrultusunda yapılmıştır (Köseçik, 2006:331-32). Anayasa metninde subsidiariteden daha çok etkin denetim konusuna yoğunluk verilmiştir.

Yerel yönetimler konusunda değinilmesi gereken gelişmelerden biri de Fransa ve Hollanda referandumları neticesinde rafa kaldırılan Anayasa'nın yeniden gündeme gelmesiyle imzalanan Lizbon Antlaşması'dır. Antlaşma AB'nin kurumsal yapısında önemli değişiklikler yaşatmıştır. Yine Lizbon'da da Subsidiarite İlkesi yer almış ve 3/b'de ilkeden anlaşılması gereken açık bir şekilde ifade edilmiştir. Bu madde şöyledir:

*"Subsidiarite ilkesine göre Birlik, münhasır yetki alanları dışında yalnızca, söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından; merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde tatminkâr olarak yerine getirilemezse ve getirilemediği ölçüde, ancak önerilen eylem, ölçeği ya da etkileri nedeniyle Birlik düzeyinde daha iyi başarılabilirse harekete geçer. Birlik kurumları subsidiarite ilkesini, subsidiarite ve orantılılık ilkelerinin uygulanması hakkında Protokol'de belirlendiği şekilde uygularlar. Ulusal parlamentolar söz konusu Protokol'de belirlenen usul uyarınca ikincillik ilkesine uygun*

*faaliyet gösterirler.”*

Maddeye bakıldığında ilkenin sadece Birliği'nin yetkilerinin kullanımında geçerliliği, Birliği'nin yetkilerini sınırlamada kullanılmadığı görülmektedir. Son olarak Antlaşma'da (Kerman,2009:279-280);

- Yerinden yönetim ilkesinin tanındığı; buna göre Avrupa Birliği üye ülkelerin antlaşmalar önündeki eşitliği, temel yapılarına yönelik hem siyasal hem de anayasal, bölgesel ve yerel özerk yönetimler de dahil olmak üzere yerel kimliklerine saygı gösterdiğinin belirtildiği,
- Yerellik ilkesinin yer aldığı maddede, yerinden yönetimlere yer verildiği ve yetki devri ilkesinin açıklığa kavuşturulduğu, böylece Birlik yetkilerinin yerellik ve orantılılık ilkesine göre belirlendiği,
- Diyalog ve danışmaya işaret edilmiştir.
- Bölgeler Komitesinin güçlendirildiği (ABİA'nın kendisine danışılmasını öngördüğü yasama kurallarının yerellik ilkesine aykırılığı durumunda AB Adalet Divanı'na başvurulabilir).
- Yerel ve bölgesel güçlerin yetkilerinin açık bir şekilde tanındığı görülmektedir.

Ayrıca Antlaşma ile önceki gelişme ve düzenlemelerde yetersiz görülen subsidiarity ilkesi için etkili bir denetim sistemi getirilme çabasına girilmiştir. Yine Antlaşma'yla birlikte ulusal parlamentoların rolü artırılmış ve Antlaşma bu parlamentoların işlevini arttırmak amacıyla ilkenin korunmasını sağlamıştır. İlkeyi korumak için subsidiarity davasını uygulamaya koymuştur.

Ayrıca yerel yönetimler konusunda bu gelişmeler dışında Avrupa Şemsiye Örgütleri de önemli gelişmeler kaydetmektedirler. Bu gelişmelerden ilki, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR)'dir. Avrupa Birliği düzeyinde yerel ve bölgesel temsil amaçlı resmi bir kulis yürüten örgüttür diyebiliriz (Ökmen ve Parlak,2010:368-369). Bunun dışında da Birlik bünyesinde ulus-üstü nitelikte faaliyet gerçekleştiren;

- Yerel Kalkınmada Avrupa Bilgi Birliği
- Avrupa Bölgeler Asamblesi
- Avrupa Kentler Birliği
- Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği gibi yerel yönetim örgütleri mevcuttur.

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yönelik politikalarının uygulama araçları olan “Fonlar” da Avrupa Birliği yerel yönetimler kapsamında değinilmesi gereken konulardan biri olduğu düşünülerek burada kısaca yer verilmektedir. Fonlar ikiye ayrılmaktadır:

**Katılım Öncesi Yardım:** İsminden de anlaşıldığı gibi henüz adaylık aşamasında olan ülkelerin gerekli yapısal uyumunun sağlanması için yerel-bölgesel yönetimlerine kullandırılan kaynaklardır.

**Katılım Sonrası Destek:** Birliğin üyesi olan ülkelerin yerel yönetimleriyle ilgili yapısal-yapısal olmayan fonlarıdır. Burada ifade edilen yapısal fonlar ise; Birlik üyesi ülkelerin kamu yönetimlerinin tavsiye ettiği belli kriterlerini taşıyan projelere yönelik iktisadi ve sosyal uyumu sağlamak için kullandırılan kaynaklardır. Yapısal olmayan fonları da yine Birliğe üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşlarında yer alan örgütlerin kullanımını için var olan fonlardır (Köseçik, 2002:78-79).

Bu gelişmeler kapsamında değerlendirme yapıldığında; Avrupa Birliği'nin geçmişten günümüze aldığı kararlarda, düzenlediği konferanslarda, imzaladığı antlaşmalarda yerel yönetimlere verdiği önem belirgin bir şekilde görülmektedir. Bu gelişmeleri hem üye hem aday ülkeler takip etmekte ve yerel yönetimlerini bu doğrultuda şekillendirmektedirler.

#### 4.AVRUPALILAŞMA VE AVRUPA İDARİ ALANI ÜZERİNE KAVRAMSAL TARTIŞMALAR

*“Avrupalılaşıma, AB politika yapım süreci içinde oluşturularak, devletlerin ulusal söylem, siyasi yapı ve siyasetlerine entegre ettikleri resmi ve resmi olmayan kurallar, süreçler, politikalar, paradigmlar; tarzlar ve iş yapılış biçimlerinin oluşturulması, yayılması ve kurumlasallaştırılmasıdır.”*

*Claudio Radaelli*

Kavramlar; olay, olgu ve düşünceleri özetleyen ve anlaşılır kılmasını sağlayan betimlemelerdir. Buna rağmen özdeş kavramlarla birbirleriyle ilgisi olmayan olay, olgu ve düşüncelerin ifade edildiği, kavramsallaştırmadan beklenen kolaylığın yok olduğu da sosyal bilimlerde sıkça karşılaşılan bir durumdur. Çalışmanın bu kısmında yer bulan Avrupalılaşıma kavramı da bu duruma örnek verilebilir.

Avrupalılaşıma, 1990’lı yılların ortalarından itibaren akademik çalışmalarda fazlaca rağbet gören ve sosyal bilimler literatüründe yer alan tartışmalı kavramlardan biridir. Birbirini tamamlayan çeşitli tanımları söz konusu olmasına rağmen, kavramın tek bir tanımı konusunda henüz konsensüse varılamamıştır. Fakat yapılan tanımlara bakıldığında hepsinin özetle, “Avrupa Birliği entegrasyonunun ulusal düzeydeki etkisi” anlamına geldiği görülmektedir.

Buradan hareketle çalışmanın bu bölümünde Avrupalılaşıma kavramı ve teorik çerçevesine değinilmekte, Avrupa İdari Alanı’nın ortaya çıkışı irdelenmekte, Doğu Avrupa Ülkeleri’nin Birliğe üyeliğiyle gerçekleşen beşinci genişleme dalgası ve Avrupa İdari Alanı arasındaki ilişkiye yer verilmektedir. Ayrıca burada Avrupa İdari Alanının oluşumunda etkili olan kaynaklar da ele alınmakta ve son olarak çalışmanın temeli olan Avrupa İdari Alanı İlkeleri’ne yer verilmektedir.

##### 4.1. Avrupalılaşıma Kavramı ve Teorik Çerçevesi

Avrupalılaşıma küreselleşme ile benzer biçimde sosyal, kültürel, iktisadi, siyasi, idari etkileri olan, hem ülkelerin yönetimlerini hem de ulus-devletlerin egemenlik nosyonlarını önemli ölçüde etkileyen bir süreç olarak görülmektedir (Okçu vd., 2007:43). Kavram her ne kadar son zamanlarda siyaset bilimi literatürünün ilgi çeken noktalarından biri olsa da kapsamının 16. yüzyıla götürülmesinin mümkün olduğu belirtilmektedir. Sitterman(2004:3)’ın açıklamasına bakıldığında, Avrupa tarihine dayandırdığı Avrupalılaşıma, “Avrupa siyasi kurumlarının-yapılarının, yaşam biçimlerinin koloni aracılığıyla ve buna bağlı olarak zor kullanmayla Avrupa kıtasının dışına ihraç edilmesi anlamına geldiği görülmektedir.

Günümüzde tartışılan Avrupalılaşıma kavramı ise 1990’lı yıllarda daha popüler bir hal almış; Avrupa Birliği’nin yıllarca hem kurumsal hem de hukuki manada değişiminin etkisiyle Avrupa entegrasyonu ile ilgili çalışmalarda önemli bir yer edinmiştir. Kavram üzerine yapılan çalışmalarda da birçok farklı tanım yer almaktadır. Bu konuda yapılan tanımlamalara bakıldığında, ilk tanımlardan birinin Ladrech tarafından yapıldığı görülmektedir. Ona göre Avrupalılaşıma, “ulusal kurumsal yapıların ve siyaset yapma sürecinin, entegrasyon süreci ile oluşan ilerlemelere paralel bir ahenktir” (Ladrech, 1994:69). Ulusal politikalarla sınırlı olan bu tanım daha sonra yapılacak çalışmalar için temel oluşturmuştur.

Bache (2010:3)’e göre; Avrupalılaşıma kavramı genellikle, Avrupa Birliği yönetim sistemi aracılığı ile yönetim, uygulama ve tercihlerin ulusal alanda ilerlemeyi de yansıtabilecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve şekillenmesi olarak tanımlanmaktadır.

Avrupalılaşıma, Börzel tarafından “yerel politika alanlarının artarak Avrupa ölçüsündeki politika üretiminin konusu haline geldiği süreç” olarak tanımlanmaktadır (Börzel,1999:574 aktaran; Aytuğ, 2016:130).

Kavramın Avrupa Birliği düzeyinde bir kurumsallaşma olduğunu dile getiren yazarlar mevcuttur. Bunlardan Risse, “Avrupa düzeyinde belirgin bir yönetim şeklinin oluşumu ve gelişimi” olarak ifade etmekte (Yazgan,2012:124); Caporaso ve Jupille ise kavramı yine “AB düzeyinde siyasal kurumsallaşma” şeklinde ele almaktadır (Okçu, 2005:4). Yine Winn ve Harris (2003:1)’e göre Avrupalılaşıma, Avrupa denginde bir kurumun inşasının ulusal düzeyde değişime neden olduğu süreçtir.

Avrupalılaşıma çalışmalarının önde gelen isimlerinden biri olan ve tanımlama yapılırken en fazla atıf yapılan Radaelli, kavramın hem Birlik üyesi hem de diğer ülkeler için kullanılabileğini belirtmektedir. Ona göre Avrupalılaşıma; “AB politika üretim süreçleri içerisinde oluşturulan daha sonra devletlerin yerel söylemlerine, siyasi yapılarına ve kamu politikalarına entegre edilen resmi ve gayri-resmi kuralların, süreçlerin, politik değerlerin, konseptlerin, iş yapma biçimlerinin, ortak inanış ve ilkelerin; inşa edildiği, yayıldığı ve kurumsallaştığı süreçlerdir” (Radaelli,2003:30). Bu tanıma göre kültürel değişim, yeni kimliklerin oluşumu, takip edilen politikalarda gerçekleşen değişiklikler Avrupalılaşıma ile bütünleşmektedir.

Johan P. Olsen de Avrupalılaşımayı farklı bir perspektifle ele almakta, “Avrupalılaşıma’nın Beş Yüzü” adlı çalışmasında kavramı diğer tanımları da kuşatacak şekilde irdelemektedir. Ona göre (Okçu, 2005:6-7-8);

- **Avrupa sınırlarında gerçekleşen değişim(Genişleme) olarak Avrupalılaşıma:** Bu yönüyle Avrupalılaşıma, yönetim mekanizmasının toprak sınırlarını ve Avrupa kıtasının hangi ölçüde tek bir siyasal alan şeklini aldığını göstermektedir.
- **Avrupa düzleminde kurumların oluşması çerçevesinde Avrupalılaşıma:** Bu açıdan bakıldığında, Avrupa düzleminde ortak hareket edebilme kapasitesine sahip bir merkez inşası manasına gelmektedir.
- **Avrupa kurumlarının ülke iç politika alanlarını etkilemesi manasında Avrupalılaşıma:** Bu durumda Avrupalılaşımanın üye ve aday ülkelerin iç politika kurumlarını ne dereceye kadar etkilediğini ve değiştirdiğini irdelemektedir.
- **Avrupa kurumlarının ihraç edilmesi anlamında Avrupalılaşıma:** Avrupalılaşımanın bu yüzünde ise, Avrupa’nın yeme-içme, din, dil gibi yaşam ve üretim kalıplarının Avrupa dışındaki ülkelere bilinmeyen siyasi ilkelerinin, kurumlarının ve kimliklerinin yayılması ifade edilmektedir.
- **Siyasi entegrasyon çerçevesinde Avrupalılaşıma:** Bu açıdan bakıldığında Avrupalılaşıma, Avrupa’yı farklı, tümleşik ve güçlü bir siyasi kimlik şekline büründüren gelişmelere odaklanmaktadır.

Konumuz açısından da önemli olan ise Avrupalılaşıma sürecinin ulus-devletlerin kamu yönetimi anlayışlarında önemli değişiklikleri tetiklemiş olmasıdır. Avrupalılaşıma, Avrupa devletleri seviyesinde kamu yönetimi ya da yerel yönetim alanında gerek farklı fikirlerin ve anlayışların gerekse çalışma tarzlarının ve uygulamalarının ülkeler arasında takasına ya da tek yönlü aktarımına neden olmaktadır. Bu da hem ulusal hem de ulus-altı yapıda değişim yaratmaktadır (Okçu vd., 2009:22).

Yapılan tanımlar çerçevesinde kavramın daha iyi anlaşılabilmesi için iki hususa vurgu yapılması gerektiği göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi; kavramın anlam genişlemesinden ötürü çeşitli kullanım alanlarının ortaya çıkmasıdır. İkincisi ise;

Avrupalılaşıma'nın aşağıdan-yukarıya ve yukarıdan aşağıya şeklinde iki ayrı biçimde tanımlama tartışmasıdır (Samur, 2008:381).

Aşağıdan-yukarıya Avrupalılaşıma, ulus ve ulus altı düzlemden Birlik düzeyine bir süreç olarak ifade edilmektedir. Bu tanımlama, karar alma ve siyasa üretme yetkisinin ulusal devletlerden AB kurumlarına transferini, Birliğin hem yapısal hem de fonksiyonel olarak gelişim seyrini tanımlama amacıyla oluşturulmuştur (Samur, 2008:381). Yukarıdan-aşağıya şeklinde ele alınan tanım ise; daha çok Birlik düzeyinden ulusal düzeye etkileşimi ifade etmek için kullanılarak Avrupa çalışmalarında yerini bulmuştur (Featherstone ve Radaelli, 2003:334). Kavramın bu yönüyle ele alınmasında; AB'nin kural ve uygulamalarında gelişme ve çeşitlenme görülmesi, Orta ve Doğu Avrupa Genişlemesinin yaşanması, son olarak bu ülkeler açısından batılılaşma ve modernleşme kavramlarıyla benzer içerikte algılanması etkili olmuştur (Samur, 2008:382-383).

Sonuç olarak Avrupalılaşıma kavramının da küreselleşme ve demokrasi kavramlarında olduğu gibi tanımlanmasının zor olduğu ifade edilebilir. Bu durum Puchala'nın filleri tanımlama konusunda yaptığı "Of Blind Men, Elephants and International Integration" adlı çalışmaya benzetilebilir. Puchala çalışmasında görme engellilere fiilere dokunarak anlatmalarını istemiş; buna göre filin farklı yerlerine dokunan görme engelliler farklı şekillerde anlatmışlardır. Bu kapsamda yukarıda yapılan tanımlamalarda da görüldüğü gibi Avrupalılaşıma kavramı, farklı açılardan ele alınmış, sonuç olarak tam bir tanıma ulaşılammıştır (Yerlikaya,2012:45).

#### 4.2. Avrupa İdari Alanı Tartışmalarının Ortaya Çıkışı

Son zamanlarda Avrupa İdari Alanı üzerine pek çok bilimsel çalışma yapılmasına karşın, kavramsal olarak tanımı, işleyiş yapısı ve ehemmiyeti hakkında geniş çaplı bir uzlaşma bulunmamaktadır (Trondal ve Peters,2013:295).

Avrupa İdari Alanı kavramı, 1992 yılında Avrupa Topluluğu'ndan Avrupa Birliği'ne dönüşüm yaşanmasından bu yana gündemde yer almasına rağmen, Avrupa Toplulukları hukukunda "Kamu Yönetimi" nosyonu ile ilgili tartışmalar daha da gerilere dayanmaktadır. Avrupa Birliği'nin Kurucu Antlaşmaları'na ya da Avrupa Birliği'nin ikincil kaynaklarına (tüzükler, yönetmelikler, direktif, karar, tavsiye, görüş) bakıldığında kavramın çeşitli vesilelerle dile getirildiği görülmektedir. Örneğin; Fransa ve Hollanda'da referandumları sonucu yürürlüğe giremeyen AB Anayasası'nda bu konuya ilişkin yenilik getirilmiş olup, bunlardan ilki; vatandaşın iyi bir yönetim hakkı olduğunu belirten 101. maddesi, ikincisi ise; üye ülkeler arasında idari işbirliğini öngören 285. maddesi olmuştur (Akdoğan, 2008:29).

Avrupa Birliği, Avrupa İdari Alanı(EAS)'nı oluşturmak için 1981 yılında Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü araştırmalarını gerçekleştirerek, 1993'te Kopenhag Kriterlerini uygulayarak, 1997'de Amsterdam Antlaşması'nı kabul ederek en büyük adımı atmıştır. Ayrıca, EAS'nin gelişiminde Avrupa Konseyi ve OECD ile SIGMA programının da önemli bir rolü olmuştur (Torma,2011:151).

4-7 Eylül 2002'de Avrupa İdari Alanı kavramının meşrulaşması ve kamuoyu tarafından bilinmesi konusunda önemli bir gelişme söz konusudur. Bu tarihte Almanya'nın Postdam kentinde Avrupa Kamu Yönetimi Grubu<sup>4</sup> tarafından yıllık konferans düzenlenmiş ve bu konferansın ana konusu "Avrupa İdari Alanı: Çeşitlilik

<sup>4</sup> Avrupa Kamu Yönetimi Grubu; Uluslararası İdare Bilimleri Enstitüsü'nün bir çalışma grubu olarak 1974'te oluşturulmuştur ve her yıl Avrupa'nın farklı şehirlerinde belli konular kapsamında konferanslar düzenlemektedir.

İçinde Yönetişim” olmuştur. Ayrıca “Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Hükümet Yapılarının İnşası: Ortak Bir Avrupa Kurumsal Biçimine Doğru Mu?” ve “Avrupa İdare Alanı: Yakınlaşma mı, Ayrışma mı?” gibi alt başlıklara da yer verilmiştir. Konferanslarda yapılan sunumlarda Avrupa İdari Alanı olgusunun yavaş yavaş şekillenmekte olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca burada üye ülkelerde geçerli olan temel idare hukuku ilkelerine de yer verilmiştir (Demir, 2008:31).

#### 4.2.1. Beşinci Genişleme Dalgası ve Avrupa İdari Alanı

Her ne kadar yukarıda bahsedilen gelişmeler Avrupa İdari Alanı kavramının ortaya çıkışında etkili olsa da, Avrupa İdari Alanı ile ilgili tartışmalar genellikle beşinci genişleme ile beraber, aday ülkelerin Avrupa Birliği’ne üye olmalarının doğuracağı idari değişikliklerin belirlenmesi çabasına dayanmaktadır. Normalde Birliğe aday olan ülkeler, üye ülkeler için geçerli olan hakları ve sorumlulukları içeren müktesebatı Birliğe katılmadan kabul etme mecburiyetindedirler. Müktesebatın pek çok kısmında amaçların ve reformların içeriğinin fazlasıyla belirgin olmasına rağmen, bu durumun üye ülkelerin kamu yönetimleri standartları için pek de açık olmadığı görülmüştür. İlk dört genişlemede Birliğe yeni giren ülkelerin kamu yönetimine ilişkin hususlarda Birliği’n önceki üyelerine benzemesinden dolayı bu konu önemsenmemiştir (Okçu vd., 2009:14).

2004 yılında yaşanan Beşinci genişlemede ise, Birliğe üye olan Litvanya, Letonya, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs Rum Kesimi, Macaristan, Slovakya, Slovenya, Polonya, Estonya, Malta’dan oluşan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri’n neredeyse hepsinin (Malta ve Kıbrıs hariç) sosyalist devlet geleneğinden gelmesi ve mevcut AB yapısı ile uyumlu olarak hareket etmeleri için dönüşüme ihtiyaç duyulması Avrupa İdari Alanı’nın önemini arttırmıştır (Aytuğ,2016:131). Çünkü bu ülkelerin idari geleneklerinin, örgütlenme biçimlerinin, çalışma usul ve esaslarının Birlik üyesi ülkelere farklı olması bütünleşme önünde engel olarak görülmüş ve bürokratik yapı, kültür, işleyiş gibi konularda ciddi sorunlarla karşılaşılması endişe yaratmıştır. Bunları engellemek adına şeffaf, tarafsız, denetime açık bir kamu yönetimi kapsamında çalışmalar başlatılmıştır (Akdoğan, 2008:89). İşte tam da bu noktada Birliği’n kendine özgü bir kamu yönetimi biçiminin oluşturulması fikri ortaya çıkarak gelişmeye başlamıştır. AB için gerekli olan kamu yönetimi biçimi ile ilgili ilk ve en kapsamlı resmi çalışma ise SIGMA Programı olmuştur.

Başlangıcı 1992’ye dayanan SIGMA, OECD ve Avrupa Komisyonu’nun Phare Programı tarafından yukarıda bahsedilen ülkelerin kamu yönetimlerindeki reformları desteklemek için oluşturulmuştur (Torma,2011:151). Komisyon’un düşüncelerini baz alan bu çalışma, AB’nin bir kamu yönetimi biçimi öngörüp öngörmediğini ya da kamu yönetimine yönelik ne türde ikeleler benimsediğini ortaya koymaktadır. Oysa SIGMA’dan önce Komisyon bu konuda Kopenhag ve Madrid kararları üzerinden hareket etmekteydi. Kopenhag’ta hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan haklarına; Madrid’te ise Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe uyumu konusunda yönetsel yapılarında düzenlemeye gitmelerine ilişkin kararlara yer verilmiştir (Okçu vd., 2009:17-18). Fakat bu, düzenlemeler için yön verici olmamış, kararlar daha genel nitelikte olmuştur. SIGMA ise, Birliğe aday olan devletlerin Birliğe üyeliğinin kabulü için yerine getirmeleri gereken yönetsel reformlara işaret ederek, Komisyon’un idari reforma gösterdiği önemi de belirginleştirmiştir. Daha sonra bu gelişmeyi takiben kamu yönetiminde belli bir model dayatmayan, kamu yönetimi mekanizmalarının ne türde ortak özelliklere sahip olduğunu incelemeye yarayan Avrupa İdari Alanı kavramı ilk

defa bu program çerçevesinde yayımlanan raporda tanımlanmıştır (Torma,2011:151). Buna göre AİA;

*“Avrupa İdari Alanı yavaş yavaş ortaya çıkmaktadır. Üye ülkelerin devlet görevlileri topluluk kararlarını uygulamak üzere sık sık bir araya gelmektedir. Bu görevliler birbirlerini tanımaya başlamışlardır ve görüş ve tecrübelerini değiş tokuş etmektedirler. Karar alma süreçleri üzerinde etkisi görülecek olan iletişim metotları geliştirilmekte, böylelikle ortak çözümlere ulaşılmaktadır. Avrupa Devletlerinde memurlar ve uzmanlar kafa kafaya vererek aralarında kamu yönetimi ile alakalı olanların da bulunduğu çeşitli konuları beraberce incelemeye almışlardır. Avrupa Yönetişel Alanı kendi geleneklerini yaratarak ortaya çıkmaktadır. Bu gelenekler Birliğin gelenekleriyle benzerlikler göstermekte, kısmen onlara dayanmakta fakat aynı zamanda onları aşmaktadır. Hukukun üstünlüğü, politikaların etkili şekilde uygulanması ve ekonomik kalkınma için hayati öneme sahip yönetsel güvenirliliğin tesisi AİA'nın temel nitelikleri olarak belirlemektedir”*(OECD/SIGMA, 1998: 121).

Birlik düzeyinde oluşan bu yapıda, Avrupa ülkelerinde memurlar ve uzmanlar, kamu yönetimi başta olmak üzere çeşitli konuları birlikte incelemeye başlamışlar ve böylece Avrupa İdari Alanı kendi geleneklerini oluşturarak ortaya çıkmış; bu gelenekler Birliğinkine benzer nitelikte olmuş ve hatta onlara da dayanmıştır (Aytuğ,2016:132). Ayrıca (Torma,2011:152-161);

- Siyasi istikrar ve demokratik hukuk kurallarının uygulanması
- Sürdürülebilir ve çevre dostu ekonomik gelişme
- Ulusal Parlamentonun rolünü azaltmak ve ulusal yönetimlerin rolünü arttırmak
- İyi Yönetişim İlkelerini tüm Avrupa Birliği'nce uygulamak
- Yerinden yönetim, yerellik ve adem-i merkeziyetçilik ilkelerinin uygulanması için Avrupa İdari Alanı İlkeleri de tesis edilmiştir. AB üyesi ülkeler arasında paylaşılan bu ilkeler, bir Avrupa İdari Alanı'nın koşullarını oluşturmuştur (Demir,2008:30).

#### 4.3. Avrupa İdari Alanının Oluşumunda Etkili Olan Kaynaklar

Büyük ölçüde uzmanlık ve ortak bir yaklaşım geliştirme yönünde argümanların birikimine dayanan Avrupa İdari Alanı'nın oluşumunda etkili olan kaynakları süreç içerisinde üç başlık altında toplamak mümkündür: Bunlar Anlaşmalar, Kurumlar ve Belgelerdir.

Kurumlar ve Anlaşmalara bakıldığında konuyla ilgili yeterli olmadığı ve bu konuda yok denecek kadar az çalışma yaptıkları görülmektedir.

- Avrupa idari benzeşmesi üzerine belge niteliğinde çalışmalara bakıldığında ise; konuyu anlaşma ve kurum çalışmalarından daha yoğun olarak ele aldığı görülmektedir (Olsen, 2003:515). Çalışmanın bu bölümünde Avrupa İdari Alanı İlkeleri'ne kaynaklık eden ve konu ile ilgili bakımından;

- AB ve OECD 'nin ortak girişimleri ile kurulan SIGMA'ya,
- Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılında yayınlanan Yönetişim Beyaz Kitabı'na,
- Ortak Değerlendirme Çerçevesi'ne yer verilmesi uygun görülmüştür.

##### 4.3.1.SIGMA Programı

1992 yılında OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğü bünyesinde kurulan SIGMA Programı, Avrupa Birliği'ne aday olan ülkelerin genel idari kapasitelerine yönelik olarak geliştirilen teknik destek mekanizmasıdır. Büyük bir kısmı AB'nin Polonya ve Macaristan Yeniden Yapılandırma Programı (PHARE) tarafından finanse

edilen girişim, beşinci genişlemeyle Birliğe dahil olan ülkelerin kamu yönetimi alanındaki reformlarını desteklemek amacıyla başlatılmıştır (Yılmaz ve Doğan,2013:177).

• SIGMA'nın temel amaçları SIGMA (1998.2)'de şu şekilde belirtilmiştir:

Programdan faydalanan ülkelerin idari verimliliğini arttırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değer, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarını desteklemek amacıyla oluşturmaya çalıştıkları iyi yönetim konusunda destek sağlamak,

• AB ile enterasyon için planlama yapan ve uluslararası niteliğe sahip olabilme kapsamında karşılaşılan problemleri aşabilmek için merkezi yönetimde yerel kapasitenin oluşturulmasına destek vermek,

• Son olarak, kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları kapsamındaki çalışmaları desteklemek ve bu konudaki diğer sistemler arasında koordinasyonun sağlanmasına katkı sağlamaktır.

SIGMA, yukarıda da değinildiği gibi beşinci genişlemeyle birlikte ortaya çıkan Avrupa İdari Alanı kavramını tanımlayan ilk resmi belge olmuş ve 1998 yılındaki raporunda bu tanıma yer vermiştir.

1999 yılının Temmuz ayında ise SIGMA, “AB üyeliği için Kontrol ve Yönetim Sistemleri Anahatları” ismiyle iki önemli çalışma daha yapmış ve kamu yönetiminin Kamu Hizmetleri, Kamu Sektörü Dış Denetimi, Kamu Mali Kontrolü, Kamu Harcamaları Yönetim Sistemi, Politika Yapma ve Eşgüdüm Araçları, Kamu Alımları Yönetim Sistemleri gibi altı önemli alanında anahatları ortaya çıkarmıştır (Acar ve Sevinç,2011:4). Bu anahatlar çerçevesinde ise şunlara yer vermiştir:

• **Kamu Hizmetleri kapsamında;**

- Kamu personelinin yasal konumuna,
- Personelin yasallığına, sorumluluğuna ve hesap verebilirliğine,
- Kamuya personel alımında ve personelin yönetiminde verimliliğe,
- Avrupa bütünleşme konusunda kamu personelinin daha nitelikli hale getirilmesine.

• **Kamu Sektörü Dış Denetimi kapsamında;**

• Yüksek Denetleme Kurumu'nun tüm kamu fonlarını ve kaynaklarını denetleme konusundaki yasal otoritesi (Buna AB fonları da dahildir.)

- Uluslararası Yüksek Denetleme Kurumları Teşkilatı'nın denetleme standartlarının gereklerinin karşılanması,
- Gerekli olan işlevsel bağımsızlık,
- Birliğe katılım sürecinin şuuruna sahip olmak.

• **Kamu Mali Kontrolü kapsamında;**

• Mali kontrol sistemini, kriterlerini ve işleyişini tanımlayan detaylı ve orantılı bir yasal zemin,

- Yönetim kontrol sistemleri ve prosedürleri,
- Fonksiyonel olarak bağımsız iç denetim sistemi,
- Usulsüzlüklerin önlenmesi ve zararların telafisi için bir mekanizma.

• **Kamu Harcamaları Yönetim Sistemi kapsamında;**

- Sağlam bütçe kriterlerinin hem anayasada hem de ilgili diğer yasalarda yer alması,



- Yasama ve yürütme güçleri arasında denge,
- Kamu bütçesinin kapsamının net bir şekilde belirlenmesi ve bütçe dışındaki fonlara aktarım konusunda verimli düzenlemelerin yapılması,
- Orta vadeli harcamaların çerçevesi,
- Kamu yatırımlarının bütçesel yönetimi için etkin düzenlemeler,
- Kamu harcamaları yönetim mekanizmasının geliştirilmesi için kapasite.
- **Kamu Alımları kapsamında;**
  - Kamu alımları mevzuatında tanımlanmış ilkelerin yer alması,
  - Merkezi kamu alımları kurumunun net yasal dayanaklarının ve yeterli düzeyde kapasitesinin olması,
  - Kamu alımlarının uygulanmasında etkin mekanizmalar.
  - Kontrol ve şikayet tarama prosedürleri,
  - Kamu alım sisteminin geliştirilmesi için kapasite.

• **Politika Oluşturma ve Eşgüdüm kapsamında;**

- Tutarlı bir politika oluşturmak için çerçeve,
- Bakanlıklar arasında danışma mekanizmaları,
- Gündem belirleme,
- Anlaşmazlıklara çözüm için mekanizma,
- Genel koordinasyon kapasitesi ve stratejik kapasite,
- AB'nin işlerinin koordinasyonu,
- Bakanlar Kurulu'nun bütçe kararlarına katılması ve son olarak etkili bir değerlendirmedir.

Ayrıca SIGMA bu raporda, Avrupa İdari Alanı'nın tanımını genişletmiş ve tanıma şu şekilde yer vermiştir:

“Avrupa İdari Alanı, yönetim alanındaki yasal düzenlemeler aracılığıyla üye ülkelerin yönetsel pratikleri arasında artan benzeşme sürecini temsil etmektedir. Bu benzeşme, bireyler ve firmalardan gelen ekonomik baskılar, üye ülkelerin kamu görevlileri arasında daimi irtibat ve son olarak özellikle Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın almış olduğu kararlar gibi çeşitli güçlerden etkilenmektedir (OECD/SIGMA,1999:6).

Yine aynı yıl Kasım ayında “Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri” adlı çalışmayı yayımlamıştır. SIGMA bu çalışmasında ise, Avrupa Birliği'ne aday olan ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarını Birlik üyesi ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarıyla uyumlu hale getirebilmek için gerekli olan ve aynı zamanda idare hukukunda da temel referans olan temel ilkeleri belirlemeye çalışmıştır (Yılmaz ve Doğan,2013:181). SIGMA'da bu belirtilen ilkeler (Akdoğan,2008:48-52);

• **Güvenilirlik ve öngörülebilirlik:** İdari kararın alınmasında ve idari faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde isteğe göre davranmayı yok etmektedir.

• **Bireysel kararların genel kurallara tabi olması:** İdari makamların yasal yetki ilkesi gereğince sadece kanunlara göre belirlenen alanlarda yetki kullanımını öngörmektedir.

• **Yasama teminatı ilkesi:** Yasama erkinin aldığı kural ve kararların genel menfaatin gerekliliği haricinde geriye dönük olarak işlememesidir.

• **Meşru beklenti ilkesi:** İdarenin taahhütlerine saygı göstermeye ilaveten, idarenin hem kamunun hem de bireylerin meşru nitelikteki beklentilerini dikkate alması gerektiğini belirtmektedir.

• **Eşitlik ilkesi:** Gerçek eşitliği güvence altına almak için gereken durumlarda özel muamele zorunluluğunu ifade etmektedir. Aynı zamanda bu ilkede meşru sebeplerle ayırım yapmamayı kural olarak belirtmektedir.

• **Tarafsızlık ilkesi:** İdari yetkililerin özel menfaate eşit ölçüde uzak durarak, sadece kamu yararına hizmet etme gereğini ifade etmektedir.

• **Orantılılık ilkesi:** İdari faaliyetlerin yasanın amacına uygun olması ve aynı zamanda verilen yetkinin kötüye kullanılmamasını ifade etmektedir.

• **Hesap verebilirlik ilkesi:** Bir idari organın faaliyetlerinin sorumluluğunun başka bir idari organın makamlarına verilmesini ifade etmektedir.

• **Açıklık ve şeffaflık ilkesi:** Kamu yönetiminin dışarıdan denetime ve değerlendirmeye açık olmasını ifade etmektedir.

• **Etkinlik ve etkililik:** Etkinlik, kaynakların sonuçlarla uygun olmasını; etkililik ise, kamu yönetiminin kanun ve hükümet tarafından belirlenen yükümlülükler ile kamu yönetiminin bu hedefleri ve faaliyetleri başarmadaki performansı ile ilişkisini ifade etmektedir.

Bu ilkelerin AB kurumlarında ve üye ülkelerde yaygın olarak kullanılması neticesinde AİA'nın oluştuğunu öne süren SIGMA, bu ilkelerin resmi olmayan idari müktesebat olarak nitelendirilmesini önermektedir.

#### 4.3.2.Yönetişim Beyaz Kitabı

Yönetişim Beyaz Kitabı, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmış ve belirli konulara yönelik somut önerilerle dolu, Avrupa İdari Alanı'nın oluşumunda da etkisi fazla olan bir belgedir (Akgün ve Bilgehan,2011:2). Avrupa kurumlarının uyması gereken temel idare hukuku ilkelerini içeren “Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap” adlı bu çalışma, Avrupa Komisyonu tarafından 25 Temmuz 2001’de kabul edilmiştir. Avrupa'nın tamamına yaygın bir biçimde broşür olarak dağıtılmış aynı zamanda internet aracılığıyla da halka açık hale getirilmiştir. Bu sürede sıklıkla tartışma konusu olan çalışma seminer ve makalelerde de incelenmiştir. Bu süreç 31 Mart 2002’ye kadar devam etmiştir (Akdoğan, 2008:44-45).

Beyaz Kitabı'nın hazırlanması, Avrupa Komisyonu Genel Sekreterliği'ne bağlı olarak oluşturulan Yönetişim Takımı içinde yer alan altı çalışma alanı ve on iki çalışma grubunca düzenlenmiştir. Bu takım içerisinde Komisyon'un farklı hizmet birimlerinden seçkin hukukçu ve denetçileri de kapsayan uzmanlar yer almıştır. Bu grup ortak bir çalışma programı çıkarıp o programdaki yönetime göre hareket etmiş ve böylece “Beyaz Kitap Hazırlık Çalışması” olarak adlandırılan 420 sayfalık bir metin ortaya çıkmıştır. Oluşan bu alan ve gruplar da şunlardan oluşmaktadır (Okçu,2007:301).

#### I. Grup

- Avrupa kamusal alanı
- Avrupa bilimsel referansları

#### II. Grup

- Sivil toplum katılımı
- Değerlendirme
- Daha iyi yasa yapımı

#### III. Grup

- Kurumlar aracılığıyla desantralizasyon
- Dikey desantralizasyon

#### IV. Grup

- Ulusal politikalarda yakınsama

- Trans-Avrupa ağları
- Çok-düzlemli yönetim

#### **V. Grup**

- AB ve Dünya Yönetişimi

#### **VI. Grup**

- AB politikalarının geleceği

İyi yönetim kavramına Birlik bünyesinde işlerlik kazanmayı hedefleyen çalışma dört bölümden oluşmaktadır (Okçu,2007:301):

**İlk bölümde**, Avrupa yönetişiminin reform ihtiyacının nedenine cevap aranmıştır.

**İkinci bölümünde**, iyi yönetim ilkelerine değinilmiştir.

**Üçüncü bölümde**, ise birtakım değişiklik önerileri söz konusu olmuştur. Bu bölüm de kendi içinde dört bölüme ayrılmış ve değişiklikler ele alınmıştır. Bunlar ise şu şekilde belirtilmiştir:

- İlk kısımda AB politikalarının biçimlenirken ve uygulanırken AB vatandaşlarının buna ne şekilde daha fazla müdahil olabileceği odak noktası olmuştur.
- İkinci kısım AB politikalarının kalitesinin artırılması amacına yöneliktir.
- Üçüncü bölümde ise Avrupa yönetişimi ile Birliğin dünya üzerindeki rolünü daha sıkı bir biçimde birbirine bağlamayı hedeflemektedir.
- Son kısımda ise AB kurumlarının foksiyonu irdelenmektedir.

**Dördüncü bölümünde** ise, Avrupa Birliği ve Avrupa'nın geleceği arasındaki ilişkinin irdelenmesine yer verilmiştir.

Komisyondun raporuna bakıldığında Beyaz kitabın amacının “kamu politikası oluşturma sürecinin daha katılımcı ve daha fazla hesap verebilir olması yolu ile Birlik vatandaşlarına daha yakından bağlamak ve daha etkili politikalar oluşturulmasını sağlamak” olduğu görülmektedir(Akdoğan,2008:45).

Ayrıca Kitap, yönetişimin idari eylem ve işlemlerde nasıl uygulanacağına yönelik olarak yapılan tartışmaların da temelini oluşturmaktadır. Örneğin; Beyaz Kitap kabul edilmeden önce Avrupa Temel Haklar Şartı'nda vatandaşlara iyi yönetilme hakkına sahip oldukları belirtilmekteydi; fakat bu hak sadece bireysel konularla ilgiliydi ve idari faaliyetlerin tamamını kapsamamaktaydı. Bu doğrultuda iyi yönetim hakkını bireysellikten ziyade idari eyleme taşımak amacıyla Anayasa taslağında katılımcı demokrasi ilkesine değinilmiştir ([www.papers.ssrn.com](http://www.papers.ssrn.com), 02.10.2016).

Yine kitapla ilgili, iyi yönetişimi sadece demokratik ilkelere dayalı yönetim süreçleri olarak tanımlamadığı, etkinlik ilkesinin de önemine vurgu yaptığı söylenebilir. Böylece iyi yönetim, demokratik ve etkin yönetişimin bütünleşmesi olarak ele alınmaktadır. Ayrıca, ulus-devletlerin kamu yönetimi yapıları bu yönetim ilkelerinin ne şekilde uygulanabileceğini belirlemektedir (Akdoğan, 2008:46).

Bu Beyaz Kitap aracılığıyla iyi yönetişimin Avrupa ölçeğinde yedi temel unsur kabul edilmiştir. Bunlar SIGMA ile benzer şekilde beş ilke olarak belirlenmiştir (Toköz vd., 2009:28):

- **Açıklık:** Bu ilke Birliğin kurumlarının daha açık yöntemlerle faaliyet göstermesini öngörmektedir.
- **Katılım:** Bu ilkeye göre AB politikalarının kalitesi, başarı ve etkinliği, düşünce aşamasından uygulamaya kadar politika oluşturma halkasında geniş çapta bir katılımın gerçekleşmesine bağlıdır.

- **Hesap verebilirlik:** Bu ilkeye göre yasal ve idari aşamalardaki fonksiyonlar bariz biçimde belirlenmelidir. AB kurumlarının her biri faaliyetlerine ilişkin her konuda açıklama yapmalı ve sorumluluk almalıdır.

- **Etkinlik:** Bu ilkeye göre politikalar hem etkin hem de vakitlice uygulanmalı ve önceden belirlenen amaçlar doğrultusunda hedeflere ulaşılmalı; buna ulaşılırken oluşulacak problemler önceden tahmin edilebilmelidir.

- **Bütünlük:** Bu ilkeye göre de politikalar ve faaliyetler bütüncül ve basit bir şekilde anlaşılmalıdır. Buna göre karmaşık olan bir mekanizmanın parçaları olan Birliğin kurumlarında uyumlu çalışılmalıdır.

Bu ilkelerin uygulanmasında ise orantılılık ve yerellik kavramlarının da ehemmiyetine kitapta yer verilmektedir. Buna göre orantılılık, ulaşılacak istenen amaçlar ve kullanılan araçlar arasındaki denge için gerekli; yerellik ise, merkezi yönetim ve yerel yönetimin iş birliği için gereklidir. Zaten Beyaz Kitabın hazırlanış amacının “Yerelliği Avrupa Birliği’nde içselleştirilmesini desteklemek ve genişleyen topluluğun yönetim yapısına bir çerçeve çizmek” olduğu göz önünde bulundurulduğunda gerekliliği anlaşılmalıdır (Toköz vd., 2009:28).

Belirlenen her bir ilkenin daha demokratik bir yönetim mekanizması oluşturabilmesi için gerekli gören bu kitaba göre, ilkelerin tamamı Birliğe üye olan ülkelerin tümünün kamu kurumlarında geçerli olmalı ve kullanılmalıdır (Akdoğan, 2008:47).

#### 4.3.3. Ortak Değerlendirme Çerçevesi

Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı(EFQM)’nin geliştirmiş olduğu ve Speyer’deki Alman İdari Bilimler Üniversitesi’nin modelinden ilham alınarak oluşturulan Ortak Değerlendirme Çerçevesi(Common Assessment Framework, CAF) bir toplam kalite yönetimi aracıdır (Ortak Değerlendirme Çerçevesi, 2006:2).

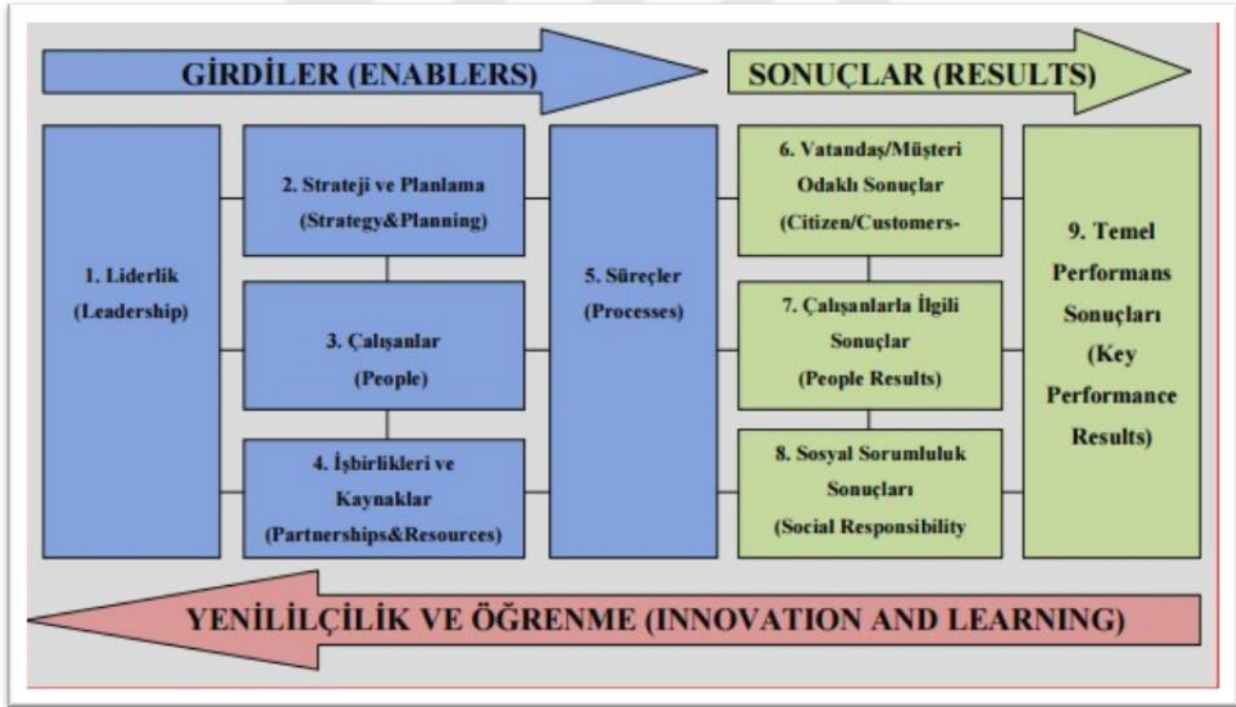
Ortak Değerlendirme Çerçevesi kamu yönetiminden sorumlu olan AB Bakanlıklarının işbirliği sonucu ortaya çıkmıştır. Gelişim seyri gözden geçirildiğinde ilk girişimin 1990’larda üye ülkelerin kamu örgütlerinde en iyi uygulama örneklerinin nasıl tespit edilip ölçüleceği konusunda başlatılan bir çalışma ile ortaya çıktığı görülmektedir. Bu çalışmalardan yola çıkılarak ilk adım Birlik kapsamında Hollanda tarafından atılmıştır. Hollanda, üye ülkeler arasında idari kapasite alanında resmi olmayan standartlar oluşturulması için girişim başlatmış ([www.essex.ac.uk](http://www.essex.ac.uk), 20.02.2016), ardından 1997 yılında Avusturya’nın başkanlığı döneminde de ulusal idarelerin kullanacağı performans göstergeleri geliştirilmiştir. 2000 yılına gelindiğinde, Portekiz başkanlığında göstergelerin nihai hali belirlenmiş ve 2001’de İsveç dönem başkanlığında onaylanmıştır. İlk uygulaması Belçika’nın kamu kurumlarında denenmiş olan ODÇ, Portekiz dönem başkanlığında düzenlenen en iyi uygulamalar konferansında kabul edilmiştir. Bu çerçeveyi hazırlayan kılavuz kitaplar hazırlanarak 2001 yılında resmiyet kazanmıştır (Akdoğan, 2008:59). ODÇ’nin bu kılavuzu AB’nin ulusal uzmanlarından oluşan “Yenilikçi Kamu Hizmetleri Grubu” tarafından kabul edilmiş ve bu grup tarafından da denetlenmiştir (Ortak Değerlendirme Çerçevesi, 2006:2).

AB üyesi ülkelerin kamu kurumlarının tamamına kalite yönetim tekniklerini tanıtmaya ve bu tekniklerin kullanımını yaygınlaştırma doğrultusunda geliştirilen ODÇ’nin dört temel amacı vardır. Bunlar (Kalfa ve Yetim, 2013:155);

- Kamu kurumlarının kendilerine has özelliklerini belirlemek,
- Kuruluşun performansını iyileştirmek ya da geliştirmek isteyen yöneticilere bir araç olarak hizmet etmek,

- Kalite yönetiminde kullanılan farklı modeller arasında ‘köprü’ görevini görmek,
- Aynı sektörde çalışan kamu kurumları arasında kıyaslama yapabilmektir.
- Ortak Değerlendirme Çerçevesi’nin kullanılması kuruluşun daimi olarak iyileştirme sürecini başlatmasına yönelik çok güçlü bir çerçeve oluşturmakta ve ODC şunları sağlamaktadır (CAF, 2005:6):
  - Avrupanın kamu kuruluşlarında yaygın bir şekilde kabul gören kriterleri baz alan kanıtlara dayalı değerlendirme,
  - İlerleme ve yüksek başarı seviyelerini tespit fırsatları,
  - Kurumun iyileştirilmesi için yapılması gerekenler konusunda tutarlılık ve uzlaşma sağlanması,
  - İyileştirme sürecine çalışanların da dahil edilmesiyle motivasyonun sağlanması,
  - Kuruluşun farklı alanları arasında ve diğer kuruluşlarla iyi uygulamaların paylaşılması, bu uygulamaların teşvik edilmesi için fırsat sağlanması,
  - Farklı kalite inisiyatiflerinin günlük faaliyetlere entegre edilmesidir.
  - Ayrıca ODC kamu sektörünün ulusal, bölgesel, yerel düzeydeki kurumların tüm bölümlerinde kullanılmak üzere tasarlandığı ve çeşitli şartlar altında kullanılabilirdiği de söylenebilir. Kamu hizmeti kuruluşlarında iyileştirme çabalarına yönelik hedeflerin belirlenmesinde ODC’nin temel alınması buna örnek verilebilir.

ODC’nin yapısına bakıldığında şu şekilde olduğu görülmektedir:



Şekil 4.1. Ortak Değerlendirme Çerçevesi (Kalfa, 2013:22)

Şekil 4.1.’de görüldüğü gibi ODC’nin yapısı dokuz kutuludur. Dokuz kriterli olan bu yapı temel boyutları tanımlamakta ve kuruluşla ilgili tüm analizde göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu kriterlerin alt kriterleri olan 1, 2, 3, 4 ve 5 arasında yer alanlar kuruluşun girdileri ile ilgilidir. Bu kriterler, kuruluşun ne yaptığını ve başarıya ulaşmada görevlere yaklaşımının nasıl olduğunu belirlemektedir. 6, 7, 8, ve 9. kriterlerde ise, çalışanlar, müşteri/vatandaş, toplum ve temel performans alanlarında

ulaşılan sonuçlar iç göstergeler ve algılama ölçümleri ile değerlendirilmektedir. Bu kriterler, 28 alt kritere ayrılmış olup, bir kuruluşun değerlendirilmesinde dikkate alınması gereken temel konuları belirlemektedir. Bu alt kriterler içeriğini daha detaylı anlatan örneklerle gösterilmekte ve kuruluşun alt kriterde belirtilen koşullara verdiği cevabın nasıl olduğunu ele almaya yararlı olacak alanları ortaya koymaktadır (Kalfa ve Yetim, 2013:156).

#### 4.4. Avrupa İdari Alanı İlkeleri

Avrupa İdari Alanı, ulusal kamu yönetimi içindeki hareketlerine rehberlik eden ortak bir takım ilkelere dayanmaktadır. Bu ilkeler; Açıklık ve Saydamlık, Katılımcılık, Hesap Verebilirlik ve Etkinlik olarak bilinmektedir. AB'ye katılım müzakerelerinde koşul olarak öne sürülen bazı hususların Avrupa İdari Alanı'nın temel ilkeleri olması, resmi bir belge olarak kabul edilmese bile AİA'nın bir gerçeklik olduğunu kanıtlamakta ve Birliğe aday ülkelerin reformlarına rehberlik hizmeti sunmaktadır. Bu doğrultuda aday ülkelere idari yapısına yönelik bir takım taleplerde bulunmaktadır (Cioclea, 2007:288). Bunlar (Pereto, 2005:2):

- İdare sistemlerini “zorunlu sonuçlar” ilkesine uygun şekilde müktesebatı aktaracak, uygulayacak ve yürütecek seviyeye getirmek;
- AB Konseyi'nin Kopenhag ve Madrid kriterleri olarak bilinen üyelik kriterlerini karşılamak;
- Katılım yönündeki ilerlemenin bu kriterlere göre ölçülmesi; ilerleme raporlarında kullanılan ifade ile “müktesebatı uygulamaya yönelik idari ve adli kapasite”nin değerlendirilmesi.
- Buradan hareketle çalışmanın bu kısmında Avrupa İdari Alanı kapsamında yukarıda ifade edilen ilkelere yer verilmektedir.

##### 4.4.1. Açıklık ve Saydamlık İlkesi

Kökeni 1766 yılında İsveç'te çıkarılan Basın Özgürlüğü Kanunu'na dayanan açıklık ve şeffaflık dünya genelinde uzun süreden beri tartışılmaktadır. Bununla ilgili ilk uluslararası düzenlemeler 1948 yılında yayınlanan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde görülmektedir. Bunun dışında ABD'de de açıklık ve saydamlık konusunda adımlar atılmış; buna paralel olarak Avrupa kıtasında da bu alanda değişimler yaşanmış ve bu kapsamda 1978 yılında kabul edilen İspanyol Anayasası'nda anaysal ilkeler arasında saydamlıkla aynı anlama gelen şeffaflık ilkesi de sayılmıştır. Dünya genelindeki bu gelişmeler doğrultusunda uluslararası bir örgüt olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü kurulmuştur (Akpınar, 2011:238-239).

Yine Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı da bu konuda katkı sağlamış; benimsediği ilkeler yoluyla açıklık ve saydamlık uygulamalarını aday ülkelerin müktesebatlarının bir parçası haline getirmek için çaba göstermiştir. Böylece Avrupa İdari Alanı İlkeleri olarak belirlenen dört temel ilke kapsamında açıklık ve saydamlığa da yer verilmiştir. Bu ilkeler Birliğin Beyaz Kitabı'na da yansıtılarak uygulamaya geçilmesini sağlamıştır (Akyıldız, 2004:447).

Buradan hareketle açıklık ve saydamlık kavramlarının anlamlarına bakıldığında; Türk Dil Kurumu'nda açıklık aleniyet, alenilik, duruluk, uzaklık, birşeyin gizli olmaması, göz önünde bulunması anlamlarına gelmekte; saydamlık şeffaflık anlamına gelmektedir (Akpınar, 2011:238).

Yönetimde açıklık ve saydamlık kavramı ise, “idari açıklık”, “saydam yönetim”, “yönetimde şeffaflık”, “açık yönetim”, “gün ışığında yönetim” gibi

anlamalara gelmektedir. Ayrıca devletin hedeflerine, bu hedeflere yönelik politikalarına ilişkin bilgileri düzenli, tutarlı ve güvenilir bir şekilde vatandaşlarına sunmasını da ifade etmektedir (Bozkuş,2009:58). Saydamlık ise, yöneticilerin yaptıkları işlemler hakkında herkese hesap vermeye, eleştirilere ve tartışmalara da açık olması demektir (Özay, 1996:6).

Yönetimde açıklık ve saydamlık kavramının geniş anlamı ise; yönetimin yürüttüğü faaliyetlerden halkın haberdar olması, yine halkın gerekli olan bilgi ve belgelere erişebilmesi, yönetime katılması, yapılan yanlışlar için hesap sorabilmesi gibi demokratik yönetim anlayışını ifade etmektedir (İnaç ve Ünal, 2007:8).

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2007 yılında hazırlanan Özel İhtisas Komisyon Raporu'nun, "Kamuda İyi Yönetişim" adlı çalışmasında da açıklık ve saydamlık ilkelerinin aynı anlamda olduğu, fakat açıklığın saydamlığı kapsayan daha geniş bir kavram olduğu ifade edilmektedir. Yine Avrupa İdari Alanı'nı tanımlayan SIGMA'da da kavrama yer verilmekte ve bu kavramlar arasında bazı farklara değinilmektedir. Bu Rapora göre açıklık yönetimin dış denetime açık olması, saydamlık ise, denetim amacının doğrudan takip edilebilmesini ifade etmektedir (Akpınar, 2011:241).

Açıklık ve saydamlık, Avrupa Birliği söylemlerinde de sıklıkla yerini almış, Birliğin kurumları arasında uzun süreden beri eleştirilmesine yol açan "demokrasi açığı"yla da doğrudan bağlantılı olmuştur. Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılımın az olması, Birlik hakkında bilgilerin yetersiz olması, bazı ülkelerin siyasi bütünleşmeyi arttıran Kurucu Antlaşmaları referandum sonucu ile reddetmesi gibi faktörler, halkın AB'yi benimsemesini azaltarak AB'nin açıklık ve saydamlığa yönelik değişiklik düşüncesine yol açmıştır (Demir, 2009:80).

Avrupa Birliği çerçevesinde bu ilke genel olarak değerlendirildiğinde; farklı şekillerde karşımıza çıktığı görülmektedir. Örneğin; Birliğin siyasi belgelerinde internetin vatandaşa daha çok bilgi sunmasıyla saydamlığın artacağından söz edilmektedir. Yönetişim Beyaz Kitabı'nda da halkın hangi durumlarda karar alınacağı konusunda bilgilendirilmesi de açıklık ve saydamlık için önemlidir. Yine saydamlık konusunda bilgi edinme hakkı da önemli bir adım olmuştur. Lizbon Antlaşması'nın sonuç bildirgesinde de Birlik üyesi devletlerin bu ilkeye daha çok önem vermesi gerektiği ifade edilmiştir (Demir, 2009:81-82).

Bu kapsamda açıklık ve saydamlık ilkesinin vatandaşların Birliğe olan bağlılığını arttırdığı söylenebilir. Zira saydamlıkla birlikte bilgi Avrupa düzeyinden yerele aktarılmakta, böylece ilke, vatandaşların gelişmelerden haberdar olmasına yardımcı olmaktadır.

#### 4.4.2.Katılım İlkesi

Katılım kavramının kökeninin 18. ve 19. yüzyıllarda Avrupa'da burjuva özgürleşmesine dayandığı iddia edilmektedir. O dönemlerde, ekonomik ve politik alanda payını talep eden yeni burjuva hareketinin hem programı hem de savaş ilanı olarak nitelendirilen katılım, 20. yüzyılda sosyo-politik anlamdaki gelişmelerle beraber çağın ruhuna ayak uyduran bir kavram haline gelmiş ve vatandaş - devlet ilişkisinin gelişmesi doğrultusunda gösterilen çaba neticesinde ortaya çıkmıştır (Beyazıt, 2006:17).

Genel anlamda katılım; "bir kararın hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya bütününe o kararlardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek kişilerin güçleri oranında katkıda bulunabilmesi" anlamına gelmektedir (Demir ve Acar, 2002:237). Katılım, halkın ve sivil toplum kuruluşlarının yönetime, karar almaya, planlamaya dâhil edilmesi anlamına

da gelmektedir (Gürleyük, 2014:31). Başka bir ifade ile vatandaşların devrettikleri temsil hakkının yerinde ve amaç dışı kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesini de ifade etmektedir (Şahin, 2011:50). Bu anlamda iyi yönetimin bir ilkesi olan katılım, vatandaşın kendi iradesiyle anlaşmaya dayalı bir şekilde temsilcisini seçmesi ve aynı zamanda siyasi karar mekanizmasına dâhil olmasıdır (Caddy ve Vergez,2001:19). Bu anlamda katılım ilkesinin uygulanabilmesi için ise yerine getirilmesi gereken birtakım koşullar söz konusudur. Bunlar (Karakuş, 2011:22):

- Karar verme sürecine halkı dâhil edecek açık ve şeffaf bir devletin varlığı,
  - Vatandaş ve devlet arasında sürekli, güvenilir ve tutarlı bir bilgi akışının olması,
  - Vatandaşa sorumluluk bilincinin olması,
  - Vatandaşın katılım hakkına sahip olduğunu bilmesi,
  - Vatandaşlar arasında ayırım yapılmaması,
  - Vatandaşlar arasında eşitliğin olması,
  - Vatandaş katılımlarının artırılmasında yerelin etkinliğinin artırılması,
- Yönetişimin üç temel aktörü olan devlet, sivil toplum ve özel sektörün birlikte hareket etmesi şeklindedir.

Böylece katılım ilkesinin gerçekleşmesi ile birlikte; vatandaşın demokrasi duygusu gelişecek, vatandaşlar seçilmişlerini daha iyi denetleyebilecek, alınan kararlar ile gerçekleştirilen faaliyetleri daha etkili bir şekilde değerlendirebilecek, kamu gücünün kötüye kullanılması engellenecektir (Akçay,2013:9).

Katılıma Avrupa Birliği çerçevesinden bakıldığında ise; politikaların hazırlık aşamasında tüm sürece dâhil edilen halkın katılımı ile kalite ve etkinlik için önemli bir unsur olduğu görülmektedir (Çukurçayır vd., 2010:271).

Avrupa İdari Alanı açısından etkili kaynaklardan biri olan Yönetişim Beyaz Kitabı'nda da anahtar bir kavram olarak iyi yönetim ilkeleri olarak bilinen beş temel ilke arasında yer almaktadır. Burada da AB politikalarının kalitesi, başarı ve etkinliğinin düşünce safhasından uygulamaya kadar olan bütün politikaların oluşturulmasının geniş bir katılımın sağlanmasına bağlı olduğu belirtilmektedir (Akdoğan,2008:46).

Katılıma Avrupa kamu yönetimi açısından ehemmiyeti büyük olan SIGMA Programı'nda da yer verildiği görülmektedir. Özellikle, 1999 yılında "*Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri*" başlıklı raporda, Avrupa İdari Alanı İlkeleri sıralanmakta ve bu ilkeler arasında katılım yer almaktadır. Bu kapsamda katılımın Birliğe üye olan ülkelerde yönetişimin kalitesi üzerinde etkili olacağı öngörülmektedir (Demir, 2009:85).

2001'de yayınlanmış olan Avrupa'da Yönetişim: Bir Beyaz Kitap adlı çalışmada da katılım açısından önemli hususlardan biri olan sivil toplum ele alınmaktadır. Burada sivil toplumun kimlerin katılımı ile oluştuğu açıklanmaktadır (Kutay ve Kesim, 2005:44). Son olarak Komisyon'un 2002'deki bildirisinde de katılıma değinilmekte ve üye olan ülkelerde katılımı arttırmaya yönelik çağrıda bulunmaktadır. Buradan hareketle katılım ilkesinin Birlik kapsamında da önemli bir ilke olduğunu söylemek mümkündür. Birlik açısından ve özellikle Avrupa İdari Alanı açısından önemli kaynaklarda yer alarak da ilkenin önemi vurgulanmaktadır.

#### 4.4.3. Hesap Verebilirlik İlkesi

Başlangıçta muhasebe ve finansal konularda kullanılan hesap verebilirlik kavramı, 1980'lerde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı'nın yükselişiyle beraber içeriğini genişletmiştir. Günümüzde ise kavram; kamu yönetimi alanında sıklıkla telaffuz edilen ve ilgili literatürde de yoğun bir şekilde kullanılarak her geçen gün artan bir öneme



sahip olmuş ve literatürde çeşitli şekillerde tanımlanmıştır (Eryılmaz ve Biricikoğlu,2011:21).

Genel olarak hesap verebilirlik; bir kişinin ya da bir otoritenin yaptığı işlemleri ya da gerçekleştirdiği faaliyetleri başka kişilere açıklayarak dayanağını göstermesidir (Kuzey,1999:68). Yine benzer şekilde bir başka tanıma göre hesap verebilirlik; herhangi bir kişinin ya da grubun gerçekleştirdiği eylemlerden dolayı, kendileri dışında bir başkasına açıklamada bulunması ya da cevap vermesidir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:21).

Hesap verebilirlik ayrıca, kişilerin kendi sorumluluklarında olan işleri yapıp yapmama veya yapmama konusunda başka otoritelere gerekçe sunarak açıklama yapabilmesi (Abdioğlu,2007:95), kamu kurumundaki çalışanların, yetkileri dâhilindeki işleri sorumlu oldukları kişilere karşı cevap verebilecek şekilde yerine getirme, yapılacak olan eleştirileri kabul ederek eksiklikleri gidermeye yönelik yeniden çalışma yapma ve başarısızlık halinde de tüm sorumluluğu kabul etme gerekliliği (Samsun,2003:18) şeklinde de tanımlanmaktadır.

Kamu yönetimi açısından hesap verebilirlik ise; *“üzerinde mutabakata varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki”* şeklinde tanımlanabilmektedir([www.canaktan.org](http://www.canaktan.org), 03.03.2016).

Bu kapsamda kamu yönetiminde hesap verebilirliğe bakıldığında dört türünün olduğu görülmektedir. Bunlar şu şekildedir([www.canaktan.org](http://www.canaktan.org), 03.03.2016):

- **Siyasi Hesap Verebilirlik:** Kamuoyu tarafından seçilmiş ve anayasa tarafından yetkilendirilmiş kişilerin bağlı oldukları örgüte, seçildikleri bölgeye ve hukukun üstünlüğüne karşı hesap verebilme zorunluluğunun bulunmasıdır (Samsun,2003:20).

- **İdari Hesap Verebilirlik:** Yetki sahiplerinin faaliyetlerinden kamuoyunun haberdar edilmesi ve alınan kararların gerekçelerinin ne olduğunun ilgililere bildirilmesi amacıyla oluşturulmuş bir mekanizmadır (Samsun,2003:21). Başka bir ifadeyle herhangi bir idari organın, yaptığı işlemler için başka bir idari kanun koyucuya veya yargısal otoriteye karşı sorumlu olmasıdır (Kuzey, 1999:68). Ayrıca idari yönetimde kamu görevlilerinin kendilerinde üst yönetime hesap vermesini de ifade eder. Bürokratların bakanlara karşı hesap vermesi bunu örneklendirebilir.

- **Hukuki Hesap Verebilirlik:** Yetkili kurum veya kişilerin faaliyetlerini yürütebilmeleri adına sahip olmaları gereken sorumluluklarının yasalarla belirlenmiş olması ve bunlara uyulması gerektiğini ifade eder. Böylece yetkili kurum veya kişilerin hizmet verdikleri kişilere, buldukları ülke yönetimine veya tabi oldukları örgüte karşı faaliyetleri konusunda hesap verebilir konuma gelmeleri amaçlanmıştır (Samsun,2003:25).

- **Mali Hesap Verebilirlik:** İdarenin mali alandaki gücünü ve yetkisini kullanma yükümlülüğünü ifade etmektedir.

Buradan hareketle ilkeye Avrupa Birliği perspektifinden bakılacak olursa; öncelikle ilkenin AB üyesi ülkelerde demokratik yönetimin ilerleyebilmesi amacıyla benimsenmiş olduğu; ilkenin uygulanmasıyla birlikte AB kurumlarının faaliyetleri ile ilgili konularda açıklama yapan ve yaptığı işlere yönelik sorumluluk alan bir kurum haline geldiği görülmektedir (Ökmen ve Canan, 2009:150). Ayrıca Birlik için önemli bir niteliği olan Beyaz Kitap'ta da ilkeye yer verilmekte, ilke iyi yönetim ilkeleri arasına katılmakta, burada yasama ve yürütme sürecinde üstlenilen rollerin daha açık olması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (Kesim ve Petek, 2005:45).

Yine AB'nin demokratik meşruiyetinin iki temel kaynağı; ulusal parlamentolar ve seçimle göreve gelen Avrupa Parlamentosu'nda da hesap veren bir yürütme organının bulunması da Birlik açısından hesap verebilirliğin önemini göstermektedir. Son olarak, Avrupa Birliği bünyesinde Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Merkez Bankası, Bağımsız Uzmanlar Komitesi, Sayıştay, Asliye Mahkemesi, Avrupa Sahtekârlıkla Mücadele Bürosu gibi kurumların bulunması AB'nin hesap verebilirlik konusundaki hassasiyetini göstermektedir. Zira bu kurumlarla yönetim bütçe yükümlülüğüne uymakta, yolsuzluğu önlemektedir (Demir, 2009:87).

#### 4.4.4. Etkinlik İlkesi

II. Dünya Savaşı sonrasında yönetim bilimlerinde kullanılmaya başlayan etkinlik kavramı; kısaca "belirlenen hedeflere ulaşabilme" anlamında kullanılmaktadır (Yükçü ve Atağan, 2009:2). Etkinlik, aynı zamanda belirli amaçlar doğrultusunda ihtiyaç duyulan faaliyetlerin doğru zamanda ve doğru şekilde yapılmasını ifade etmektedir (Dur,2011:69). Başka bir ifade ile etkinlik, açıkça belirlenen hedeflere uygun politikalar hazırlanması, bu politikaların etkili bir şekilde hayata geçirilmesi, gerçekleştirilmesi muhtemel olan etkilerin ve geçmişteki tecrübelerin değerlendirilmesi anlamına gelmektedir (Aydın, 2011:198). En geniş anlamı ile etkinlik ise; "istenilen sonuçlara ulaşılmasının olanaklı kılınması için sahip olunan sistem" şeklinde tanımlanmaktadır. Drucker ise etkinliği; "doğru şeyleri yapmak" şeklinde tanımlamaktadır (Kesim ve Petek, 2005:46).

Kamu yönetimi açısından etkinlik; "kabul edilmesi mümkün olan siyasa çıktılarının üretilip uygulanabilmesi" anlamına gelmektedir (Demir,2009:87). Yine başka bir ifade ile kamu yönetimi için etkinlik; kurum ya da kuruluşların belirlemiş oldukları amaç ve stratejik hedeflerine ulaşmak için göstermiş oldukları faaliyetler ile amaç ve hedeflere ulaşma derecesini ifade etmektedir (Yalçın,2010:35). Yani etkinlik, amaçlara ulaşmak için sadece işin yapılması değil, aynı zamanda amaçlara ulaşma derecesi ve gösterilen performansın ölçülmesi ile ilgilidir de denebilir. Bu durumda ise etkinliğin ölçülebilmesi için (Gürleyük,2014:33);

- Kaynakların etkin kullanımının sağlanması,
- Uzun dönemli vizyonun korunması,
- Örgüt içinde teknik donanımın yeterli olması,
- Çalışana karşı duyarlı olunması gibi kriterlerin sağlanması gerekmektedir.

Avrupa Birliği açısından ele alındığında; etkinliğin, AB politikalarının oluşturulması ve uygulanması açısından önemli olduğu görülmektedir. Yine bu ilke de diğer ilkeler gibi Beyaz Kitap'ta belirtilen ilkeler arasında yer almaktadır. Burada etkinlik; belirli hedefler doğrultusunda ihtiyaç duyulan hususların gerçekleştirildiği, oluşabilecek sonuçların ve olası durumlarda önceki durumlardan elde edilen tecrübelerin de göz önünde bulundurulduğu bir biçimde politikaların hem etkin hem de yerinde olması çerçevesinde ele alınmıştır (Kesim ve Petek, 2005:47).

SIGMA'da yer alan temel ilkeler doğrultusunda etkinlik ilkesi etkililik ile beraber yer almıştır. Buarada, "*Etkinlik kaynaklarla sonuçlar arasında uygun bir oran sağlanması anlamına gelir*" şeklinde ifade edilmektedir. Etkililik ise; kamu yönetiminin yasa ve hükümet tarafından belirlenen sorumluluklar ile kamu yönetiminin bu amaçları başarmadaki performansı ile ilişkilendirilmiştir (Akdoğan,2008:52).

Bu doğrultuda AB'nin politikaları ve yasalarına etkinlik kapsamında bakıldığında; üye ÷lkelerdeki piyasaların iç işleyişine yönelik düzenlemelerin etkin bir şekilde işlediği söylenebilir (Demir, 2008:16-17).



## 5.TÜRKİYE’DE VE FRANSA’DA YEREL YÖNETİMLER

*“Yerel yönetim kuruluşları özgür ve demokratik halkların gerçek gücünü oluşturur. İlkokulların bilime katkısı ne ise yerel meclislerin de özgürlüğe ve demokrasiye katkısı odur. Bir halk özgür bir yönetim kurabilir; fakat yerel yönetim olmadan özgürlüğün ruhuna sahip olamaz.”*

*Alex De Tocqueville*

Kamu hizmetlerinin ve kamu gücünün düzenlenmesi ve oluşturulmasında birbirine zıt iki eğilim mevcuttur. Bunlar ‘merkezi’ ve ‘yerel yönetim’dir. Kamu hizmetlerinin, bunlarla ilgilenen birimlerin ve kamu gücünün merkezde toplanması merkeziyet prensibini, kamu hizmetlerinin, bunlarla ilgilenen birimlerin ve kamu gücünün farklı parçalar arasında dağılması da yerel yönetim prensibini meydana getirmektedir (Görmez, 1997: 38). İnsan topluluklarının ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılama gayesiyle oluşturulan yerel yönetimler, tüm dünyada kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez ögesidir. Bir ülkede yerel yönetimlerin etkinliği, bu ülkenin demokrasi düzeyiyle yakın ilişkilidir ve aynı zamanda yerel hizmetlerde de vazgeçilmez konumdadır (Eryılmaz, 2015:171).

### 5.1.Türkiye’de Yerel Yönetimler

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle Türkiye’de yerel yönetimler ele alınmıştır. Bu kapsamda; yerel yönetimler kavramına, Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimine, yerel yönetimlerin Türk anayasalarındaki durumuna, Türkiye’deki yerel yönetim birimlerine ve AB üyeliği açısından da önemli olan yerel yönetim reformlarına yer verilmiştir.

#### 5.1.1.Yerel Yönetimlerin Tanımı

Yerel yönetim veya yerinden yönetim kavramı, yönetim biliminde “adem-i merkeziyet” olarak bilinmektedir. Adem-i merkeziyetin ise hem siyasal hem de idari olmak üzere iki anlamı söz konusudur. Siyasal adem-i merkeziyet üniter, federal, konfederal devlet anlamına gelirken; yönetsel ya da idari adem-i merkeziyet decentralize edilmiş yerel yönetim anlamına gelmektedir. İdari adem-i merkeziyet de kendi içinde ikili bir ayrıma tabidir. Bunlardan birincisi; yetki genişliği, ikincisi ise; gerçek anlamdaki yerel yönetimlerdir (Karaarslan,2007:9). Buradan hareketle yerel yönetimlere bakıldığında; “belirli amaçlara ulaşmak, belirli gereksinimlere cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişimine bağlı olarak ortaya çıkmış birimler” şeklinde tanımlandığı görülmektedir (Keleş,2014:25). Yerel yönetimler, tüm ülkeyi ilgilendirmeyen, sadece belli bir yöre veya bölge halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan kamu tüzel kişileridir. Heywood (2012:350)’a göre yerel yönetimler, “Egemenlikten pay almayan bir yönetim biçimidir ve böylece merkezi otoriteye, bir federal sistemde devlet ya da bölgesel otoriteye tam anlamıyla bağlıdır”.

Genel kabul gören tanımı ile yerel yönetimler, kent, köy gibi belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamalarından dolayı kendileriyle ilgili konularda hizmet sunmak için kurulan, karar organları oradaki yerel halkça seçilerek göreve getirilen, kanunlarla belirlenmiş görev ve yetkilere, kendine has gelire, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği görevler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetimi ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanabilen kamu tüzel kişileridir (Ökmen ve Parlak,201:20).

Demokrasi Beşiği olarak da nitelendirilen yerel yönetimlerin başka bir tanımı da şu şekilde yapılmıştır: “Belli bir coğrafi bölgede yaşayan yerel topluluk üyelerinin ortak gereksinimlerini karşılayan, ekonomik kültürel zenginliğe ve refaha ilişkin yerel hizmetleri genel yetki ile kendi sorumluluğu altında yerine getiren, işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, çoğulcu ve katılımcı demokratik ilkeleri hayata geçiren, yetkilerin yerel halka en yakın yönetim birimlerince kullanıldığı kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk demokratik bir yönetimdir” ([www.yerelyonetim.net](http://www.yerelyonetim.net), 10.05.2016).

Ayrıca adem-i merkeziyetçilik olarak da anılan yerel yönetimler, belli bir coğrafi alanda yaşayan yerel halkın kendi eliyle seçmiş olduğu organlar tarafından yönetilmesini ifade eden bir dizgenin ismidir. Diğer bir ifade ile bir yönetim biçimidir (Çiçek, 2015: 22).

### 5.1.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’nin tarihsel süreci içerisinde günümüz anlamında yerel yönetimlerin kökeninin Tanzimat dönemine dayandığı söylenebilir. Tanzimat dönemiyle beraber yönetimde moderleşme çabasına girilmiş ve bu çabalar neticesinde de yerel yönetim kuruluşları yönetim sistemine dâhil olmuştur. Fakat bu döneme kadar Osmanlı İmparatorluğu’nda yerel hizmetler klasik kurumlar tarafından yerine getirilmiştir (Çiçek, 2014:56). Bu kurumlar şu şekilde ifade edilebilir:

**Kadı:** Tanzimat dönemine kadar Osmanlı İmparatorluğu’nda şehir yönetiminin en önemli kurumlarından biri olmuştur. Kelime olarak hükmeden ya da yerine getiren anlamına gelen kadı, Osmanlı yönetim yapısında hukuki, adli, idari ve mali görevleri olan bir merkezi yönetim temsilcisidir. Yerel yerleşimlere yönelik düzenin korunması da kadının sorumluluğu dâhilindeydi. Kadının yetkili olduğu alanda hizmet sunumunda subaşı, imam, muhtesip, mimarbaşı gibi yardımcıları da vardı (Şengül, 2014:26).

**Vakıf:** Soyo-ekonomik niteliği ağır basan bu kurum, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda çeşitli görevler üstlenmişlerdir. Kütüphane, okul, içme suyu, yol, köprü, çeşme, sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde önemli rol oynayan vakıflar; bu dönemde belirli bir malı halkın yararına yönelik hizmetlere tahsis eden kurumlar olmuşlardır ([www.yerelsiyaset.com](http://www.yerelsiyaset.com), 11.05.2016).

**Lonca:** Loncalar da kadı ve vakıfla birlikte şehir yönetiminde farklı türde sorumluluk üstlenmiş ve yerel hizmetlerin yürütülmesine katkıda bulunan kurumlardır. Loncalar meslek mensuplarından oluşmuşlardır. Kendi içlerindeki oto-kontrol mekanizmasıyla içeriden denetlenme imkanı bulan loncalar, ilgili oldukları mesleki alanın düzenli işleyişini sağlamışlardır (Yerlikaya,2012:48).

Tanzimat’a kadar bu kurumlar Osmanlı’da yerel hizmetleri görmeye çalışmışlar, Tanzimat’la birlikte ise Osmanlı yönetimi Batı’ya göre yeniden yapılanmaya başlamıştır. Tanzimat’tan sonra Avrupalıların gözde şehirlerinden biri haline gelen İstanbul’da belediye hizmetleri kapsamında bulunan temizlik, aydınlatma, yol gibi hizmetlerin yetersiz kalmasıyla birlikte modern kent yönetimine ilk adım atılmış ve 1855 yılında İstanbul’da “İstanbul Şehremaneti” adıyla bir belediye örgütü kurulmuştur ([blogspot.com.tr](http://blogspot.com.tr), 11.05.2016). Bunun başarısız olması üzerine ise Batı tarzı bir belediye uygulaması Paris örnek alınarak yabancıların yoğun olarak yer aldığı Beyoğlu-Galata semtinde deneme amaçlı Altıncı Belediye Dairesi oluşturulmuştur. Bunun başarılı olması üzerine de İstanbul’un diğer semtlerine de yaymak amacıyla 1868 yılında Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi yayınlamış ve böylece belediye teşkilatının tüm İstanbul’da yaygınlaştırılması da kabul edilmiştir (Eryılmaz, 2015:233-234).

1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerinde bir belediye teşkilatının kurulacağı; belediyenin atanma yolu ile

göreve gelen başkanı ve seçimli üyelerden kurulu belediye meclisinin yer alacağı belirlenmiştir. Fakat bu belediyeler birçok kazada kurulamamıştır. 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) hem İstanbul’da hem de taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini, kuruluş ve görevlerinin ve meclis üyelerinin seçimine yönelik yönteminin kanunla belirtilmesini öngörmüştür. 1876’da hazırlanan Vilayet Belediye Kanunu her şehirde ve her kasabada birer belediye teşkilatının kurulmasını öngörmüştür. Bu kanuna ilaveten İstanbul’un giderek artan problemlerine çözüm bulmak maksadıyla 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Ünal, 2011:244). Bu kanunla belediyeler ilk kez tüzel kişilik kazanmıştır.

Tanzimat sonrası Osmanlı’da bulunan bir diğer yerel yönetim birimi de il özel idaresidir. Modelini Fransa’dan alan il özel idaresinin kökeni 1864 yılında çıkarılan Tuna Vilayet Nizamnamesi’ne dayanmaktadır. Bu Nizamname elli yıl boyunca varlığını sürdürmüş olan il özel idareleri tüzel kişilik kazanamamıştır. 1913 yılında ise İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat ile köklü değişime uğrayarak doğal kanununa kavuşmuş ve tüzel kişilik kazanmıştır (Eryılmaz, 2013:240).

Osmanlı’nın kuruluşundan bugüne bağımsız sosyal bir birim olarak var olan köyler de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile şekil almışlardır. Nizamnamade ilk defa köy organlarından bahsedilmiş ve bu organların oluşum şekline değinilmiştir. Yine buna göre, şehir ve kasabada bulunan en az elli hane bir mahalle ve her mahalle de bir köy olarak kabul edilmiştir. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi de köyler için önemli düzenlemeler getirmiş, fakat tüzel kişilik getirmemiş; köyler Cumhuriyet’in ilanına kadar tüzel kişilikten mahrum kalmıştır ([asbava.blogspot.com.tr](http://asbava.blogspot.com.tr), 11.05.2016).

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Türkiye’de yerel yönetimler anayasalarda yerini bulmuştur. Anayasalarda yerel yönetimlere bir sonraki bölümde detaylı olarak yer verildiğinden burada sadece Cumhuriyet sonrası yerel yönetimlerin gelişimine yer vermek uygun görülmüştür.

Cumhuriyetin ilanından sonra ilk yasal düzenleme köyler için gerçekleştirilmiştir. Zira bu dönemde nüfusun büyük çoğunluğu köylerde yaşamaktaydı ve kalkınmanın köyden başlaması politikası özümsemişti. Bu doğrultuda 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmış ve bu kanun her ne kadar fazlaca değişikliğe uğrasa da günümüze kadar gelmiştir. Bu kanunla birlikte köyler daha güçlü bir konuma gelmişlerdir (Çiçek, 2015:26).

Yine bu dönemde belediyelerle ilgili de yasal düzenleme söz konusu olmuş ve bu kapsamda 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Cumhuriyet tarihinin en uzun süre yürürlükte kalan kanunlarından biri olan bu kanun, pekçok değişikliğe uğramasına rağmen 2004 yılına kadar varlığını sürdürmüş ve 2004 yılında yerini 5393 sayılı Belediye Kanunu almıştır (Keleş, 2014:161).

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Türkiye’nin yerel yönetim geçmişinde yer almayan bir birim olarak büyükşehir belediyeleri; Milli Güvenlik Konseyi tarafından 1981’de kabul edilen 2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun’la birlikte hayata geçirilmiştir. Bunu takiben 1984 yılında 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiş ve yine bu yılda 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında kanun kabul edilerek büyükşehir belediyeleriyle ilgili çerçeve büyük oranda çizilmiştir (Ortaylı, 2000:134). İstanbul, İzmir ve Ankara’yı kapsayan bu kanun, çeşitli düzenlemelerle birlikte büyükşehir belediye sayısını 16’ya yükseltmiş ve son olarak 2012 yılında kabul edilip 2014 yılında yapılan ilk yerel seçimlerle hayata geçirilen 6360

sayılı 14 ilde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun’la sayı 30’a yükselmiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonra il özel idareleri ise, ilk başta 1913 sayılı kanunla devam etmiş, 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile de bu kanun 3360 sayılı kanunla İl Özel İdaresi olarak değiştirilmiştir. Böylece il özel idaresine işlerlik kazandırılmak istenmiştir. İl özel idaresine yönelik son düzenleme de yeniden yapılanma kapsamında 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu kanunla birlikte il özel idarelerinin görev-yetki, organ, teşkilat yapısı, denetimi gibi konularında pek çok yenilik gerçekleştirmiştir (Sobacı, 2005:37).

### 5.1.3.Yerel Yönetimlerle İlgili Anayasal Hükümler ve Yasal Çerçeve

Anayasalar, devlet organlarının yapısını, işleyişini, organların birbirleri ile olan ilişkilerini, temel hak ve özgürlüklerin kapsamını belirleyen hukuki metinlerdir. Ayrıca anayasalar devlet ve yerel yönetim arasındaki ilişkinin hem niteliğini hem de sınırlarını belirleyen düzenlemeleri de içermektedirler. Türk idari tarihinde de ilk anayasa olan Kanun-i Esasi’den itibaren yerel yönetimler anayasal çerçevede incelenmektedir. Burada da Türk yönetim tarihi gözden geçirilerek 1876, 1921, 1924 ve son olarak 1982 anayasalarında yerel yönetimlere yer verilmesi uygun görülmüştür (Şengül, 2014:38).

İlk olarak 1876 Anayasası olan Kanun-i Esasi’ye bakıldığında; anayasanın 108-112. maddelerini kapsayan vilayet başlığında merkezi yönetim ve yerel yönetime yer verilmiştir. 108. maddede il yönetiminin yetki genişliği ve yerinden yönetime göre yapılacağı belirtilmiştir. 109. maddede idari bölümlerin il, liva ve kaza biçiminde olacağı ve her düzeyde seçilmiş meclislerin yer alacağı belirtilmiştir. Yine 110. maddede genel meclislerin eğitim, sanayi, ticaret, ekonomi ve vergi konularında yetkili olan otoritelere görüş bildireceği belirtilmiştir. Son olarak 112. maddesinde ise, başkent ve başkentin uzantısı olan taşradaki belediye yönetimine yer verilmiştir. Daha önce de çeşitli hukuki düzenlemelerde gündeme gelen belediyeler burada anayasal nitelik kazanmıştır (Şengül,2014:39-40).

23 maddeden oluşan 1921 Anayasası’na baktığımızda, yerel yönetimlerin geniş bir yer tuttuğunu görebiliriz. Bu anayasa Türk anayasa tarihinin yerel yönetimlere en fazla yoğunlaşan anayasası olup, 11., 12., 15., 16., 17. ve 18. maddelerinde yerel yönetimlere yer vermektedir. Anayasa ülkeyi il, ilçe ve bucak olarak ayırmıştır. Anayasada, iller mülki idare bölümüdür ve bir yerel yönetim birimi sayılmıştır. Ayrıca bu anayasada ilin ikili yapısı da korunmuştur. Yerel yönetimlerle ilgili sorunların çözümü ilin başında bulunan valiye bırakılmış; fakat bu anayasa valinin ikili fonksiyon anlayışını sonlandırmıştır. Yine anayasanın 11. maddesinde yerel işlerin neler olduğu da bizzat belirtilerek anayasayla garanti edilmiştir. (Kırışık ve Sezer, 2006:12).

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk resmi anayasası olarak bilinen ve 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası yerel yönetimlere ilişkin sadece üç maddeye yer vermiştir. Anayasa’nın 89. maddesinde Türkiye’nin il, ilçe ve bucaklara bölündüğü ve bucakların da köy ve kasabadan oluştuğu belirtilmiştir. 90. maddesinde il, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğine yer verilmiştir. Son olarak 91. maddesinde yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkesine göre yönetileceği ifade edilmiştir. Fakat bu anayasada yerel yönetimler konusunda detaya girmeden kısa bir düzenleme yapılmıştır (Keleş, 2000:131).

Darbe sonrası bir ortamda hazırlanan 1961 Anayasası da merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi düzenlemiş ve yerel yönetimler konusunda iki yenilik getirmiştir. Bu yeniliklerden ilki; yerel yönetimlerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanıp kaybetmelerine yönelik denetimin yargıya bırakılmasıdır.

İkincisi ise; yerel yönetimlere görevleriyle paralel olarak gelir sağlanacağını öngörülmesidir (Şengül,2014:42).

Son olarak yerel yönetimlere oldukça kapsamlı yer veren 1982 Anayasası’na baktığımızda; “İdarenin Kuruluşu” kenar başlığı altında merkezi ve mahalli idarelere yer verildiğini ve 123. maddesinde idarenin bütünlüğünün düzenlendiğini görebiliriz. Ayrıca yerel yönetimlerle ilgili kapsamlı düzenlemenin yapıldığı 127. maddesine baktığımızda ise yerel yönetimlerin tanımına yer verildiğini de görebiliriz. Burada yerel yönetimler; “İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde yer almıştır. Anayasa’da yer alan bu tanımdan hareketle yerel yönetimlere hâkim olan ilkeler ve yine tanımda belirtilen kurumların özellikleri şu şekilde belirtilebilir (Eryılmaz, 2013:175-176):

- Yerel yönetimler il, belediye ve köy halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.
- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle belirlenir.
- Yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla belirlenir.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş olan organlarının organlık sıfatını kazanmalarına yönelik itirazın çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile gerçekleşmektedir.
- Yerel yönetimlerin seçimleri kural olarak beş yılda bir yapılmaktadır.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptirler.
- Yerel yönetimler Bakanlar Kurulu’nun iznini almak şartıyla kendi aralarında birlik kurabilirler.
- Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir(Buna göre kanununun 127. maddesinde belirtilen il özel idaresi, belediye ve köye ilaveten kanunla büyükşehir belediyesinin kurulması mümkün hale gelmiştir).
- Yerel yönetimlerin mali işleri Sayıştay tarafından denetlenir.
- Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanmaktadır.

Yerel yönetimlerle ilgili yasal çerçeveye bir önceki başlık kapsamında detaylı olarak yer verildiği için burada kısaca belirtmek uygun görülmüştür.

Cumhuriyeti’n ilanı ile anayasada yer alan il özel idareleriyle ilgili olarak 1987 yılında 3360 sayılı kanun çıkarılmış, ardından 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı kanunla da günümüzdeki halini almıştır. Köye baktığımızda ise, 1924 Anayasası ile birlikte çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu günümüzde de varlığını sürdürmektedir. Belediyeler de yine Cumhuriyet’in ilanı ile anayasada yer almışlar. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bunun ardından 2004 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Son olarak büyükşehir belediyelerine baktığımızda ise, Cumhuriyet’in ilanı ile birlikte 1981’de kabul edilen 2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun’la birlikte hayata geçirildiğini söyleyebiliriz. Bununla ilgili olarak daha sonra, 1984 yılında 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kabul edilmiştir. Yine aynı yılda 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında kanun kabul edilerek büyükşehir belediyeleriyle ilgili çerçeve çizilmiştir. Son halini ise 6360 sayılı 14 ilde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun’la almıştır.



#### 5.1.4. Yerel Yönetim Kuruluşları

1982 Anayasası’nda yer alan tanıma göre Türkiye’de yerel yönetimler üç kademededen oluşmakta olup, bunlar;

- İl Özel İdaresi
- Belediye
- Köy olarak belirtilmiştir.

Fakat 1984 yılından itibaren Türkiye’de anayasada belirtilen klasik belediyenin yanında, içinde birden fazla belediye bulunan büyük yerleşim birimlerinde iki kademeli anakent belediye sistemine geçilmiştir. Böylece Büyükşehir Belediyeleri de yerel yönetimler arasında yerini almıştır. Buradan hareketle çalışmanın bu başlığı altında İl Özel İdarelerine, Belediyelere, Büyükşehir Belediyelerine ve son olarak Köylere tanım, görev-yetki, organlar, mali yapı vs. çerçevesinde yer verilmesi uygun görülmüştür.

##### 5.1.4.1. İl Özel İdareleri

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yerel yönetim birimi olarak ifade edilen İl Özel İdaresi, Cumhuriyet döneminde 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ile zeminini oluşturup, çeşitli değişiklikler geçirerek 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile günümüze gelmiştir. Bu Kanun İl Özel İdaresi’ni “İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlamıştır ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), 13.05.2016).

İl Özel İdaresi’nin görev ve sorumlulukları, yerel ve müşterek nitelikte olmak şartıyla; il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında şeklinde ikiye ayrılmıştır.

**İl Özel İdaresi’nin il sınırları içindeki görevleri;** sağlık, gıda, tarım ve hayvancılık, sanayi ve ticaret, il çevre planı, çevre ve şehircilik, toprağın korunması ve erezyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro-kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının kurulması, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapımı, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasıdır (Aydın, 2015:179).

**Belediye sınırları dışındaki görevleri ise;** imar ve yol, su, kanalizasyon ve atık su, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür ve turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisidir (Aydın, 2015:179).

Ayrıca İl Özel İdareleri’ne birtakım yetki ve imtiyaz da verilmiş olup, bunlar İl Özel İdaresi Kanunu’nun 7. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, madde 7):

- Borç almak ve bağış kabul etmek,
- İl Özel İdareleri’ne ait vergi, resim ve harçları tahsis etmek,
- Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık dinlenme ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek,
- Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek,
- Vergi, resim, harç dışında kalan ve belirli bir miktar kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasviyesine karar vermek,

• Kanunların İl Özel İdaresi'ne verdiği yetki kapsamında yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

İl özel idarelerinin görev ve yetkileri yukarıdaki gibi belirlenmişken, 6360 sayılı kanunla büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla bu görev ve yetkilerin büyük bir kısmı büyükşehir belediyelerine intikal etmiştir.

İl özel idarelerinin organları il genel meclisi, il encümeni(3360 sayılı kanunda il daimi encümeniydi) ve vali olarak sıralanır. Bunlardan il genel meclisi, il özel idaresinin temel karar organı, il encümeni yürütme organı, vali il özel idaresi tüzel kişiliğinin hem başı hem yürütme organıdır (Koçak ve Kavsara, 2012:68).

**İl genel Meclisi:** İldeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşan il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. İl genel meclisinin seçimleri beş yılda bir yapılmakta olup, bu seçimler tek dereceli, nisbi temsil yöntemiyle, serbest, eşit, gizli oy, açık sayım esasına göre gerçekleştirilmektedir. Meclis, seçim sonuçlarının ilanını takiben beşinci günde kendiliğinden toplanmakta, bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık etmektedir. Meclis, bir aylık tatil dışında her ayın ilk haftasında, meclis tarafından kararlaştırılan günde mutlak toplantı yerinde toplanmaktadır. Ayrıca bu toplantılar halka açık yapılmaktadır. Meclisin gündemi ise başkan tarafından belirlenmekte olup, üç gün öncesinden üyelere bildirilmektedir. Gündemde valinin öneride bulunduğu konular yer almaktadır. Meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmaktadır ve katılanların salt çoğunluğu ilde karar vermektedir (Koçak ve Kavsara, 2012:68).

Meclisin görev ve yetkileri ise, kanunda 15 fıkra olarak sayılmaktadır. Belirtilen kanunla görev ve yetkisi arttırılmış olan il genel meclisi böylece il özel idaresinin en etkili organı haline gelmiştir. Meclisin görev ve yetkileri şöyledir (Sobacı, 2005:38):

- İl özel idaresinin stratejik planı ile yatırım ve çalışma programlarını, faaliyetlerini, personelinin performans ölçümlerini görüşüp karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabını kabul etmek,
- İl çevre düzeni planı ve belediye sınırı dışındaki alanların imar planını görüşüp karara bağlamak,
- İl özel idaresinin çıkaracağı yönetmeliği kabul etmek,
- Borçlanmaya karar vermek,
- İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine, yine il özel idaresi yatırımlarının yapı-şirket-devret modeliyle yapılmasına, il özel idaresine ait olan şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- Son olarak norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal, değiştirilmesine karar vermektir.

**İl Encümeni:** İl özel idaresinin hem karar hem de danışma organı olan il encümeninin daha çok yürütmeye ilişkin fonksiyonları vardır. İl encümeni; vali başkanlığında, genel sekreter ve il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye, valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır (Yerlikaya, 2012:57).

- Encümenin görevleri ilgili kanunda;
- Stratejik plan ve yıllık çalışma programıyla bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,

- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Vali tarafından havale edilen konular hakkında görüş bildirmek,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak şeklinde belirlenmiştir (Aydın, 2015:182-183).

**Vali:** Merkezi yönetimin ildeki temsilcisi, il özel idaresinin başı ve yürütme organıdır. Bu yetkileriyle il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare ederek, teşkilatın hak ve menfaatlerini korumaktadır. Vali, 5302 sayılı kanunla birlikte, il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmekte ve kurumsal stratejilerini oluşturmaktadır. Ayrıca vali, il encümenine başkanlık edip; il halkının huzuru, esenliği ve sağlığı için de gerekli tedbiri almaktadır. Valinin il özel idaresi adına yaptığı çalışmalar ise il genel meclisi tarafından denetlenmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 166).

İl özel idarelerinin mali yapıları ele alındığında; gelir kaynaklarının “genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar” ve öz gelirler”den oluştuğunu söylemek mümkündür. Bunlardan öz gelirler ise;

- Vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka bir şekilde değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Bağışlar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır (Çetin, 2009:253).

İl özel idaresinin denetimi ise yeni kanunla düzenlenmiştir. Bu kanun denetim konusuna ayrı bir önem vermiş ve bununla ilgili 38. maddede işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi çerçevesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre iç ve dış denetim şeklinde yapılacağı belirtilmiştir. Bu doğrultuda ise il özel idarelerinin iç denetiminin denetçiler, dış denetiminin ise Sayıştay tarafından yapılacağı öngörülmüştür (Yavuz, 2015:51).

#### 5.1.4.2. Belediyeler

Türkiye’nin yerel yönetim yapısı içerisinde önemli bir yere sahip olan belediyelerin yaklaşık olarak 150 yıllık geçmişi bulunmaktadır. Osmanlı döneminden günümüze intikal eden bir yerel yönetim birimi olan belediyeler, 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu ile ülkemizdeki modern belediyeciliğin alt yapısını oluşturmuştur. Bu kanun, 75 yıl boyunca yürürlükte kalmış ve 13 Temmuz 2005 tarihinde yerini 5393 sayılı Belediye Kanunu’na bırakmış ve bu kanun günümüzdeki belediyelerin bağlı olduğu kanun olma özelliğini korumaya devam etmektedir (Keleş, 2014:134).

Yasal dayanağını Anayasanın 127. maddesinden alan ve bu maddede tanımlanan belediyeler, yine bahsedilen kanunun 3. maddesinde de benzer şekilde tanımlanmışlardır. Bu kanuna göre belediyeler; “*Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmeler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” şeklinde tanımlanmaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, madde 3).

Kanun’a göre belediyenin görev ve sorumlulukları yetki ve genel yetki ilkeleri doğrultusunda ana başlık şeklinde şöyle belirlenmiştir ([www.tbb.gov.tr](http://www.tbb.gov.tr), 23.04.2016). Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- Stratejik plan, imar, ruhsat ve denetim; su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; toplu taşıma, şehir içi trafik,
- Çevre sağlığı, temizlik, katı atık, ağaçlandırma, park, yeşil alan,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma, ambulans,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma, kadın ve çocuklar için konukevleri açmak, evlendirme, defin ve mezarlık,
- Ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi,
- Coğrafi bilgi sistemleri,
- Gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetimi,
- Devlete ait her derecedeki okul ve binalarının yapımı bakım, onarım ve her türlü malzeme ihtiyacını karşılayabilme,
- Sağlıkla ilgili tesis açma ve işletme,
- Kültür ve tabiat varlıkları, tarihi doku ve kent tarihiyle ilgili mekânlar ve işlevlerin korunması, bakımı ve onarımı,
- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, yat limanı ve mezbaha hizmetleri,
- Belediye ve sakinlerinin belediye hizmetleri ile ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilmektedirler.

Ayrıca Belediye Kanunu'nda belediyenin görev ve sorumluluklarının yanında yetki ve imtiyazlarına da yer verilmiş olup, bunlar kanunun 16. maddesinde yerini almıştır. Bunlar; belediyenin kendine verilen ve esas görevi olan, kendisinin yapması gereken, başka bir kamu kurumunun görev alanında bulunup belediyeyi desteklediği hizmet niteliğinde olmayan görev ve sorumluluklarıdır. Örneğin; kanunlardan aldığı yetki kapsamında yönetmelik çıkarması, yasak koyup uygulaması, kanunların belirlediği doğrultuda ceza kesmesi, gerçek ya da tüzel kişilerin faaliyetlerine ilişkin kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatı vermek gibi ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), 23.04.2016).

Belediyenin; “belediye meclisi”, “belediye encümeni” ve “belediye başkanı” olmak üzere üç tür organı bulunmaktadır.

**Belediye Meclisi:** Belediyenin karar organı olan meclis, nispi temsil yöntemi ile seçilmekte olup, kendisinin belirlediği bir aylık tatil dışında, her ay ve ayın ilk haftası olmak üzere, daha önce karar verilen günde toplanmaktadır. Bütçe görüşmelerine denk gelen toplantı en fazla 20, diğer toplantılar ise en fazla 5 gün olmaktadır. Meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğu ile karar vermektedir. Meclis başkanı acil bir durumda gerekli gördüğü takdirde üçü geçmemek ve her toplantı da bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırabilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2013:87).

Meclis toplantılarına belediye başkanı başkanlık etmekte, katılmaması durumunda meclis başkan vekili başkanlık etmekte ve toplantılar halka açık yapılmaktadır. Meclis, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu olup, bu belediyelerde her yıl Ocak ayında yapılan toplantıda, belediyenin önceki yıla ait gelir ve giderleri, buna ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından denetim komisyonu oluşturulmaktadır (Baytun, 2011:38-39).

- Meclisin görevleri ise ([slideplayer.biz.tr](http://slideplayer.biz.tr), 23.04.2016);

- Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak,
- Borçlanmaya karar vermek.
- Belediye vergi ve resimlerine ait tarifeleri; bunların dışında belediyenin yapacağı hizmetler karşılığında alınacak ücret tarifelerini düzenlemek,
- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek,
- Taşınır mal alımına, satımına, takasına, tahsisine izin vermektir.

**Belediye Encümeni:** Belediyenin hem yürütme hem de danışma organı olan encümen, belediye başkanı başkanlığında; il belediyeleri ve nüfusu 100.000'den fazla olan belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşmaktadır. Diğer belediyelerde ise; belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri, belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır. Encümen üyelerinin görev süreleri bir yıldır. Encümene belediye başkanı, başkanlık etmekte ve başkan encümenin gündemini hazırlamaktadır. Encümen haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanmaktadır (Şengül, 2016:106). Görevleri ise ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), 23.04.2016);

- Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmektir.

**Belediye Başkanı:** Belediyenin hem başı hem yürütme organı olan başkan, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından beş yıllık için seçilmektedir. Başkanın görev ve yetkileri (Eryılmaz, 2013:198);

- Belediyenin en üst amiri olarak belediyeyi sevk ve idare etme, belediye personelini atamak, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek,
- Meclise ve encümene başkanlık edip, bunların kararlarını uygulamak,
- Halkın huzuru, sağlığı, mutluluğu için gerekli tedbirleri almak,

- Bütçeyi uygulamak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip etmek,
- Belediye mallarını yönetmek,
- Bütçede yoksullar ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere ilişkin hizmetleri yürütmektir.

Son olarak belediyenin mali yapısına baktığımızda; gelirlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve özgelirler olmak üzere il özel idarelerinin gelirlerine benzer şekilde iki grupta toplandığını görebiliriz. Bunlardan özgelirlerin ise, vergi, harç ve harcamalara katılma payları olarak üçe ayrıldığı görülmektedir ([www.migm.gov.tr](http://www.migm.gov.tr), 23.04.2016).

- **Vergiler:** İlan, reklam, eğlence, haberleşme, elektrik, havagazı tüketim, yangın sigortası, emlak ve çevre vergisinden oluşmaktadır.
- **Harçlar:** İşgal, tatil günlerinde iş yeri açma ruhsatı, kaynak suları, hayvan kesimi vb.den oluşmaktadır.
- **Harcamalara Katılma Payları:** Yol, su, kanalizasyondan oluşmaktadır.

#### 5.1.4.3. Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye’de büyükşehir belediyelerine ilişkin çalışmalar, 1981 yılında Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Birimlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun’la başlamıştır. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin 3. fıkrasında büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimleri/biçimleri geliştirilebilir” hükmüne dayanarak kurulmuş ve bir yerel yönetim birimi olarak benimsenmişlerdir (İzci ve Turan,2013:120). Anayasanın bu maddesine dayanılarak 1984 yılında Bakanlar Kurulu tarafından 195 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” kabul edilmiştir. Yine aynı yıl içerisinde 3030 sayılı “Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Daha sonra 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmış, 2012 yılında ise 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkarılmış ve 2014 yerel seçimleri ile birlikte uygulanmaya başlamıştır (Yıldırım vd., 2015:206).

Bahsedilen Kanun’da büyükşehir belediyeleri; il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanmıştır (Zengin, 2014:97).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun’unda detaylı olarak düzenlenen büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev yetkileri 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun’la alan olarak genişlemiş, konum bakımından da büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri artmıştır.

Buna göre; stratejik plan, nazım imar planı, ulaşım ana planı, su ve kanalizasyon, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezi ısıtma, ağaçlandırma, ana yol ve cadde yapımı, spor, coğrafi kent bilgi sistemlerini kurma, itfaiye, yük ve yolcu terminallerini kurma, sağlık merkezleri, hastane, eğitim, sosyal ve kültürel hizmetler, kültür, doğa varlıkları ve tarihi dokuyu koruma, birinci sınıf gayrisihhi müesseseleri ruhsatlandırma büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluğunda yer almaktadır. Ayrıca bu belediyeler, köy ya da beldeyken mahalleye dönüşen yerlerin bağlı olduğu ilçeler arasındaki ulaşım altyapılarını yapmak, tarım ve hayvancılığı desteklemekle de

sorumlu olmuşlardır. Klasik nitelikteki belediye hizmetleri de ilçe belediyesinin yetkisine bırakılmıştır (Cengiz, 2016:54).

Büyükşehir belediyesi iki kademeli bir yapıdan oluşmaktadır ve bunların her ikisinin organları da birbirine benzemektedir. Fakat bunların oluşumu ve yetkileri farklılık göstermektedir. İlçe belediyelerinin organları Belediye Kanunu’nda belirtildiği gibi iken; büyükşehir belediyesinin organları, “büyükşehir belediye meclisi”, “büyükşehir belediye encümeni” ve “büyükşehir belediye başkanı”ndan oluşmaktadır.

**Büyükşehir Belediye Meclisi:** Büyükşehir belediyesinin genel karar organıdır. Yasal esas ve usule göre seçilen meclis üyeleri merkez ilçe meclislerinden belirli oranlarda alınan üyelerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin de başkanıdır ve büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları ise büyükşehir belediye meclisinin de doğal üyesidir. Meclis her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde toplanmaktadır (Şengül, 2016:90).

**Büyükşehir Belediye Encümeni:** Encümen, büyükşehir belediye başkanı ya da başkanın katılmadığı zaman genel sekreterin başkanlığında meclisin bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyenin katılımıyla oluşmaktadır (Aydın, 2015:205).

Encümenin görev ve yetkileri Belediye Kanunu’na tabi olan encümenin görev ve yetkileri ile aynıdır.

**Büyükşehir Belediye Başkanı:** Büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan başkanın görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir (Aydın, 2015:206):

- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak sevk ve idare etmek,
- Bütçeyi uygulamak, belediye personeli atamak, belediyeye bağlı olan kuruluşları denetlemek,
- Gerektiğinde nikâh kıymak,
- Meclis ve encümene başkanlık etmek,
- Büyükşehir belediyesinin gelir, alacak, hak ve menfaatini izlemektir.
- Büyükşehir belediyelerinin mali yapısı ise diğer yerel yönetim birimleri ile benzerlik göstermektedir.

#### 5.1.4.4.Köyler

Türkiye’nin yönetim tarihi içerisinde en eski yerel yönetim birimi olarak bilinen köyler, Osmanlı’nın ilk dönemiyle birlikte varlıklarını korumuşlar ve içinde buldukları dönemin geleneklerine göre de şekillenmişlerdir. Köylere yönelik ilk düzenleme 1864 yılında çıkarılan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleşmiştir. Fakat bu Nizamname ile köylere tüzel kişilik tanınmamıştır. 18 Mart 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile tüzel kişilik kazanan köyler 1982 Anayasası’nda yerel yönetim birimleri arasında sayılarak yasal dayanaklarını bulmuşlardır. Bahsedilen 442 sayılı Köy Kanunu’nda köyler üç değişik biçimde tanımlanmışlardır. Bu tanımlar şöyledir (Gözler ve Kaplan, 2013:93):

- Nüfusu iki binden aşağıda bulunan yerleşim birimlerine köy denir.
- Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.

• Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlık, yani bir tüzel kişidir.

442 sayılı Köy Kanunu'na göre, bir yerde köy kurulabilmesi için o yerin nüfusunun 150'den az ve 2000'den fazla olmaması gerekmektedir. Şayet nüfus 150'nin altına düşerse köyler; Etrafındaki köylerden birine bağlanmak, Köy Kanunu eksik uygulamak, Eski geleneklerini uygulamak ve birkaç köy bir arada ise kendi aralarında birleşerek köy olmak durumlarından birini seçmekle yükümlüdürler (Özefe, 2005:518).

442 sayılı Köy Kanunu'na göre köyün işleri zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki grupta toplanmıştır. Zorunlu işler kanununun 13. maddesinde 37 alt maddeye ayrılarak sıralanmış olup, özetle şu şekildedir (442 sayılı Köy Kanunu, madde 13):

- Bataklık ve su birikintilerini kurutmak,
- Köye içme suyu getirmek,
- Köyün su kanallarını ve kuyularını daimi olarak temiz tutmak,
- Köyün sağlık ve temizlik işleri ile ilgilenmek,
- Köy içi yolları yapmak,
- Köye cami, okul, konuk odası yapmak,
- Köydeki hayvanlara, ekinlere, meyvelere, diğer bitkilere zarar veren hastalıkları önlemek için merkezi yönetim ile işbirliği yapmaktır.

Buradan da anlaşıldığı gibi bu görevler genel olarak köylünün sağlığını koruyacak ve köyde yaşayanların yaşam standardını yükseltecek niteliktedir. Yine Köy Kanunu'nun 14. maddesinde de 34 alt maddeyle isteğe bağlı işler sıralanmıştır. Bu işler de şu şekilde belirlenmiştir ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr), 15.05.2016):

- Köyde çamaşırlık, hamam, pazar ve çarşı yeri yapmak,
- Ağaç yetiştirmek,
- Köyde sulama tesisi kurmak,
- Spor faaliyetleri düzenlemek,
- Köyün ihtiyacı olan zanaatkârları yetiştirmek,
- Köylünün bilgisini arttıracak türden kitaplar getirmektir.

Ayrıca köyün yetkilerine bakıldığında da tüzel kişiliğe sahip olmasından kaynaklı yetkilerinin olduğu söylenebilmektedir.

Köylerin yönetimi “muhtar”, “köy derneği” ve “köy ihtiyar meclisi” olmak üzere üç organdan oluşmaktadır.

**Muhtar:** Köy yönetiminin ve devletin köydeki temsilcisi olan muhtar, köy derneği tarafından beş yıllık süre için seçilmektedir. Muhtarın köy tüzel kişiliğinin yürütme organından kaynaklı köyle ilgili görevleri vardır. Bunlar; köyü temsil etmek, köylünün zorunlu işlerini yapmak ve yaptırmak, köy işleri için gerekli olan parayı toplamaktır. Ayrıca muhtarın köyde devletin temsilcisi olmasından dolayı da devletle ilgili görevleri vardır. Bu görevler ise; köyün birliğini ve dirliğini sağlamak, köy nüfusu ile ilgili işleri düzenlemek, doğal afet vb. durumları gerekli mercilere bildirmek ve merkezi yönetimin köye ilişkin faaliyetlerine yardımcı olmaktır (Altan vd., 2010:61).

**Köy Derneği:** Köyün genel karar organı olup, köydeki seçmenlerden oluşmaktadır. Köy Derneği'nin de birtakım görevi vardır. Bunlardan ilki; köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek, ikincisi ise; köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu işler haline getirmektir. Ayrıca köy derneği köyün başka bir köyle birleşmesine ya da



ayrılmasına, gerekli koşullar sağlandığında köyde belediye kurulmasına da karar verebilir (Eryılmaz, 2013:220).

**Köy İhtiyar Meclisi:** Köy yönetiminin yürütme, denetleme ve karar organı olan İhtiyar Meclisi, seçimlik ve doğal olmak üzere iki tür üyeden oluşmaktadır. Seçimlik üyeler köy derneği tarafından beş yıllığına seçilerek oluşturulurken; doğal üyeler köyün okul müdürü ve imamından oluşmaktadır. Köy İhtiyar Meclisi’nin de Köy Kanunu’nda belirlenen çeşitli görevleri söz konusudur. Bunlar; Köye ait işleri görüşüp önem durumuna göre sıralamak, Köy işleri için yapılacak olan harcamaların nasıl yapılacağını belirlemek, Köy hizmetleri için kamulaştırma kararı almak, Köylüye zorunlu işleri yapmadıkları takdirde para cezası kesmektir (Gözler ve Kaplan, 2014:95).

Ayrıca köyde, imam, köy korucusu ve köy kâtibinden oluşan köy personeli de mevcuttur. Bunlardan en önemlisi olan köy korucusu muhtarın emri altında bulunup, köyün güvenlik hizmetlerini yürütmektedir. Köy kâtibi köyle ilgili yazı işlerini yürütmektedir (Ökmen ve Parlak, 201:281).

Köyün gelirleri ise; Köy Kanunu’nun 15 ve 18. maddelerinde düzenlenen “imece” ve “salma” dan oluşmaktadır.

### 5.1.5.Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları

Türkiye’nin tarihsel seyri göz önünde bulundurulduğunda yerel yönetimlere ilişkin yenileşme hareketlerinin Osmanlı’nın mirası olarak Avrupa’nın askeri alanda üstünlüğünün yanı sıra toplumsal ve yönetsel alanda da üstünlüğünün kabulüyle başladığını söylemek mümkündür (Saran, 2005: 42). Tanzimat Dönemi’nde köylerin teşkilatlandırılması, belediye ve il özel idarelerinin Avrupa’dan örnek alınıp uyarlanması bunu örneklemiştir (Urhan, 2009:85).

Bu gelişmeleri takiben Cumhuriyet Dönemi’yle birlikte, Osmanlı mirası olan yönetim yapısını eski yapının kalıntılarından arındırmak amacıyla çalışmalar yapılmış; Planlı Döneme kadar geçen süre zarfında yerel yönetimlere ilişkin en büyük adım 1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir (Emini, 2009:33).

1960’lı yıllarda planlı dönemde yerel yönetimler üzerine yapılan çalışmalar yoğunluk kazanmıştır (Arslan, 2004:30). Bu dönemde ilk olarak 1960 Askeri Harekatı’ndan sonra Milli Güvenlik Komitesi tarafından Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur (Kalko, 2010:116). Ardından dönemin en somut çalışmalarından biri olarak Bakanlar Kurulu kararı ile (1962-1963)’te Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi (MEHTAP) gerçekleştirilmiştir. MEHTAP merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesine ilişkin tüm sorunları kapsamına dâhil etmiş ve taşra kuruluşlarını ve yerel yönetimleri kapsamın dışında tutmuştur. Ayrıca yerel yönetimlerin yapısal problemlerini ve bunların merkezle olan ilişkilerinin ayrı olarak irdelenmesinin gerekliliğine de vurgu yapmıştır (Sevinç, 2014:735).

1964 yılında MEHTAP üzerinde tamamlayıcı nitelikte çalışmalar yapma amacı ile İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuştur (Acar ve Sevinç, 2005:27). Yerel yönetimlere yönelik bir diğer önemli çalışma ise 1971 yılındaki İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’dur. Bu raporda “ilçelerin, mahalli idarelerin kurulması, yerel yönetimlerde oto kontrol sisteminin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, makamların azaltılarak aralarında eşgüdüm sağlanması, yetkilerin ilçe düzeyinde kaymakamda toplanmasına ağırlık verilmesi, il düzeyinde denetim ve vesayetin valiler ve kaymakamlar aracılığıyla uyumlu bir şekilde yapılması” na yönelik öneriler dile getirilmiştir (Uçar ve Karakaya, 2014:157).

Planlı Dönemin en önemli çalışmalarından biri de literatürde KAYA Projesi olarak bilinen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi olmuştur. Bu proje TODAİE

tarafından 1988 yılında; kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere o zamana kadar yapılan çalışmaların uygulamaya hangi ölçüde yansıdığını araştırmak, eksiklikleri, sorunları tespit etmek, bununla ilgili alınması gereken tedbirleri açığa kavuşturmak ve Avrupa Topluluğu'na uyum sağlama yönüyle faydalı olmak amacıyla gerekli hazırlıkları yapmak üzere başlamış olup 1991 yılında tamamlanmıştır (Kalko, 2010:117). Projedeki amaç ise, merkezi yönetimin hem merkez ve taşra teşkilatını hem de mahalli idarelerin düzenini etkili, hızlı, verimli bir niteliğe kavuşturmak olmuştur. Ayrıca raporla ilgili önemli bir husus da; genel önerilere ilaveten; il, ilçe, köy, belediye yönetimlerine ilişkin önerilerin yer almasıdır (Kağan, 2010:74). Aynı zamanda Türkiye, AB'ye giriş süreciyle mücadele içinde olduğu için yerel yönetim reformlarına yönelik politikalarda Avrupa'nın yönetsel alanına da uyumu da göz önünde bulundurmıştır (Buller ve Gamble, 2002: 8). Bu konuda ise gündeme gelen düzenlemeleri dikkate alarak girişimde bulunmuştur. Mesela, Kopenhag Kriterleri'ni uygulama planları yapmıştır. İlaveten 1988 yılında "*yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur*" düşüncesi ile hazırlanmış olan Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'nı ([www.ab.gov.tr](http://www.ab.gov.tr), 17.05.2016);

- Yerel yönetimlere, kendilerini doğrudan ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar sürecinde, mümkün olduğunca uygun bir zamanda istişare edilmesi ile ilgili,
- Yerel yönetimlerin yönetim yapılarının kendileri tarafından belirlenmesi ile ilgili,
- Seçilmişlerin görevleri ile bağdaşmayan iş ve faaliyetlerinin yasa ve temel tüzük ilkelerine uygun olarak belirlenmesi ile ilgili,
- Yönetsel denetime ancak yönetsel denetimle korunmak istenen yararlar ile orantılı olması durumunda izin verilmesi durumu ile ilgili,
- Yerel yönetimlere kaynak temininde, maliyet artışlarının mümkün olduğunca göz önünde bulundurulması, yerel yönetimlere dağıtılacak olan kaynakların ne şekilde olacağı konusunda kendilerine uygun bir şekilde danışılması ile ilgili,
- Yerel yönetimlere dernek üyeliği ve uluslararası birliklere katılma hakkının verilmesi ile ilgili, yine yerel yönetimlere diğer ülkelerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapma hakkının verilmesi ile ilgili,
- Yerel yönetimlerin, kendilerine iç tüzükte tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvuru hakkının tanınması ile ilgili maddelerine çekince koyarak imzalamıştır.

Ayrıca, 1993 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'nın önemli noktalarından biri olan subsidiarite ilkesine ilişkin çabalara girmiştir. Bu çerçevede 3 Kasım 2003'te, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev, yetki, sorumlulukları yeniden belirleyen Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarı gündemdeki yerini almıştır. Tasarı katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alarak bir kamu yönetimi oluşturulması ve kamu hizmetinin etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için merkezi idarenin ve yerel yönetimin fonksiyonlarını belirleyen bir özelliğe sahiptir. Bu tasarı fazlaca tartışma konusu olmuştur. Buna rağmen yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına ilişkin yasal düzenlemelerin uygulanabilmesine de olanak sağlamıştır (Urhan, 2009:89). Bu doğrultuda; yerel yönetimler kapsamında; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunların amacı Avrupa Komisyonunca görev ve yetkilerin merkez, il ve belediye arasında paylaşılarak

performansın artırılması şeklinde yorumlanmıştır (Akdoğan, 2008: 164). Bunları takiben, yerel yönetim açısından reform niteliğinde olan önemli bir adım da 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un kabul edilmesi ile gerçekleşmiştir.

## 5.2.Fransa’da Yerel Yönetimler

Fransa’dan bahsedilgi anda akla ilk gelen hususlardan biri üniter yapıya sahip olması, diğeri ise 1982 reformu ile birlikte yerelleşme sürecidir. 1982 yılından önce daha merkeziyetçi yapısı olan ülke, bu yılda yapılan reformlarla yerel yönetimlere güç kazandırmıştır. Buradan hareketle çalışmanın bu kısmında yukarıda yer verilen Türkiye örneğine benzer şekilde ilk olarak Fransa’da yerel yönetimler için yapılan tanımlar ele alınmış, daha sonra Fransa’da yerel yönetimlerin tarihsel süreci de göz önünde bulundurularak anayasadaki durumuna bakılmıştır. Ayrıca, Fransa’daki yerel yönetim yapısını anlamak için yerel yönetim birimlerine de ayrı ayrı değinilmiştir. Son olarak yerel yönetimler açısından dikkat çeken reformlarına da yer verilerek bölüm tamamlanmıştır.

### 5.2.1.Yerel Yönetimlerin Tanımı

Fransa’da siyasiler ve akademisyenler arasında “yerel yönetimler” kavramı uzun bir süre tartışılmıştır. Bir taraftan yerel otoritelere karşı şüpheli bir tavır olan Jakoben geleneğe ters olduğu savunulurken, diğeri taraftan merkezi devletin gücü göz önüne alındığında desantralizasyon dönemine kadar yerel yönetimlerin konumu abartılı bulunmuştur. Bu dönemden önce ise yerel yönetim kavramının temel elementi olan yerel özerklik –ki bu kavram tam olarak yerel politikalar üreten ve gerçekçi merkez-altı aktörlere rol vermekteydi- çok kısıtlı olmuştur. Fransız siyaset bilimcileri “yerel yönetim” kavramı olarak yerel siyasi-idari sistem anlayışını kullanmayı tercih etmişlerdir. Bu kavram merkez ve çevre arasındaki ilişkilerin sosyolojik yönlerini ve aynı zamanda yönetim anlayışını da ön plana çıkarmaktadır. (Negrier, 2007:120). Buradan hareketle yerel yönetim tanımlarına bakıldığında; Fransa’da yerel yönetimlerin “hukuki olarak düzenleme yapma yetkisi ve gücü olan, kendilerini yönetebilen ve anayasa tarafından güvence altında olan kamu tüzel kişileri” şeklinde tanımlandığı görülmektedir. Yerel yönetimler yine desantralizasyon çerçevesinde; “devletin sahip olduğu gücü ülkesel coğrafi birimlere başka bir ifadeyle yerel otoritelere aktardığı sistem”dir (Okçu, 2009:44).

### 5.2.2.Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yönetim tarihinde önemli bir yere sahip olan Fransa’nın, tarihsel seyri içerisinde yerel yönetimlerin çerçevesinin Jakobenler ve I. Napolyon döneminde çizildiği söylenebilir. 1789 Fransız Devrimi’ni takiben 14 Aralık 1789 ve 26 Şubat 1790 yıllarındaki yasalarda yerel yönetim sisteminin temeli olan komünler kurulmaya başlanmıştır (Nitas,2003:200). Napolyon döneminde ise valilik kurulmuştur. 17 Ocak 1800 yılında çıkan yasa ile birlikte hükümet temsilcilerinin valilerle yer değişimi yapması söz konusu olmuştur (Ajan, 1994:122).

Bu anlamda küçük çaplı gelişmelere rağmen, genel olarak güçlü bir merkeziyetçilik anlayışının hâkim olması nedeniyle yerel yönetimler, merkezin denetimine tabi olarak sahnenin arka tarafında kalmışlardır. Bu güçlü merkeziyetçilik

anlayışı yaklaşık olarak iki yüz yıl varlığını sürdürmüş ve Napolyon ve onu takip eden dönemde modern anlamda yerel yönetimler oluşturulamamıştır. Bu dönemde merkez tarafından atanan belediye başkanının rolü adeta ajan niteliğinde olmuştur (Şinik,2012:115). 1830’lu yılların başında yerel yönetimlerle ilgili bir gelişme görülmüş ve bu dönemde merkeziyetçiliğin katılığından taviz vermeye başlanmıştır. İlk olarak bu dönemde yerel meclisler doğrudan halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşmuştur. 1866 ve 1867’de çıkan kanunlarla da yerelleşmeye yönelik düşünceler fiili olarak yoğun bir şekilde gerçekleştirilmeye başlamıştır. 1871 ve 1884 yıllarında il ve belediyeler özerk ilkeler çerçevesinde yeniden düzenlenmelerine rağmen 2. Dünya Savaşı’na kadar yerel yönetimler merkezin denetiminde olmuştur (Karaer, 1990:66).

1946 yılında Fransa’da yerel yönetimler anayasada yerini almış ve ilk defa bu anayasada yerel yönetimlerden bahsedilmiştir. Bunun ardından ise 1958 yılında da yerel yönetimler anayasada yer almıştır (Kayıkçı, 2003:5). Ayrıca bu dönemde ilin yapısı gözden geçirilmiş, bölgesel yapılar gündeme gelmiştir.

1970’li yıllara gelindiğinde güçlü olan merkeziyetçi yapıyı yumuşatıp yerel yönetimleri güçlendirmek amacıyla girişimde bulunulmuştur. Bu dönemde il özel idareleri ve belediyelerden oluşan iki kademeli yerel yönetim yapısı söz konusu olmuş; merkezi yönetimin taşra örgütü olan il aynı zamanda yerel yönetimlerin de bir birimi olarak kabul edilmiştir (Mabileau, 1989:18). Yine aynı süre zarfında bölge valilikleri de kurulmuştur. Fakat çok uzun sürmeden tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

1980’li yıllarda ise, Fransa’nın taşra örgütlerinden yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk transfer edilmiştir ve yine bu dönemde yerel yönetimler hem tüzel kişilik hem de özerklik kazanmışlardır (Kavruk, 1999:128). 22 Mayıs 1981’de- ki bu dönem Cumhurbaşkanı François Mitterand’ın iktidarlık sürecine de takabül etmektedir- Pierre Mauroy başkanlığındaki hükümetin İçişleri ve Yerel Yönetim Bakanı Gaston Defferre’e yerel yönetim reformunun esaslarını belirleyen yasa taslaklarını hazırlama görevi verilmiş ve bu çalışmalar neticesinde 2 Mart 1982’de Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa çıkarılmıştır (Keleş, 1994:5). Bununla birlikte yerel yönetimlerin yetkileri arttırılmış, hem yerel yönetim birimleri arasındaki hem de bu birimlerin merkezi yönetimin taşra birimleri arasındaki ilişki tekrardan düzenlenmiştir (Akçakaya, 2003:155). Bunlara 1983, 1985 ve 1986 yıllarında bölgelere ekonomik planlama, belediye altyapısı, mesleki eğitim; il özel yönetimlerine sosyal yardım ve kırsal altyapı; belediyelere toplu taşıma, ilkokul, müze ve kent planlamasına ilişkin görev ve sorumluluk konusunda ilaveler yapılmıştır. Böylece eksik görülen yönler revize edilmiş, Fransa’nın bugünkü yerel yönetim yapısının temeli atılmıştır (Norton, 2004:127).

1992 yılının Şubat ayında “the Territorial Administration of the Republic” üzerine yasa çıkarılmış ve bu yasa ile merkezi yönetimin taşra örgütü tekrar düzenlenerek taşra yönetiminin yetki genişliğine sahip bölge, il ve ilçeden oluşan mülki idare yapısı ile sağlanacağı hüküm altına alınmıştır (Akçakaya, 2003:155).

1999 yılında toprakla ilgili düzenleme söz konusu olmuş ve bu yasa ile toprak planlama ile yetkili olan yerel yönetim birimi tanımlanmıştır. Yine aynı yıl içerisinde belediyeler gözden geçirilmiştir. 27 Şubat 2002 yılında da bir yasa çıkmış ve bu yasada katılımcılığa ilişkin düzenlemeye gidilerek yerel katılım üzerinde yoğunlaşmıştır. Yasada komşuluk konseyi ve danışma komiteleri ile yerel kamu hizmetleri danışma komisyonlarının gücünü arttırmaya yönelik hükümlere yer verilmiştir (Şinik, 2012:129).

11 Aralık 2002 tarihinde Millet Meclisi tarafından kabul edilip, 17 Mart 2003’te Kongre’ye sunulan ve 28 Mart 2003’te yayımlanan yasa ise Fransa yerel yönetim konusunda dönüm noktası olmuştur. Bahsedilen yasa ile önemli ölçüde yenilik

yapılmış, anayasanın çeşitli maddelerinde değişikliğe gidilmiştir (Karahanoğulları, 2003:18). Aynı zamanda bu yasa günümüz Fransa’sının yerel yönetimlerine son halini vermiştir.

### 5.2.3.Yerel Yönetimlerle İlgili Anayasal Hükümler ve Yasal Çerçeve

Üniter devlet yapısına sahip olan Fransa’yı oluşturan toplulukların hukuki statüsü Anayasa’da gerçekleştirilen düzenlemelerle ve yasama organınca yapılan yasalarla belirlenmiştir.

Fransa’da 1789 Devrimi’nden günümüze kadar çeşitli şekillerde anayasal rejimler söz konusu olmuştur. Bunlar (Şinik, 2012:110):

- Mutlakiyet (Konsüllük, I. ve II. İmparatorluk)
- Anayasal Monarşi (1791 Anayasası, 1814 ve 1830 Şartları),
- Başkanlık (II. Cumhuriyet),
- Parlamenter Cumhuriyet (III. ve IV. Cumhuriyet),
- V. Cumhuriyet şeklindedir.

Fransa’nın yerel yönetimlerine ilişkin ilk anayasal adım 5 Mayıs 1946 yılında yapılan referandumda reddedilen anayasa taslağında gerçekleşmiştir. Bahsedilen bu taslahta “Yerel Yönetimler” başlığı çerçevesinde ilk kez belediyelerin ve illerin basit bir yönetsel yapı olmaktan çıkarılıp anayasal statüye kavuşturulması öngörülmüştür. Fakat taslağın reddi ile birlikte Fransa yerel yönetim yapısı 27 Ekim 1946 yılında IV. Cumhuriyet’in Anayasası ile anayasal statüye kavuşmuştur. Bu anayasa yerel yönetimleri, belediyeler, iller ve deniz aşırı ülkeler olarak saymış ve 87. maddesinde yerel yönetimlere ilişkin; “*genel seçimle belirlenen meclisler tarafından serbest yönetim ilkesine göre yönetilecek, yerel meclis kararlarını belediye başkanı ya da il başkanı yürütecektir*” ifadesine yer vermiştir. 88. maddesinde ise, hükümetin illerdeki temsilcilerinin yerel yönetimler üzerindeki denetimini tanıtmıştır. Son olarak 89. maddesinde “il ve belediyelerin özgürlüklerinin doğal yasalar aracılığı ile genişletilmesi” öngörülmüştür (Canatan, 2001:8).

4 Ekim 1958 yılında V. Cumhuriyeti kuran anayasa da yerel yönetimler, anayasanın 12. bölümünün ilk beş maddesinde yerini almış, fakat anayasanın yapıldığı dönemde deniz aşırı topraklarla yaşanan problemler nedeniyle beş maddenin dördü deniz aşırı ülkelere yoğunlaşmıştır. Anayasanın 12 bölümüne bakıldığında, 72. maddede yerel yönetimlere ilişkin genel hükümlerle karşılaşılmakta, 73. ve 74. maddelerinde deniz aşırı iller ve deniz aşırı ülkelerin birbirlerinden farklı olan yönetim türlerine yer verildiği görülmektedir. Son olarak 75. ve 76. maddelerinde de deniz aşırı ülkelerin özel durumları düzenlenmektedir (Akçakaya, 2003:155).

Anayasa’nın yerel yönetim kapsamında maddeleri ele alındığında, ilk olarak 72. maddede “Cumhuriyeti oluşturan yerel toplulukların belediyeler, iller ve deniz aşırı ülkeler” olarak belirtildiği ve bu hüküm gereğince yerel birimlerin anayasa ile güvenceye alındığı görülmektedir. Bu maddede başka yerel yönetimlerin ise yasa ile kurulabileceği belirtilmektedir. Ayrıca, yine aynı maddede bu yerel yönetimlerin seçimle oluşan meclisçe yasanın öngördüğü şekilde ve serbest yönetim ilkesine göre yönetileceği de ifade edilmektedir (yenianayasa.tbmm.gov.tr, 28.05.2016).

Anayasa’da yerel yönetimlerin yer aldığı kısımlar bahsedilenlerle sınırlı kalmamış ve 24. maddesinde de yer yönetimlere ilişkin ifade söz konusu olmuştur. Bu madde sayesinde yerel birimler Senato’da temsil imkânını elde etmişlerdir. Yine 34. madde de, 72. maddede belirtilen “yerel topluluklar kendilerini serbestçe yönetirler”

ilkesine katkı sağlamış ve bu maddede yerel yönetimlerin serbest yönetimi ibaresine yer vermiştir. Ayrıca bu maddede, yerel meclislerin seçim sistemlerinin, serbest olarak yönetilmelerine ilişkin ilkelerin, yetkilerin ve gelirlerin yasa ile göstereceğini belirtmektedir (Kayıkçı, 2003:5).

Yasanın 1. ve 3. Maddelerinde de yerel yönetimler için sınır çizildiği de görülmektedir.

Fransa’nın yerel yönetimlerle ilgili yasal çerçevesini tarihsel seyri de göz önünde bulundurularak şu şekilde özetlenebilmektedir:

Öncelikle yerel yönetim birimi olarak 13. yüzyıldan 15. yüzyıla kadar özerkliği güçlenen belediyelerin, 15. yüzyıldan sonra diğer yerel toplulukların statüsüne benzer şekilde merkezi krallık karşısında özerkliğinin azaldığı görülmektedir. 1764 ve 1765 yılında çıkan fermanlarla tüm belediyeler için aynı hukuki rejim anlayışı söz konusu olmuştur. Bu süreç çok uzun sürmeden 1789 Devrimi’yle birlikte yerel yönetim sisteminin yeniden yapılanması girişiminde bulunulmuştur (Ünüsün, 1996:50). 14 Aralık 1789 Kanunu çıkarılmış ve bu kanunla yerel topluluklara ölçek kriteri aranmadan belediye olma hakkı tanınmıştır. 14 ve 22 Aralık 1789’da alınan kararlar yerel yönetimlerin tek tip olmasını esas almış; böylece yerel yönetimlerin, belediye ve illerden oluşması öngörülmüştür. 5 Nisan 1884’te ise belediyeler tüzel kişiliklerini kazanmışlardır. Eşitlik prensibine göre yönetilen belediyeler 16 Temmuz 1971 yılında çıkan kanunla birleştirilmeye çalışılmıştır (Canatan, 2001:10). 2 Mart 1982 yılında “Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa” çıkarılmıştır. Bunu takiben 22 Temmuz 1983, 25 Ocak 1985’te de yasa çıkarılmış ve bu kanunlarla belediyelerin görevleri ile ilgili düzenlemeler söz konusu olmuştur. Son olarak 2003 yılındaki anayasa değişikliğinin ardından 13 Ağustos 2004 Kanunu ile de belediyelerin birleşmesine ilişkin hukuki rejim değiştirilmiştir (Şengül, 2012:32-33).

İl yerel yönetimleri de belediyeler gibi, 1789 Fransız Devrimi’nden sonra kurulmuşlardır. 22 Aralık 1789 Kanunu ile sınırları belirlenen il yerel yönetimleri, 26 Şubat - 4 Mart 1790 Kanunu ile bu konu yeniden düzenlenerek hem mülki idare birimi hem yerel yönetim birimi olarak günümüze aktarılmışlardır. III. Cumhuriyet’le birlikte, 10 Ağustos 1871 Kanunu ile Fransa’da il yerel yönetimleri tüzel kişilik kazanmış ve böylece il yerel yönetimlerin “cumhuriyetçi modeli” ortaya çıkmıştır. İl yerel yönetimleri ile ilgili bir diğer yasal çerçeve 2 Mart 1982 Kanunu ile çizilmiştir. Bunu takiben, 7 Ocak 1983 ve 10 Haziran 1985 tarihli Yetki Transferleri yasalarında da il yerel yönetimleri düzenlenmiştir (Şengül, 2014:50).

19. yüzyıldan itibaren kurulmasına ilişkin düşüncesi olan bölge yönetimleri, tarihsel süreçte çeşitli şekillerde oluşturulmuşlardır. Bu konuda ilk ciddi girişim II. Dünya Savaşı sonrasında gerçekleştirilmiştir. 1955 yılında bir kanun hükmünde kararname ile bölge oluşturulmuş, ardından 1956 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile yine yirmi iki bölge oluşturulmuştur. 1964 yılında ise bölge valilikleri oluşturulmuştur. Bölge ile ilgili somut adımlar ise V. Cumhuriyet Dönemi’nde atılmıştır (Özer, 2000:28). 5 Temmuz 1972 yılında çıkarılan kanunla bölgesel nitelikte kamu kuruluşları oluşturulmuştur. Fakat bölgelerin kurulup tüzel kişilik kazanmasına ilişkin önemli gelişme 2 Mart 1982 yılında yapılan reformla gerçekleşmiştir. 11 Temmuz 1983 ile 10 Haziran 1985 tarihli Yetkilerin Aktarılması Hakkındaki Kanun’larla da bölge yönetimlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (Akçakaya, 2003:156; Kayıkçı,2003:6).

#### 5.2.4. Yerel Yönetim Kuruluşları

1958 Anayasası'nın 72. maddesinde belirtildiği üzere Fransa'da yerel yönetimler;

- Belediyeler(Komünler)
- İl Yerel Yönetimleri(Departmanlar)
- Bölgeler olmak üzere üçe ayrılmaktadırlar.

##### 5.2.4.1. Belediyeler (Komünler)

Fransız yerel yönetim geleneğinin en önemli halkasını oluşturan belediyelerin uzun bir geçmişi bulunmaktadır. 1789 Fransız Devrimi'nin yüz yıl sonrasında nihai halini alan belediyelerin, oluşumunun temel dayanağı 14 Aralık 1789 Kanunu'dur. 5 Nisan 1884 Kanunu ile tüzel kişilik kazanan belediyeler, 1958 Anayasası'nda yer bulmuşlar ve 1982 Kanunu ile önemli kazanımlar elde ederek de günümüze intikal etmişlerdir (Şengül, 2012:33). Belediyeler, “yerellik ve bağımsızlık ilkesi esaslarınca doğrudan yönetim çerçevesinde kendilerine has bütçeleri olan, özerk kurumlar” şeklinde tanımlanmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010:95).

1884 Kanunu ile belde halkının mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere genel yetki tanınan belediyeler, bu doğrultuda görevlerini yerel halkın menfaat ölçütü gereğince gerçekleştirmektedirler. Belediyelerin görevleri şu şekilde görülmektedir (Şengül, 2012:36);

- Medeni durumla ilgili görevler (Demografik kayıtların tutulması, doğum, ölüm, evlenme gibi işlemler),
- Seçimlerle ilgili görevler (Seçmen listesinin düzenlenmesi vb.),
- Mesleki örgüt seçimleri ile ilgili görevler,
- Askerlik yükümlülüğü ile ilgili görevler,
- Yerel kolluk görevleri,
- Sosyal yardım görevleri,
- Belediye sınırları içinde olan yolların bakımı ile ilgili görevler,
- Eğitim ve kültür ile ilgili görevler,
- Çevre ve şehircilik ile ilgili görevler (bu görevler belediye için önemli görevlerdir),
- Su ve atık yönetimi, gürültü ile mücadele, kırların korunması ile ilgili görevler,
- Sosyal konutların korunması, endüstriyel gelişme içerisindeki bölgelerin belirlenmesi ve işletmelere yer tahsisi.

Fransa Anayasası'nda yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi şart olarak belirtilmiş ve seçilmiş meclislerce yönetileceği de öngörülmüştür. Bu doğrultuda bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin halk tarafından seçilen organlarına bakıldığında “Belediye Meclisi” ve “Belediye Başkanı” ndan oluştuğu görülmektedir (Canatan, 2006:297).

**Belediye Meclisi:** Belediyenin genel karar organı olan meclis; belediye başkanı, başkan vekilleri ve meclis üyelerinden oluşmaktadır. Belediye meclis üye seçimi altı yılda bir yapılmakta, seçim yöntemi ise nüfusa göre değişmektedir. Bu durumda nüfusu 3500'ün altında ve üstünde olma durumlarına göre ikili bir sınıflandırma söz konusu olmaktadır. 3500'ün altında olanlar iki türlü çoğunluk esaslı sisteme tabi iken, 3500'ün üstünde olanlar listeye dayalı olarak iki türlü, çoğunluk ve oranlı dizgelerin

birleşmesinden oluşan sisteme tabidir (Şengül, 2012:36). Ayrıca belediye meclisi yılda 4 kez toplanmakta ve bu toplanma; başkanın çağrısı, üyelerin yarısının başvurusu ve valinin çağırması üzerine de gerçekleştirilebilmektedir (Kayıkçı, 2003:7).

Belediye meclisinin çalışmalarının verimliliği maksadıyla meclis üyeleri ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan komisyonlar kurulabilmekte; bunların kararları istişari nitelikte olmaktadır (Lugan, 2001 :3). Belediyenin işlerini karara bağlayan bu organ, belediye sınırları içerisindeki tüm hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu tutulmaktadır ve bu kapsam geniş yetkiyle donatılmıştır. Bu yetkiler arasında şunlar yer almaktadır (Parlak ve Caner, 2008:49):

- Bütçe hakkında karar vermek,
- Yıllık kesin hesapları onaylamak,
- Belediyenin mallarını yönetmek,
- Belediye başkanını seçmek,
- Belediye hizmetleri ile ilgili kararları almak,
- İmar planlarını onaylamak,
- Belediyenin yaptığı sözleşmeler hakkında karar vermek.

Meclis üyeliği yasal süreden önce farklı sebeplerle(kanunun verdiği görevin icra edilmemesi, seçilme şartlarının taşınmamasının sonradan fark edilmesi vb.) sona erebilir iken, feshi Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleşmektedir (Şengül, 2012:39).

**Belediye Başkanı:** Belediyenin siyasi başkanı olan belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisinin yürütme organı olup, başkan yardımcıları ile birlikte belediyenin yönetimini oluşturmaktadırlar. Başkan ve yardımcıları meclis tarafından altı yıllığına seçilmektedirler. Başkan seçilebilmek için ilk turda meclis üyelerinin salt çoğunluğun alınması gerekmektedir. Belediye meclisinin kararlarını hazırlayıp yürüten belediye başkanının hukuki, mali, kolluk vb. türde pek çok görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bunlar (Toköz,2009:67):

- Nüfus işlemlerinin yapılması,
- Kriminal polis memurluğu,
- Seçim listelerinin hazırlanması ve seçimlerin organize edilmesi,
- Devlet tarafından verilecek olan pasaport, nüfus cüzdanı, inşaat izinleri, tezkere gibi belgelerin hazırlanması,
- Askerlik yoklamalarının tutulması,
- Zorunlu eğitim yaşına giren çocukların istatistiklerinin tutulması,
- Meclis kararlarının uygulanması,
- Belediye mallarının yönetimi,
- Meclisin yetki vermesi durumunda mahkemelerde belediyenin temsil edilmesi,
- Belediye adına alım-satım, ihale, ortaklık sözleşmelerinin yapılması ve diğer sözleşmelerin imzalanması şeklindedir.

Belediye başkanının meclise karşı siyasal sorumluluğu söz konusu değildir. Başkanın görevden alınması görevini ihmal etmesi halinde en az 1 ay olacak şekilde İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabileceği gibi Bakanlar Kurulu kararıyla görevden alınabilmektedir (Lugan, 2001: 5).



#### 5.2.4.2. İl Yerel Yönetimleri(Departmanlar)

Belediyeler gibi 1789 Fransız Devrimi ile kurulup, 10 Ağustos 1971 tarihli kanunla tüzel kişilik kazan il yerel yönetimleri, “İl ölçeğindeki yerel ihtiyaçların yine il düzeyindeki mal ve hizmetlerle giderilmesi esasına dayanarak kurulan yönetimler” şeklinde tanımlanmaktadır. Adem-i merkezileşme ile birlikte önemli maddi kaynağa sahip olan il yerel yönetimleri çeşitli görev ve yetkilerle donatılmışlardır. Bu görev ve yetkiler (Erbay,1999:65);

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

**İl Genel Meclisi:** İl yerel yönetimlerinin genel karar organı “İl Genel Meclisleri”, seçim çevresi kanton olmak üzere yerel halk tarafından seçilmektedir. Üyeleri illere göre farklılık göstermekle beraber her belde için bir sandalye esasına göre seçilmektedir. Bunların seçimleri iki türlü çoğunluk sistemi ile genel ve doğrudan oy esasına göre yapılmaktadır. Ayrıca il genel meclislerinin görev süresi altı yıl olmakla birlikte, meclis sandalyelerinin yarısı üç yılda bir yenilenmektedir. Meclisin görev süresi 6 yıldır. İl yerel meclisi en az üç ayda bir kez başkanın çağrısı üzerine toplanır. İl yerel meclis üye tam sayısının üçte biri de toplantı çağrısı yapabilir. Meclis toplantıları halka açık olmakla beraber gizli oturum yapılmasına karar verilebilir (Parlak ve Caner, 2008:48).

Meclis, ilin işleri hakkındaki genel yetkilidir, temel karar almaktadır ve yürütme organının faaliyetleri için genel çerçeve çizmektedir. Özellikle, ildeki kamu hizmetlerinin oluşturulması ve geliştirilmesi, ildeki malların yönetimi ve bütçe konusunda kararlar almaktadır (Arıkan, 2006:271). İl yerel meclisinin faaliyetlerinin aksaması ya da işlememesi halinde meclis Bakanlar Kurulu kararı ile feshedilebilir, fakat bu fesih kararından parlamentonun bilgilendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, İl yerel meclisi, merkezi yönetimin talebiyle birlikte çeşitli konularla ilgili görüş belirtebilmektedir. Bunlar (Şengül, 2014:53);

- Ekonomik ve idari konular,
- Belediyelerin kimi faaliyetleri ile ilgili konulardır.

• **İl Yerel Meclis Başkanı:** 1982 reformu ile birlikte ilin yürütme organı sıfatını alarak valinin yerini alan başkan, il yerel meclisi tarafından kendi üyeleri arasından

seçilmektedir. Belediye başkanından farklı olarak devleti temsil sıfatıyla görevi bulunmamakla beraber (Şengül, 2014:54);

- Meclisin toplantılarını hazırlamak,
- Bütçeyi hazırlamak,
- İl yerel yönetimlerini yargıda temsil etmek,
- Meclisin toplantılarına başkanlık etmek,
- Alınan kararları yürütmek,
- Valinin ve belediye başkanının yetkileri dışında olan trafik düzenini sağlama hususunda kolluk yetkileri de dâhil olmak üzere çeşitli görev ve yetkilere sahiptir.

**İl Daimi Encümeni:** İl genel meclisi, başkanını dört ile on başkan yardımcısından ve diğer üyelerden oluşan Daimi Encümenini seçmektedir. Genel olarak yütüme organı gibi faaliyet gösteren Encümen, il genel meclisi başkanının faaliyetlerini takip etmekle görevlidir. Ayrıca, encümene meclis tarafından bütçe ve kesin hesap konularında yetki de devredilebilmektedir (Şinik, 2012:146).

### 5.2.4.3.Bölgeler

Tarihsel süreç içerisinde Fransa’da yoğun tartışmalara neden olan ve bir yerel yönetim birimi olarak 2 Mart 1982 tarihinde oluşturulmuş olan bölge yönetimleri, “bölgesel ölçekteki yerel ihtiyaçların, bölgesel ölçekteki mal ve hizmetlerle karşılanması esasına dayanarak oluşturulan yönetimler” şeklinde tanımlanmaktadır. Daha çok ekonomik gelişme ve toprak-arazi ile ilgilenen bölgelerin görev ve yetkileri şu şekildedir (Yıldız, 2012:315):

- Özel şirketlere ekonomik yardımda bulunma,
- Ekonomik gelişmeye dair bölge şemaları düzenleme,
- Arazinin düzenlenmesine dair bölge şemaları hazırlama,
- Eğitim alanında lise ve dengi okulların bina yapım ve inşaaı,
- Teknik ve personel hizmetlisinin istihdamı,
- İş arayan genç ve yetişkinlerin tabi tutulacağı meslek eğitimini düzenlemedir.
- Bölgelerin organları; “Bölge Meclisi”, “Bölge Meclis Başkanı” ve “Bölge

Encümeni”nden oluşmaktadır.

**Bölge Meclisi:** Bölge meclisi bölgenin yürütme organı olup, bölgenin nüfusuna bağlı olarak bölgeye bağlı illerden seçilmektedir. Meclis seçimleri altı yılda bir yapılmakta ve bu seçimler genel ve doğrudan oy esasına göre yapılmaktadır. Seçimlerde liste ya da karma liste sisteminin uygulanmadığı en yüksek nispi temsil sistemi uygulanmaktadır. Meclis, bölgenin işlerini yönetme konusunda genel yetkili olmakla beraber (Ökmen ve Parlak, 2010:94);

- Bölge mallarının yönetilmesi,
- Ulaşım,
- Turizm,
- Tarım vb. konularda tam ve özerk yetkiye sahiptir.

**Bölge Meclis Başkanı:** Seçimlerden sonraki ilk oturumda seçilen Bölge Meclis Başkanı, bölge yönetiminin yürütme organı olup, yürütmede tek başına görevli bir kuruldur yani başkan dışında ayrıca bir kurumdan söz etmek mümkün değildir. Bölge Meclis Başkanı, başkan yardımcıları ile birlikte üç yıllığına üç turla seçilmektedirler. Bu

seçimde ilk iki turda mutlak çoğunluk aranmakta, eğer iki turda bu çoğunluk sağlanırsa da üçüncü tur yapılmaktadır (Yıldız, 2012: 317).

İl meclisinin siyasi başı olan meclis başkanı il yönetiminden yalnız sorumlu olmakla birlikte bu güçle çeşitli görev ve yetkilere sahiptir. Bunlar (Parlak ve Caner, 2008:47);

- Harcamaları denetlemek,
- Gelirleri oluşturmak,
- Kamu mallarını yönetmek,
- Bölgesel hukuki faaliyetlerde bulunmak,
- Problemlerde gerekli ön raporu hazırlamak,
- Gerekli gördüğü konularda meclisi toplamak şeklindedir.

**Bölge Encümeni:** Başkanla birlikte seçimlerden sonraki ilk oturumda seçilmektedir. Oluşturulmasındaki amaç başkana çalışmaları konusunda yardımcı olmaktır. En temel görevleri ise (Akkaya, 2003:160);

- Meclisin toplantıda olmaması durumunda başkanın faaliyetlerini denetlemek,
- Uygunluk birimlerinde bulunmak,
- Yıllık bütçe programının hazırlanmasında başkana yardımcı olmaktır.

Fransa yerel yönetim yapısı içinde önemli bir yeri olan mali yapılarına bakmak gerekirse; ilk göze çarpan mali kaynağın vergi gelirlerinin olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, transfer gelirleri ve diğer gelirler şeklinde de gelirleri mevcuttur (Şengül, 2014:41). Bunlardan vergiler; İkamet (Oturum), Emlak, Yol ve Temizlik, Elektrik ve Taşıma Vergilerinden oluşmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010:98). Transfer gelirleri de; devlet tarafından yapılan Doğrudan Yardımlar ve Katkılardan oluşmaktadır. Diğer gelirler kapsamında ise; denkleştirme, borçlanma, mal ve hizmetlerin yönetilmesinden elde edilen gelirler yer almaktadır (Parlak ve Caner, 2009:51). Ayrıca Fransa'nın yerel yönetimleri için bu birimlere kredi veren kuruluş olarak DEXIA(Fransız Yerel Kredi Sandığı ve Belçika Sandığı'nın birleşmesinden oluşan yerel kamu yatırımlarının finansmanında kredi sağlayan banka)'nın da önemli bir yeri vardır (Şengül, 2014:41).

### 5.2.5. Fransa'da Yerel Yönetim Reformları

Fransa'nın tarihsel seyri göz önünde bulundurulduğunda yerel yönetimlere ilişkin yenileşme hareketlerinin 1789 Fransız Devrimi sonrasında boy göstermeye başladığını söylemek mümkündür. Bu dönemde daha önce de değinildiği gibi yerel yönetimlere yönelik olarak küçük çaplı düzenlemelere gidilmiş, yasalar çıkarılmıştır. 1800'lerde başlamak üzere 1946 Anayasasına kadar çeşitli şekillerde görülmüştür. Anayasal gelişmelerden sonra ise yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında 1982 yılında ilk ciddi adım atılmıştır. Aslında Fransa'nın yerel yönetimleri için önemi büyük bu gelişmenin temelini 1960'lara dayandığı ve hatta ilk adımın General de Gaulle tarafından atıldığı söylenebilir. De Gaulle, 24 Mart 1968 tarihinde Lyon'da konuşma yaparak, kamu yönetiminde reform girişimine ilişkin zemini oluşturmuş ve bu reformun merkezi yönetimden yerel yönetimlere transfer edilmesi ile gerçekleştirilebileceğini belirtmiştir (Montricher, 1995:407). De Gaulle, bu konuşmada merkeziyetçiliğin Fransa'nın birliği için önemli olduğunu vurgulamış, fakat aynı zamanda ülkenin ekonomide ilerlemesinin hızlandırılması için de yerinden yönetime

ağırlık vermesi gerektiğini bu durumda da bölge yerel yönetimlerinin önemli bir fonksiyonunun olacağını belirtmiştir (Okçu, 2009:43). Konuşmanın ardından, bu amaçla anayasa değişikliğine ilişkin metin hazırlanıp, 7 Nisan 1969'da referanduma sunulmuştur. Fakat referandum olumsuz sonuçlanmış ve istenen hedefe ulaşılamamıştır. Bu referandum sonucu bölge yönetimlerinin kurulmasını arka plana atmış, daha sonra bölge yönetimlerinin fonksiyonları nispeten sağlayabilecek yapılanmaya gidilmiştir. Böylece 5 Temmuz 1972'de çıkan bir yasa ile bölgesel kamu kuruluşu niteliğinde birimler oluşturulmuştur (Şinik, 2012:121). Fakat bu birimlerin, referandumda kurulması öngörülen bölge yönetimlerine göre geri olduğu düşünülmüştür. Yerel yönetimler için atılan bu adımların ardından köklü girişim söz konusu olmuş ve bunun gerekçeleri ise şu şekilde belirtilmiştir (Kızılkaya, 2004:92-93):

- İlk gerekçe olarak Fransız halkının yaşadığı dönüşüm gösterilmiştir. Toplum, devletten talebinin artması üzerine reformla birlikte yerel yönetimlerin bir parçası olarak karar alma sürecine dahil olmak istemektedir. Bunun ise yerel yönetimlerde reforma giderek gerçekleşeceğini düşünmektedir.

- İkinci gerekçenin ekonomik olduğu söylenebilir. İşsizlik artınca çözüm bulmak amacıyla yerel düzeylerde yeni iş fırsatı, yerel gereksinimlere daha uyumlu ve daha yanıt verir bir yapı oluşturabilmek için reform uygun görülmüştür.

- Bir diğer gerekçe ise sosyal içeriklidir.

- Yerel yönetim yasalarının gitgide karmaşık bir hal alması da gerekçe olarak görülmüştür.

- Ayrıca, Avrupa Birliği'nin oluşumuna ilişkin süreç de gerekçe olarak görülmüştür.

Belirtilen bu gerekçelerle birlikte Cumhurbaşkanı seçiminin gerçekleşmesi ve ardından Cumhurbaşkanı olarak seçilen François Mitterand'ın 5 Temmuz 1981'de Bakanlar Kurulu'nda yerelleşme ile ilgili söylemleri, 22 Temmuz 1981'de Pierre Mauroy'un başkan olduğu hükümet programında yerel yönetim reformları yerini bulmuştur. İçişleri Bakanlığı'nın adı "İçişleri ve Yerel Yönetimler Bakanlığı" olarak değiştirilmiştir. Bunun hemen ardından 2 Mart 1982'de "Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun" kabul edilerek reform başlamıştır (Özer, 1991:37). Reform (Karaer, 1990:55);

- Üç yerel yönetim biriminin özerkliğini güçlendirmek,
- Merkezi yönetimin yerine getirdiği görevlerden bir kısmını yerel yönetimlere aktarmak,
- Karar alma sürecini daha demokratik bir hale getirmek,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini yeniden düzenlemek amacıyla gerçekleştirilmiştir.

1982 yılında Fransa'da gerçekleştirilen bu köklü değişikliklerin ardından 2003 yılına kadar da adem-i merkezileşme konusunda ufak çaplı düzenlemeler yapılmış, pek çok yasa ve yönetmelik yapılmıştır. 1992 yılında çıkarılan Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Kanun'la yetki genişliği daha etkin hale getirilmeye çalışılmış, merkezi idaredeki yetki yığılmasını önlemek amacıyla merkezdeki yetkililerden yerele aktarım söz konusu olmuştur (Erbay, 1999:68). 1999 yılında Voynet Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa Fransa'da toprak planlama ile görevli olan yerel yönetim birimini tanımaya yardımcı olmuştur. Yine 1999 yılında Chevenemen Yasası çıkarılmış ve bu yasa ile de belediyeler arası işbirliğinin basitleştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik

düzenleme yapılmıştır. 27 Şubat 2002 yılında 276 sayılı “Democratie de Proximite” yasası çıkmış ve bu yasada katılımcılığa ilişkin düzenlemeye gidilerek yerel katılım üzerinde yoğunlaşmıştır. Yasada komşuluk konseyi ve danışma komiteleri ile yerel kamu hizmetleri danışma komisyonlarının gücünü arttırmaya yönelik hükümlere yer verilmiştir (Şinik,2012:129).

2003 yılında ise; 17 Mart'ta kabul edilen Anayasa değişikliği ile anayasanın çeşitli maddelerinde değişiklik yapılmış ve yerel yönetimler açısından önemli gelişmeler söz konusu olmuştur (Karahanoğulları, 2004:45).

Adem-i merkezleşme yolundaki önemli girişimlerden biri olan anayasa değişikliği üç organik yasa ve pek çok yasa ile uygulamaya geçirilmiştir. Bu kapsamda ilk organik yasa 1 Ağustos 2003'te çıkan yerel yönetimlere denetim yetkisi veren yasa olmuştur. Bununla yerel yönetimlere; belirli bir konuda belirli bir süre için, yetkilerini düzenleyen yasaların düzenleyici işlemlerin hükümlerinin dışında hareket etme imkanı ve yetkisi tanınmıştır (Tek Turan, 2013:12). İkinci organik yasa ise yine 1 Ağustos 2003'te çıkan yerel referandumu konu alan yasadır. Bu yasa ile seçmenlerin yerel konularda daha çok ve daha etkin bir biçimde söz hakkının olması istenmektedir (Okçu, 2009:52). Son organik yasa ise, 29 Temmuz 2004'te çıkarılan yasa olmuştur. Bu yasa vergi gelirlerine yönelik olmuştur. Anayasada yer alan “*Vergi gelirleri ve diğer öz kaynaklar, her yerel yönetim kategorisi için, gelirlerinin tamamı içinde önemli bir bölüm teşkil eder*” hükmünün uygulanması amacı ile çıkarılmıştır (Şinik, 2012:139).

Bu organik yasalardan sonra ise Fransa'da 13 Ağustos 2003'te çıkıp, 1 Ocak 2005'te yürürlüğe giren “Yerel Yönetimlerin Özgürlüklerine ve Sorumluluklarına İlişkin Yasa” ile adem-i merkezleşme konusunda düzenleme yapılmıştır. Bu yasa ile de yerel yönetimlerin yetki ve mal transferi öngörülmüştür. Ayrıca aynı yasa ile yerel yönetim birimlerinden olan il yerel yönetimlerine; taşımacılık ve ulaşım ile ilgili görev ve sorumluluk verilmiş, sağlık, sosyal işler gibi konularda da yetki devri söz konusu olmuştur. Yine bu yasa ile bölgelere de yetki transferi yapılmış olup, bunlar; bölgeyle ilgili ekonomik işler, eğitim, sağlık ve kültürle ilgilidir (Kızılkaya, 2004:98).

## 6. AVRUPA İDARİ ALANI İLKELERİNİN TÜRKİYE VE RANSA’NIN YEREL YÖNETİMLERİNE ETKİLERİ

Çalışmanın bu bölümünde ilk olarak Avrupa İdari Alanı İlkeleri çerçevesinde Türkiye’de gerçekleştirilen yerel yönetim reformları kapsamında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve son olarak 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’da yapılan düzenlemelere yer verilmektedir. Türkiye ile paralel doğrultuda Avrupa İdari Alanı İlkeleri kapsamında Fransa’da gerçekleştirilen yerel yönetim reformları kapsamında 1982 ve sonrasında yapılan düzenlemelere yer verilmektedir.

### 6.1. Avrupa İdari Alanı İlkeleri ve Türkiye’de Yerel Yönetimler

1999 Helsinki Zirvesi ile AB adaylığı kabul edilen Türkiye’nin, Birliğe uyum sağlama konusunda yol kat etmesi gerekli görülmektedir. Bu konuda ağırlık kamu yönetimi ve özel olarak yerel yönetimlerde dir. Zira AB halka en yakın olarak bilinen yerel yönetimlere daima önem vermekte; yerel yönetimleri AB vatandaşları arasında daha yakın ilişki kurulmasında, entegrasyon sürecinde politikaların başarısında önemli görmektedir (Okçu, 2009:96). Bu kapsamda Türkiye, 2004 yılında Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri’nin Birliğe dahil olmasından bu yana aday olan ülkelerin kabulü için öngörülen yönetsel reform çağrısını da göz önünde bulundurarak yerel yönetim sisteminde yeniden yapılanmaya gitmiştir (Akdoğan,2008:64). Bu doğrultuda ise öncelikle; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nu çıkarmıştır. Bu kanunları çıkarırken de Avrupa İdari Alanı İlkeleri–katılımcı, saydam, hesap verebilir, etkinlik- esaslı bir kamu yönetimi oluşturmaya dikkat etmiştir (Urhan,2009:89). Daha sonra ise; 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’u çıkarmıştır. Buradan hareketle çalışmanın devamında; reformlar kapsamında bahsedilen kanunlarda yapılan düzenlemelerin neler olduğu belirtilmekte, bu düzenlemeler Avrupa İdari Alanı İlkeleri kapsamında değerlendirilmektedir.

İlk olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na bakıldığında şu şekilde düzenlemeler yapıldığı görülmektedir:

- Kanunun 3. maddesinde il özel idareleri “ İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanmıştır. Yine aynı maddede il özel idarelerinin organları; “il genel meclisi”, “il encümeni”, “vali” şeklinde belirtilmiş ve aynı zamanda valinin il genel meclisinin başı olma sıfatına son verilmiştir. Böylece atanmış birinin yerini seçilmiş biri almıştır. Bu düzenleme ile katılımcılık ilkesine yönelik bir adım söz konusudur.

- Kanunun 6. maddesinde il özel idarelerinin görevleri düzenlenmiştir. Burada eski kanuna kıyasla görev ve yetki çerçeveleri genişletilmiş, kanunda görev ve yetkiler liste usulü yerine sayma yöntemi ile mülki ve beledi sınırlar baz alınarak düzenlenmiştir. İl özel idarelerinin görev ve yetkilerine ilişkin bu düzenlemenin etkinliğin artırılmasına yönelik bir adım olduğunu söylemek mümkündür.

• Kanunun 12. maddesinde il genel meclisinin toplanmasına ilişkin bir düzenleme söz konusu olmuştur. “İl genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutata toplantı yerinde toplanır” şeklinde ifadeye yer verilmiştir. Bu ifadeye bakıldığında yapılan düzenleme ile meclisin sık toplanmasının, bununla birlikte ise sunulacak hizmetlerin etkinliğinin sağlanmasının söz konusu olduğu görülmektedir.

• Kanunun 16. maddesinde İhtisas Komisyonları’na yer verilmiştir. Bu komisyonlara; kaymakamların, sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin, muhtarların oy hakkı olmadan kendi görev alanlarına ilişkin konularla ilgili toplantıya katılması konusunda imkân sağlanmıştır. Bu maddede katılımcılığı artırma eğilimlerini görmek mümkündür.

• Kanunun 31. maddesinde stratejik plan ve performans planı başlığına yer verilerek etkinliği arttırmaya yönelik bir eğilim söz konusu olmuştur.

• Kanunun 35. maddesinde “İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur” ifadesine yer verilerek il özel idaresinin teşkilat yapısı belirtilmektedir. Yeni yapı ile ihtiyaçlara göre değişebilen ve gelişme potansiyeli olan bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu düzenleme ile etkin hizmet sunumu gerçekleştirilmek istenmiştir.

• Kanunun 36. maddesinde norm kadro ve personel istihdamına ilişkin düzenlemeye yer verilerek, kanunda performansa dayalı ücretin sinyali verilmiştir. Bunu ise etkinlik ilkesi kapsamında düşündürmek mümkündür.

Kanunun denetimle ilgili kısmında 38. maddede denetimin 5018 sayılı kanun hükümlerince yapılıp, sonuçların kamuoyuna duyurulacağı belirtilmiştir. Bu maddede açıklık ve hesap verebilirlik ilkesine yönelik bir gelişim görülmektedir.

İkinci olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ele alındığında ise şu şekilde değişiklikler olduğu görülmektedir:

• Bu kanunla öncelikli olarak belediyenin kuruluşuna ilişkin düzenleme söz konusu olmuştur. Kanunun 4. maddesinde de belirtildiği gibi belediyenin kurulabilmesi için gerekli olan nüfus 2000 iken 5000’e çıkarılmıştır. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu kılınmıştır. Kanunun bu maddesine bakıldığında ölçeğin büyütüldüğü görülmektedir. Buradaki ölçeğin büyümesini etkinlik ilkesi çerçevesinde değerlendirmek mümkündür.

• Kanunun 3. maddesinde belediyenin tanımı “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” şeklinde yapılmıştır. Böylece özerklik kavramına vurgu yapılarak idari ve mali özerklik ilkesi getirilmiştir. İdari ve mali özerkliği bulunan belediyelerin hizmet sunumunda etkinliğinin artırılmak istendiğini söyleyebilmek mümkündür.

• Kanunun 13. maddesinde hemşehrilik hukukuna yer verilmiş, burada hemşehrilik “nüfus kütüğüne yerli olarak yazılma” koşuluna bağlı olarak yeniden tanımlanmıştır. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma

haklarının olduğu belirtilmiştir. Burada yer alan düzenlemeye bakıldığında doğrudan katılımcılık ilkesi görülmektedir.

- Kanun'un 15. ve 16. maddelerinde belediyenin görev ve yetkileri genel yetki ilkesine göre belirlenerek yeniden düzenlenmiştir. Bu yenilikle birlikte belediye başka bir kamu kurumunun görev alanına verilmemiş, yerel nitelikte hizmet sunumu gerçekleştirmek istenmiştir. Böylece belediyenin sunduğu hizmetlerin daha etkin olması sağlanmak istenmiştir.

- Yine 5302 sayılı kanunla benzer şekilde bu kanunun 41. maddesinde stratejik plana yer verilerek (nüfusu 5000'in üzerinde olan belediyelere zorunlu tutulmuştur), belediye teşkilat ve personeli başlığı altında 48 ve 49. maddelerinde norm kadroya göre teşkilatlanmanın yapılacağı belirtilerek politikaların etkinlik çerçevesinde gerçekleştirilmesinin söz konusu olduğu görülmektedir.

- Kanunun 24. maddesinde il özel idaresine benzer şekilde ihtisas komisyonlarına yer verilmekle birlikte, 76. maddesinde kent konseylerine yer verilmiştir. Kent konseyleri yönetmeliğine bakıldığında kuruluş amacı arasında doğrudan saydamlık, hesap verebilirlik ve katılım ilkelerini görmek mümkündür.

- Yine bu kanunda da denetimle ilgili düzenleme söz konusu olmuş ve 55. maddede mali denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu kapsamında Sayıştay tarafından yapılması benimsenmiştir. Bu denetimin sonuçlarının da kamuoyuna açıklanacağı ve meclise sunulacağı belirtilmiştir. Bununla hesap verebilirlik ve açıklık ilkesinin hayata geçirilmek istendiğini söylemek mümkündür.

- Kanunla birlikte, mahalle belediyenin bir yönetim birimi haline getirilmiş ve bu kapsamda; mahalle muhtarı mahalle sakinlerinin gönüllü katılımı ile ortak olan ihtiyaçları tespit etmek, mahallenin yaşam standardını arttırmak, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini yürütmek, son olarak mahalleye ilişkin konularda görüş bildirmekle de yükümlü olmuştur (Eryılmaz, 2015:192). Bu durumda da katılımcılık ve etkinlik ilkelerinin yansımalarını görülebilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ise şu düzenlemeleri görmek mümkündür:

- Kanunun 1. maddesinde kanunun amacına yer verilmekte ve bu amacın "büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak" olduğu belirtilmektedir. Kanunun amacına bakıldığında doğrudan etkinlik ilkesi görülmektedir.

- Kanunun 4. maddesinde "Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" şeklinde ifade yer almaktadır. Bakıldığında maddede, 5393 sayılı kanunda yer alan düzenlemeye benzer bir düzenleme olduğu görülmektedir. Yine, burada da ölçeğin büyümesine yönelik bir durum söz konusudur. Ölçeğin büyütülmesinin ise etkinlik ilkesi ile ilişkili olduğu görülmektedir.

- Kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevleri yeniden düzenlenmiş; görev ve yetkileri artırılmıştır. Görev ve yetkilerin artırılması yine 5393 sayılı kanunla benzer şekilde etkin hizmet sunumuna işaret etmektedir.

- Kanunun 13. maddesinde eski kanundaki olağan ve olağanüstü toplanma yöntemi yerine, büyükşehir belediye meclisinin her ay toplanması doğrultusunda bir



düzenleme yer almaktadır. 5302 sayılı kanunun 12. maddesine benzer olan bu düzenlemede de etkinlik ilkesinin izleri görülmektedir.

- Kanunun 15. maddesinde diğer kanunlarda da görüldüğü gibi ihtisas komisyonlarına yer verilmiş olup, yukarıda da belirtildiği gibi ihtisas komisyonları kapsamında gerçekleştirilen düzenlemede katılımıcılığın artırılması sağlanmak istenmektedir.

- Kanunun 16. maddesinde büyükşehir belediye encümeninin sadece atanmış üyelerden oluşması sonlandırılmış ve encümenine belediye meclisinden seçilecek üyelerin de katılması öngörülmüştür. Encümende seçilmişlerin yer alması ile katılımıcılığın hayata geçirilmesine yönelik çaba görülmektedir.

- Kanunun 21. maddesinde büyükşehir belediyesi teşkilâtının; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşacağı belirtilmiştir. Bu maddeye bakıldığında da etkinlik ilkesine yönelik bir düzenleme olduğu görülmektedir.

- Kanunun 22. maddesinde sözleşmeli ve işçiler hariç, toplam memur sayısının %10'u geçmemek şartıyla, belediyenin memur kadrosunda çalışanlarına yılda en fazla iki defa ikramiye ödenebileceği belirtilmiş; bu maddede de etkinliğin söz konusu olduğunu söylemek mümkündür.

Birbirlerine yakın tarihlerde çıkarılan bu kanunlarda yapılan düzenlemelere bakıldığında genel olarak etkinlik, açıklık ve saydamlık, katılımıcılık, hesap verebilirlik ilkelerinin yansımalarının görüldüğünü söylemek mümkündür. Kanunlarda gerçekleştirilen düzenlemelerin ilkelere ilişkin değerlendirmesi ilerleme raporlarına da yansımıştır. 1998 yılından bu yana hazırlanan ilerleme raporlarına bakıldığında da bunları görmek mümkündür. Örneğin; 2004 İlerleme Raporu Hükümet başlığında *“Meclis Haziran ve Temmuz 2004’te, kamu idaresi reformu paketini kabul etmiştir. Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu kapsamında bir Özel İdare Kanunu ve Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu da çıkarılmıştır. Birlikte ele alındığında, bu dört kanunun amacı, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, taşra, metropol ve belediye teşkilatları şeklinde) bölüşülerek performansın artırılmasıdır. İlke olarak, bu geniş kapsamlı ve güçlü reform, ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve ketum idari sistemini adem-i merkeziyetçi, katılımıcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu reform, başarılı olursa, Türkiye’nin idari kültürününün modernizasyonuna katkıda bulunacaktır. Bu geniş kapsamlı reform hareketi, kamu idaresinin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacına uygundur”* şeklinde ifade edildiğini görmek mümkündür (İlerleme raporu, 2004:14).

Ardından yayınlanan 2005 İlerleme Raporu’nun kamu idaresi başlığında ise; yasaların yürürlüğe girdiği belirtilmekte, reformlarda kanunların etkin, şeffaf, sonuç odaklı kamu idaresini getirmeyi hedeflediği şeklinde değerlendirmeye yer verilmektedir (İlerleme Raporu,2005:13). Yine aynı raporun Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığını taşıyan 22. Faslında da kanunlarla ilgili memnuniyetten bahsedilerek, öngörülen yaklaşımın da ortaklık ilkelerinin uygulanması konusunda yardımcı olacağı ifade edilmektedir (İlerleme Raporu,2005:118).

2007 yılında yayınlanan İlerleme Raporu’nda ise belediye meclisine ilişkin düzenlemenin Belediye Kanunu’nda zorunlu olmasına ilişkin katılımın artırılmasına katkı sağladığı şeklinde değerlendirmede bulunulmuştur (İlerleme Raporu,2007:7).

Son olarak yukarıda bahsedilen kanunların ardından uzun bir süre sonra yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

Yapılmasına Dair Kanun'la hayata geçirilen yeniliklere bakıldığında şu şekilde düzenlendiğini görmek mümkündür:

- Kanununun 1. maddesinde büyükşehirin tanımı “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren; yetkileri kullanan, kara organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde yer almaktadır. Tanımda tüm büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir (Taş ve Altınbaş, 2013:581). İl mülki sınırlarının genişlemesi ile birlikte hizmet alanında değişiklik olmuş ve İl Özel İdareleri'nin kaldırılması söz konusu olmuştur. Kanunda gerçekleştirilen bu düzenleme etkinlik ilkesinin izlerini taşımaktadır.

- Bununla ilgili olarak AK Parti Yerel Yönetimler Başkanlığı'nın “*Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınıra genişletildiğinde, en geniş ölçekte hizmet üretebilecek güçlü bir yapı sağlanacaktır. Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynakla daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir. Bu doğrultuda yasanın amacı; çağdaş belediyecilik anlayışının gerekliliği olan en yüksek verimlilikle, hızlı ve kaliteli hizmet bütünlüğünün sağlanmasıdır. Ayrıca hizmetin en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirilmesi ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlere daha çok yetki aktararak özerkliklerinin artırılması öngörülmektedir*” (Yıldırım vd.,2015:211) şeklinde yaptığı açıklamada etkinlik ilkesinin yansımaları görmek mümkündür.

- Yine bu kanunda da diğer kanunlarda olduğu gibi nüfus ölçütüne yer verilmiş, toplam nüfusun 750.000'den fazla olması belirtilmiştir (Çelikyay, 2014:16). Daha önce de belirtildiği gibi ölçüğe ilişkin düzenlemede genel kabul etkinliğinin artırılması amacını taşıdığıdır. Bu durumda düzenlemenin etkinlik ilkesini arttırmaya yönelik olduğunun ifade edilmesi mümkündür (Bulut vd., 2013:154).

- Gelirlerle ilgili de düzenleme gerçekleştirilmiştir. Merkezi yönetimin genel bütçe gelirlerinden ayrılan payların oranında düzenleme yapılmıştır (Bingöl vd., 2013:5). Bu kapsamda bakıldığında gelirleri artan belediyeler, hizmete daha fazla cevap verebilecek böylece etkinlik sağlanabilecektir.

- Büyükşehir kurulan illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım hizmetlerinin etkin olması, izlenmesi ve koordinasyonunu sağlamak üzere Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur (Bulut ve Karakaya, 2016:22). Her ne kadar bu düzenleme merkezîyetçiliğe yakınlaşma olarak görülse de amacın yatırım hizmetlerinin etkin olmasına yönelik olduğu ifade edilebilir.

## 6.2. Avrupa İdari Alanı İlkeleri ve Fransa'da Yerel Yönetimler

Avrupa Birliği'nin altı kurucu üyesinden biri olan Fransa, Avrupa Birliği'nin temellerinin atılmasında ve Topuluğun entegrasyonuna katkı sağlayan mekanizmaların uygulanmasında daima aktif rol oynamıştır. Bu durumda özellikle Birliğe uyum sağlamak için ülkenin hem siyasi hem idari yapısı etkilenmiş, yavaş yavaş değişmiştir. Doğal olarak bu değişimden idari kapsamda yerel yönetimler de etkilenmiştir (Nalcı Arıbaş, 2015:3). Bu etkileşimle birlikte Birliği'n aday ülkelerden talep ettiği idari reformlardan etkilenerek yerel yönetimleri konusunda çeşitli reformlara gitmiştir. Bu kapsamda en dikkat çeken girişimleri ise; 1982 yılında “Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun” la ve 2003 yılında yapılan Anayasa Değişikliği

ile gerçekleşmiştir (Kızılkaya, 2004:91). Buradan hareketle çalışmanın bu kısmında Avrupa İdari Alanı İlkeleri doğrultusunda Fransa’da yerel yönetimlerde yapılan düzenlemelere bakılacaktır.

1982 yılında çıkarılan “Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun”da şu düzenlemeleri görmek mümkündür:

- Yerel yönetimlere yeni yetkiler ve kaynaklar aktarılmıştır ve bunlarla ilgili düzenlemelere gidilmiştir. Bu kapsamda; yeni yetki veya görevler olabildiği kadar blok olarak tek bir yerel yönetim seviyesine (bölge, il ya da belediye) aktarılmıştır. Yerel yönetim seviyelerinden hiçbirinin yetkilerini bir başka seviye üstünde denetim amacı ile kullanamayacağı belirtilmiştir. Ülkenin yerel yönetimlere yükümlülüklerine uyacak biçimde kaynaklar sağlayacağı ve özellikle yeni aktarılan görevleri karşılamak üzere akçal kaynakların kesinlikle sağlanacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimlere transfer edilen görevlerde çalışan insanlar görevlerin dağılımına uyan yerel yönetim aşamaları (sadece bölge ve şehir) arasında dağıtılmıştır. Bununla birlikte, daha önceden kadrosu merkezi idarede olup da komün, şehir, bölge seviyesinde yerel görevlerde çalışanların kadrolarının değişmeyeceği ve yine şimdilik yerel yönetim kurumları emrinde görev yapacağı belirtilmiştir (Karaer, 2001: 49). Burada belirtilen düzenlemelere bakıldığında görev ve yetki çerçevesinde etkinliğin artırılmasının istendiğini görmek mümkündür.

- Yerel yönetimlerin üzerindeki merkezi yönetimin idari vesayeti kaldırılmıştır. Bu kapsamda daha önce valinin yerel yönetimlerin aldığı kararlar üzerinde yerindelik ve yasallık denetimi söz konusu iken, reformla birlikte bu denetim, yasallık denetimi ile sınırlandırılmış, kararın yürürlüğe girmesi için valiye bildirilmesi ve yayınlanması yeterli görülmüştür. Bu durumda valinin yerel yönetimler üzerindeki yetkilerinin büyük çoğunluğu alınmış ve genel olarak valiye devletin temsilcisi sıfatı verilmiştir. İdari vesayetin kaldırılması ile yerel yönetim birimlerinde etkin hizmet sunumu hayata geçirilmek istenmiştir.

- Bölgeler bir yerel yönetim birimi olarak tekrar düzenlenmiştir. Reformdan önce yetki ve kaynakları sınırlı olan bölgelere; merkezi yönetimden görev, yetki ve kaynak aktarımı yapılmıştır. Örneğin; ekonomik, sosyal, kültürel, bilimsel, konut yapımı, yatırım koordinasyonu, turizm gibi pek çok konuda görev verilmiştir (Çam, 1996: 153). Bahsedilen şekilde görev ve yetki kapsamında gerçekleştirilen düzenleme ile etkin bir hizmet sunumu sağlanmak istenmiştir.

- Bölgenin karar organı, genel ve direkt oyla bölge halkınca seçilen üyelerden oluşan bölgesel meclisidir. Bahsedilen meclis reformdan önce o bölgeden seçilmiş senatör ve milletvekillerinden, bölge sınırları içerisindeki komün ve şehirlerin meclis mensupları arasından seçilen temsilcilerden oluşmaktaydı. Bölgenin yürütme organı önceki uygulamada merkez tarafından atanmış olan koordinatör valiydi. Şuan ise üyelerin kendi arasından seçtiği bölgesel meclisin başkanı, bölgenin yürütme organı olmaktadır (Meny, 1991: 65). Bahsedilen düzenleme ele alındığında daha fazla katılımcılığın izlerine rastlanmaktadır.

- Bölgenin yürütme organına ilişkin bir düzenleme de il özel yönetimlerinde görülmüştür. İlin de yürütme organı il genel meclis başkanı olmuştur (Uluç vd., 2001:175). Bu durumda atanmış olan valinin yerine seçilmişin gelmesi ile birlikte katılımın artması yönünde bir gelişim söz konusu olmuştur.

- Fakat bu reformla belediyelere ilişkin bir düzenleme ise söz konusu olmamıştır.

Bu kanunun ardından Fransa’da ufak tefek değişiklikler söz konusu olmuştur. Bu değişiklikler; 1992 yılında kabul edilen Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine

İlişkin Kanun, 1999 yılında kabul edilen Chevenemen Yasası ve son olarak Democratie de Proximite yasalarında gerçekleşmiştir.

Bu kapsamda 1992 yılında çıkarılan Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Kanun'a bakıldığında; yetki genişliği daha etkin hale getirilmeye çalışılmış, merkezi idaredeki yetki yığılmasının önüne geçmek amacıyla merkezdeki yetkilerden bir kısmını yerele aktarma durumu söz konusu olmuştur. Merkezdeki yetkilerin yerele aktarılması ile yerelin kendi ihtiyaçlarına yönelik hizmetleri daha etkin sunma amacı göz önünde bulundurulmuştur (Erbay, 1999:68).

1999 yılında kabul edilen Chevenemen Yasası ile de belediyeler arası işbirliğinin basitleştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik düzenleme yapılmıştır (Şinik, 2012:129). Bu düzenlemenin yine etkinlik ilkesine yönelik olduğunu söylemek mümkündür.

27 Şubat 2002 yılında çıkan "Democratie de Proximite" yasası çıkmış ve bu yasada komşuluk konseyi ve danışma komiteleri ile yerel kamu hizmetleri danışma komisyonlarının gücünü arttırmaya yönelik hükümlere yer verilmiştir (Yetkin, 2013:80). Burada katılımcılığa ilişkin düzenlemeye gidilerek yerel katılım üzerinde yoğunlaşıldığını belirtmek mümkündür.

Köklü değişiklik yapan 2003 Anayasa değişikliği ve anayasanın uygulamaya geçilmesi sürecinde çıkarılan üç organik yasa incelendiğinde ise düzenlemelerin şu şekilde olduğu görülmektedir:

- 1982 reformu ile yerel yönetim statüsü kazanan bölgeler, bu reform ile anayasada (72. maddede) yer alarak anayasal statülerini kazanmışlar ve böylelikle güvence altına alınmışlardır. Bölgelere yeni görev ve yetki verilmiştir (Karahanoğulları,2004:73). Yine statüsü güvence altında olan bölgelerin görevlerine ilişkin düzenleme ile etkinliğe ilişkin adım atılması söz konusudur.

- Yerel yönetimlerle ilgili bir diğer yenilik de mali özerklik konusunda görülmektedir. Anayasada buna ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Yasada belirtilen sınırları aşmamak şartı ile yerel yönetim birimlerinin vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebilecekleri anayasada belirtilmiştir. Buna göre, devlet ve yerel yönetimler arasındaki yetki devrinin aynı oranda gelir kaynağı transferi yapılmadan gerçekleştirilemeyeceği belirtilmiştir. Böylece devletin yerel yönetimlere kaynak sağlamadan ek yükümlülükler getirmesinin önüne geçilmiş ve mali eşitlik ilkesi de anayasal güvence kazanmıştır (Bilsin,2015:3). Mali özerkliği olan yerel yönetimlerin kendi bütçeleri ile kendi ihtiyaçlarına göre daha etkin hizmet sunmasına ilişkin düzenleme söz konusudur.

- Yine anayasada seçmenlere yerel yönetimlerin karar organlarının gündemlerinde bulunmak üzere dilekçe hakkı tanınmış, böylece yerel demokrasinin güçlendirilmesi yönünde girişim söz konusu olmuştur. Ayrıca yerel yönetimlere yerel referandum hakkı da verilmiştir. Yerel yönetimlerin sınır değişikliklerinde de halkoyuna başvurulabileceği yasada öngörülmüştür (Şinik,2012:133). Seçmenlerin dilekçe hakkının olması ve yine seçmenlere referandum hakkını da katılımcılık ile ilişkilendirmek mümkündür.

2003 Anayasa değişikliği doğrultusunda çıkarılan organik yasalara bakıldığında ise; 1 Ağustos 2003'te çıkan ilk ve ikinci organik yasalar, 29 Temmuz 2004'te çıkan üçüncü organik yasada şu düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir (Kızılkaya, 2004:95).

- Yerel yönetim birimlerinden il özel yönetimlerin ve bölgelerin görev ve yetkileri arttırılmış bununla ilgili düzenlemeye gidilmiştir. Bu kapsamda vatandaşa daha etkin bir hizmet sunulmak istendiğini söylemek mümkündür.

- Burada Seçmenlerin yerel konularda söz hakkının daha etkin olmasının istenmiştir. Bunun ise katılımın arttırılmasına yönelik olduğunu söylemek mümkündür.

### **6.3. Türkiye-Fransa Yerel Yönetim Reformlarının Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Karşılaştırması**

Tarihsel süreçte yerel yönetimler konusunda hem Türkiye'nin hem de Türkiye'ye model olan ve üniter yapısı ile benzer özellikleri olan Fransa'nın, Avrupa bütünleşme süreci ile birlikte yerel yönetimler alanında yeniden yapılanmaya gittikleri görülmektedir. Fransa'nın 1982 yılında çıkardığı kanun ve sonrasında yaptığı düzenlemeler; Türkiye'nin ise müzakere sürecinin başlangıcına tekabül eden 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve sonradan çıkarılan 6360 sayılı kanunla yeniden yapılanmaya yönelik adım attığı görülmektedir. Avrupa İdari Alanı İlkeleri çerçevesinde bu kanunlarda yapılan düzenlemelere her iki ülke için karşılaştırma yapıldığında çeşitli benzerlik ve farklılıkları gömek mümkün olup, bu başlık altında bunlara yer verilmektedir.

- Türkiye'de gerçekleştirilen reformlara bakıldığında; 5302 sayılı kanunun 6. maddesinde il özel idarelerinin görevleri düzenlenmiş ve il özel idarelerinin görev ve yetkileri genişletilmiştir. 5393 sayılı kanunun 15. ve 16. maddelerinde belediyenin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. 5216 sayılı büyükşehir belediye kanununun 7. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevleri yeniden düzenlenmiş; görev ve yetkileri arttırılmıştır. Fransa'da da benzer şekilde bir düzenlemeye gidilmiştir. 1982 yılında kabul edilen Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun'da yerel yönetimlere yeni yetkiler aktarılmış, bununla ilgili düzenlemelere gidilmiştir. Bu noktada yeni görev ve yetkiler mümkün olduğunca tek bir yerel yönetim seviyesine transfer edilmiştir. Bu yetkilerin başka hiç bir seviyenin üstünde kullanılamayacağı belirtilmiştir. Yine 2003 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğinde de il özel yönetimlerin ve bölgelerin görev ve yetkileri arttırılmış bununla ilgili düzenlemeye gidilmiştir. Bu doğrultuda her iki ülkede de etkinliğin arttırılması amacıyla görev ve yetkiye ilişkin düzenlemeye gidildiği görülmektedir.

- Türkiye'de 5393 sayılı kanunun 3. maddesinde belediyelerin tanımı yeniden düzenlenerek idari ve mali özerkliğe sahip olmasına ilişkin ifadeye yer verildiği görülmektedir. Ayrıca 6360 sayılı kanunda da büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin artması konusunda düzenlemeye gidilmiştir. Fransa'da da mali özerklik konusunda düzenleme olmuştur. Her iki ülke açısından bakıldığında yerel yönetimlerin kendi bütçeleri ile daha etkin hizmet sunumuna yönelik düzenlemenin olduğu görülmektedir.

- Türkiye'de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde il özel idaresinin organları düzenlenmiş; il genel meclisi, il encümeni, vali şeklinde belirtilmiştir. Valinin il genel meclisinin başı olmasına son verilmiştir. 5216 sayılı kanunun 16. maddesinde büyükşehir belediye encümeninin sadece atanmış üyelerden oluşması sonlandırılmış ve encümene belediye meclisinden seçilecek üyelerin de katılması öngörülmüştür. Fransa'da da benzer durum görülmüştür. Valinin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti kaldırılmış, bölge yönetimlerinde yürütme organına yönelik düzenleme yapılmıştır. Daha önce vali bölgenin yürütme organının başı iken, yapılan düzenleme ile yerini bölge meclis başkanı almıştır. Bununla katılımcılığın arttırılması istenmektedir.

• Türkiye’de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 6360 sayılı kanunla büyükşehirler tekrar düzenlenmiştir. Fransa’da da benzer şekilde bölge yönetimleri tekrar düzenlenmiştir. Bu kapsamda her iki ülkede de daha etkin ve katılımcı birimler oluşturulmaya çalışılmıştır.

• Türkiye’de katılımcılığın artırılmasına ilişkin; 5302 sayılı Kanunun 16. maddesinde İhtisas Komisyonları’na yer verilmiştir. 5393 Kanununun 24. maddesinde de ihtisas komisyonlarına yer verilmiştir. Bununla birlikte, 76. maddesinde kent konseylerine yer verilmiştir. 5216 sayılı kanununun 15. maddesinde diğer kanunlarda da olduğu gibi ihtisas komisyonlarına yer verilmiş ve yine bu kanunda da kent konseyleri yer almıştır. Fransa’da da “Democratie de Proximité” yasasında komşuluk konseyi ve danışma komitelerine yer verilmiştir. Ayrıca Fransa’da katılımcılık kapsamında; seçmenlere daha etkin söz hakkının verilmesi, vatandaşa yerel yönetim seçimlerinde referandum hakkı ve dilekçe hakkı verilmesi istenmiştir.

• Her iki ülkeye de bakıldığında yerel yönetim birimlerinin anayasada yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda Türkiye’de yerel yönetim birimleri 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde; Fransa’da ise 1958 Anayasası’nın 72. maddesinde yerlerini almışlardır. Anayasalarda belirtilen bu birimlerin görevlerinin çerçevesi de kısmen belirtilmiştir.

• Türkiye’de 5393 sayılı kanunda belediyenin kurulabilmesi için gerekli olan nüfus ölçeği 2000 iken 5000’e çıkarılmıştır. 5216 sayılı kanunda büyükşehirler için toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği belirtilmiştir. Yine 6360 sayılı kanunda da toplam nüfusun 750000’den fazla olması belirtilmiştir. Fransa’ya bakıldığında komünler için de 3500 nüfus şartının olduğu görülmektedir. İlkeler bağlamında değerlendirildiğinde nüfus ölçeğinin etkinlik ilkesine ilişkin olduğunu söylemek mümkündür.

Belirtilen benzerliklerle birlikte ülkelerdeki yeniden yapılandırma girişimlerinde Avrupa İdari Alanı İlkeleri perspektifinden bakıldığında çeşitli farklılıklar da görülmektedir. Bunlar şu şekilde belirtilebilmektedir:

• Türkiye’de 5302 Kanununun 38. maddesinde, 5393 sayılı kanununun 55. maddesinde mali denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu kapsamında yapılacağı, sonuçlarının kamuoyuna ve meclise sunulacağı belirtilmesi açıklık ve saydamlık, hesap verebilirlik ilkesine ilişkin bir düzenleme olarak görülmektedir. Fakat Fransa’da gerçekleştirilen reformlar kapsamında açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleri kapsamında Türkiye’dekine benzer bir uygulama görülmemektedir.

• Fransa katılımı da göz önünde bulundurarak yerel yönetimlerin sınır değişikliklerinde de halkoyuna başvurulabileceğini yasada belirtmiştir. Fakat Türkiye’de bu şekilde bir uygulama görülmemektedir.

• Türkiye’de 5302 sayılı kanununun 31. maddesinde; 5393 sayılı kanununun 41. maddesinde ve yine 5216 sayılı kanunda da stratejik plana yer verilerek etkinliğin artırılması sağlanmak istenmiştir. Fakat Fransa’da böyle bir düzenlemeye rastlanmamaktadır.

• Türkiye’de etkinlik ilkesi çerçevesinde; 5302 sayılı kanununun 35. maddesinde il özel idaresinin teşkilat yapısı, 36. maddesinde norm kadro ve personel istihdamına yönelik düzenleme ve benzer şekilde 5393 sayılı kanun ve 5216 sayılı kanunlarda da bu şekilde düzenlemelere rastlamak mümkündür. Fakat Fransa’ya bakıldığında bu kapsamda bir düzenlemeye rastlanmamaktadır.

Yukarıda her iki ülke açısından reformlar kapsamında gerçekleştirilen düzenlemelere bakıldığında yukarıda da belirtildiği gibi çeşitli benzerlik ve farklılıklarının olduğu görülmektedir. Bununla ilgili genel değerlendirmeye çalışmanın bir sonraki bölümünde yer verileceğinden burada karşılaştırma yapmak uygun görülmüştür.



## 7. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

20. yüzyılda dünya savaşlarının yıkıcı etkisi ile birlikte bütünleşme çabalarına giren Avrupa'nın ilk adımı 1951 yılında Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg ile atılmış, bunu takiben Birliğe katılma talebi her geçen gün artmış ve birlik çeşitli genişleme süreçleri yaşamıştır. Bunlardan beşinci genişlemenin ise Birlik için ayrı bir önemi olmuştur. Zira beşinci genişleme ile Birliğe Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin dahil olması Birlik kapsamında daha önce bu kadar popüler olmayan kamu yönetimi konusunu ön plana çıkarmıştır. Bunun temelinde ise; bu ülkelerin idari geleneklerinin, örgütlenme biçimlerinin, çalışma usul ve esaslarının Birlik üyesi ülkelerden farklı olmasından dolayı bürokratik yapı, kültür, işleyiş gibi konularda ciddi sorunlar yaratacağı endişesi olarak görülmüştür. Bu kapsamda Birlik bünyesinde kamu yönetimi konusu çokça tartışılmış ve çeşitli çalışmalarda yer almıştır. Bu konuda ise en önemli girişim 1992 yılında OECD ve PHARE Programı'nın ortak girişimi ile hazırladığı SIGMA tarafından gerçekleştirilmiştir.

SIGMA önce kamu yönetimi ile ilgili çalışmalarda bulunup Avrupa İdari Alanı'nı tanımlamış, daha sonra bir rapor yayınlarak Avrupa Birliği'ne aday olan ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarını Birlik üyesi ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarıyla uyumlu hale getirebilmek için gerekli olan ve aynı zamanda idare hukukunda da temel referans olan temel ilkeleri belirlemeye çalışmıştır. Bu ilkelerin ise açıklık ve saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkinlik gibi iyi yönetim ilkeleri olduğunu belirtmiştir. Bu ilkeler, hem Birliğe aday olan ülkelerin yönetsel yapıları kapsamında talep edilen reformlar üzerinde hem de Birliğe üye olan ülkelerin yönetsel alanlarında gerçekleştirdiği reformlar üzerinde etkili olmuş ve doğal olarak kamu yönetimi mekanizmasının bir parçası olan yerel yönetimler üzerinde de etkili olmuştur. Bu kapsamda gerek üye gerekse aday ülkeler yerel yönetimlerinde yeniden yapılanma girişiminde bulunmuşlardır. Bu anlamda ise; Fransa ve Türkiye'de de yeniden yapılanma söz konusu olmuştur. Türkiye'nin özellikle son dönemlerde çıkarılan; 5302 sayılı İl Özel İdaresi, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve daha yakın bir dönemde çıkan 6360 sayılı kanunda ilkelerin izlerine rastlamak mümkündür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idarelerine yönelik pek çok değişiklik ya da düzenleme gerçekleştirmiş ve bunları gerçekleştirirken Avrupa İdari Alanı İlkeleri'ni de göz önünde bulundurmıştır. Kanununda yer alan çeşitli düzenlemelere bakılarak değerlendirme yapıldığında; katılımı arttırmak amacıyla ihtisas komisyonlarına ilişkin düzenlemenin yapılması, gerek açıklık ve saydamlık gerek ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerince denetimin yapılması, etkinlik ilkesinin artırılması amacıyla norm kadro ve personel istihdamına ilişkin düzenlemenin yapılması ilkelerin yansımalarını örneklendirmektedir. Kanun buradan da anlaşıldığı gibi genel olarak yerel yönetimleri güçlendirmeye çalışmıştır. Kanunda katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir yönetim yapısının oluşturulması, hizmetlerin sunumunda ve kaynakların kullanımında etkinliğin önemsendiği yönünde bir eğilim olduğunu söylemek mümkündür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na bakıldığında da yapılan düzenlemelerde Avrupa İdari Alanı İlkeleri'nin izlerini görmek ve etkinliği arttırmak amacıyla stratejik plana ilişkin düzenlemenin yapılması, katılımı arttırmak amacıyla kent konseylerinin kurulmasına ilişkin düzenlemenin yapılması, yine açıklık ve saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması amacıyla denetim kapsamında 5018 sayılı kanunun hükümlerinin uygulanıp sonuçlarının kamuoyuna duyurulması ile örneklendirmek



mümkündür. Örneklerinden de görüldüğü gibi kanun, daha demokratik bir kamu yönetimi olması için katılıma, hizmet sunumunda etkinliğe, hesap verebilirlik prensiplerini hayata geçirmeye yönelik düzenlemelere gitmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na bakıldığında da yapılan düzenlemelerde İlkeleri'n yansımaları görülmekte olup; bunları katılımcılığı arttırmak amacıyla büyükşehir belediye encümeninin sadece atanmış üyelerden oluşmasının sonlandırılıp encümene belediye meclisinden seçilecek üyelerin de katılmasının öngörülmüş olması, etkinliği sağlamak amacıyla nüfus ölçeğinin arttırılması ile örneklendirmek mümkündür.

Birbirlerini takiben kabul edilen yasalardaki düzenlemeler ele alındığında bu ilkelerin etkilerinin olduğunu söylemek mümkündür ki bununla ilgili yol kat edildiği ilerleme raporlarında da belirtilmektedir.

Aradan uzunca bir süre sonra kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a bakıldığında ise; etkinliği arttırmak amacıyla nüfus ölçeğine ilişkin düzenleme yapılması, yine aynı amaçla Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmasını görmek mümkün olup kanunun gerekçesinde de belirtilmiştir. Fakat diğer üç kanunla kıyaslama yapıldığında ise, yapılan düzenlemelerde ilkelerin yansımaların daha az olduğunu söylemek mümkündür ki ilerleme raporları incelendiğinde de yer verilmediği görülmesi bunu belirginleştirmektedir.

Benzer şekilde Fransa'da da Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun, Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Kanun, Chevenemen Yasası, Democratie de Proximate kanunları kabul edemiş ve son olarak anayasa değişikliğine gidilmiştir. Fransa'da gerçekleştirilen bu reformlarda da ilkelerin yansımalarına rastlamak mümkündür.

Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun'a bakıldığında; etkinliğin arttırılması amacıyla yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarılması, katılımı arttırmak amacıyla il özel yönetimlerinin yürütme organlarının validen alınıp il genel meclis başkanına verilmesinin örneklerini görmek mümkündür.

Yine küçük çaplı değişiklikler yapan diğer kanunlarda da ilkelerin etkisi görülmüştür.

2003 yılında yapılan anayasa değişikliğine bakıldığında da; katılımı arttırmak amacıyla yerel yönetimlere ilişkin seçmenlere yerel konularda daha fazla söz hakkına yönelik düzenleme yapılması, etkinliğin arttırılması amacıyla mali özerklik verilmesi ile ilkelerin yansımaları görülmüştür.

Her iki ülke kıyaslandığında ilkenin yansımalarının Türkiye'nin yerel yönetimleri üzerinde -özellikle 5302, 5393 ve 5216 sayılı kanunlarda- daha yoğun bir şekilde görüldüğünü söylemek mümkündür. Yapılan bu düzenlemelerde neredeyse tüm ilkelerin örneklerine rastlanmıştır. Fransa'ya bakıldığında gerçekleştirilen düzenlemelerde merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde düzenlemeler yapılmakla birlikte ilkelerin de etkilerinin olduğu görülmektedir. Fakat Fransa'da daha çok etkinlik ve katılımcılık ilkeleri kapsamında düzenleme gerçekleştirilmiştir. Avrupa Birliği üyesi olan ülkenin yerel yönetimler konusunda daha çok bu ilkelere önem vermesinin sunulan hizmetlerin etkin olmasının ne kadar önemli olduğu görülmektedir.

Son olarak, yapılan incelemeler ve karşılaştırmalardan hareketle Avrupa Birliği ile müzakeresi devam eden Türkiye için yönetsel alanda ve bu kapsamda yerel yönetimler alanında Avrupa İdari Alanı İlkeleri ile daha uyumlu bir yerel yönetim oluşturması gerektiğini söylemek mümkündür. Sunulan hizmette etkinliğe ve

verimliliğe, demokrasi adına daha fazla katılımcı olmaya, denetim konusunda daha fazla hesap verebilir ve açık olmaya özen göstermelidir. Tüm bunlar gerçekleştiği takdirde yönetsel alanda büyük bir yol kat etmiş olacaktır.



## KAYNAKLAR

- ABDIOĞLU, H., 2007. "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", ss 81-102.
- ACAR, A. ve SEVINÇ, İ., 2005. "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13, ss 19-37.
- \_\_\_\_\_, 2011. "Avrupa Birliği SIGMA Programı'nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları", Ankara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 25(2), ss 1-12.
- ACAR, M., 2006. Avrupa Birliği ve Türkiye: Bir Ekonomik ve Siyasal Analiz, Orion Yayınevi, Ankara. 412s.
- AKÇAY, M., 2013. "Belediyeler ve İyi Yönetişim", Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- AKGÜN, S., B. ve BILGIHAN, T., B., 2011. "Avrupa Birliği'nde Stk'ların Rolü", Türk İdare Dergisi, 4(70), ss 9-23.
- AKÇAKAYA, M., 2003. "Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı", Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi, 1, ss 153-174.
- AKDOĞAN, A., 2008. Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği. TODAİE Yayınları, Ankara. 295s.
- AKPINAR, M., 2011. "Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık Ve Şeffaflık Sorunu", Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 16(2), ss 235-261.
- AKŞEMSETTİNOĞLU, G., 2011. "Avrupa Bütünleşme Projesinin ve Genişleme Sürecinin Değişen Dinamikleri", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 10(1), ss 1-18.
- AKYILDIZ, F., 2004. "Bilgi Toplumu ve Yönetim Anlayışının Gerçekleştirilebilmesi İçin Zorunlu Bir Hak: Bilgi Edinme Hakkı", <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/11-01.pdf>, 23.04.2016.
- ALTAN, Y., KERMAN, U. ve AKTEL, M., 2010. "Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme", Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, 26, ss 56-65.
- ARSLAN, N., T., 2010. "Yönetimde Açıklık ve Gizlilik", Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 1, ss 174-194.
- ARSAVA, A. F., 2006. "Üye Devletlerin Anayasa Tasarısı Işığında Statüsü ve Etkin Olanakları". Uluslararası Hukuk ve Politika, 2(6), ss 77-90.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985. (1-18. Maddeler).
- AYDIN, A., H., 2011. Yönetim Bilimi, Seçkin Yayınevi, 4. Baskı, Ankara, 295s.
- \_\_\_\_\_, 2012. Kamu Yönetimine Giriş, Seçkin Yayınevi, Ankara, 415s.
- \_\_\_\_\_, 2015. Türk Kamu Yönetimi, Seçkin Yayınevi, 6. Baskı, Ankara, 328s.

- AYTUĞ, H., K., 2016. “Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, 46, ss 129-145.
- BACHE, I., 2010. “Europeanization and Multi-Level Governance: EU Cohesion Policy and Pre-Accession Aid in Southeast Europe”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 10(1), ss 1-12.
- BAYTUN, U., 2011. “Türkiye’de Belediyelerin Mali Sorunları: Ege Belediyeler Birliği’ne Bağlı Belediyelerde Bir Alan Araştırması”, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Manisa.
- BEYAZIT, E., 2006. *Yerel Demokrasi ve Katılım: Yerel Gündem 21 Uygulamaları Sürecinde Hatay ve Yerel Katılım Sorunu*, Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Hatay.
- BILICI, N., 2013. *Avrupa Birliği ve Türkiye*. Seçkin yayıncılık, 6.Baskı, Ankara 221s.
- BOZKUŞ, B., 2009. “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Tartışmaları ve Yönetişimin Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği”, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- BULAÇ, A., 2001. *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Eylül Yayınları, İstanbul, 368s.
- BULLER, J. ve GAMBLE, A., 2002. “Conceptualizing Europeanization”, *Public Policy and Administration*, 17 (2), ss 4–24.
- BULUT, M., A., 2005. *Avrupa Birliği Nedir? Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri*, Ankara, s.15.
- BULUT, Y., 2013. *Büyükşehir Yönetimlerinde Ölçeğin Yerel Temsil Üzerindeki Etkisi: Hatay’da Bir Uygulama*”, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar* (Ed: Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya, A. Aydın), Pegem Akademi, Ankara, 976s.
- BULUT, Y. ve KARAKAYA, 2016. “Yerel Yönetimlerde Büyükşehir Algısı”, *Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1(1), ss 1-37.
- CADDY, J. ve VERGEZ, C., 2001. *Citizens As Partners-Information, Consultation and Public Participation*, OECD.
- CANATAN, B., 2001. “Fransa’da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 10(1), ss 7-25.
- \_\_\_\_\_, 2006. “Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması”, (Edit: H. Özgür ve B. Parlak), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel, Bursa, ss 295-315.
- CANBOLAT, İ., S., 2002. *Avrupa Birliği, Uluslararası Bir Sistemin Tarihsel Teorik Kurumsal Jeopolitik Analizi ve Genişleme Sürecinde Türkiye ile İlişkiler*, Alfa Basım, 3. Baskı, Bursa, 109s.
- CEYLAN., K., K., 2010. *Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Yerel Yönetimler ve Kalkınma Projeleri*, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- ÇELIKYAY, H., 2014. *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, SETA, Sayı:101, [http://file.setav.org/files/pdf/20140708140310\\_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf](http://file.setav.org/files/pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf), 10.09.2016.

- ÇETİN, S., 2009. “Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri”, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, 25, ss 249-258.
- ÇIÇEK, Y., 2015. “Temsil ve Katılıma İlişkin Kent Konseyi ve Belediye Meclis Üyelerinin Yaklaşımı: GAP Bölgesi Örneği”, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş.
- ÇUKURÇAYIR, M., A., EROĞLU, T., EŞKI H. ve UĞUZ, H., 2010. Yönetişim, Çizgi Yayınevi, Konya, 651s.
- DEMİR, Ö., ACAR, M., 2002. Sosyal Bilimler Sözlüğü, Vadi Yayınları, Ankara, 237s.
- DEMİR, F., 2008. Avrupa İdari Alanı’nın Oluşumu ve Yansımaları(Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye Örneği), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Sakarya.
- \_\_\_\_\_, 2009. “Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye’nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci”, Amme İdaresi Dergisi, 42, ss 79-100.
- DİNÇ, C., 2011. “Avrupa Birliği’nin Beşinci Genişlemesi: Ana Temalar ve Faktörler”, Eskişehir Osman Gazi Üniversitesi İİBBF Dergisi, 6 (2), ss 201-233.
- DUR, İ., İ., 2011. Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri”, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- DÜZGİT, S., A., 2013. “Avrupa Birliği Genişlemesi ve Komşuluk Politikası”, (Edit. Kaya, A., Düzgüt, A., S., Gürsoy, Y., Beşgül O., Ö., Avrupa Birliği’ne Giriş), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 287s.
- ELİÇİN, ARIKAN, Y., 2004. Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler(Görüş) ss 38-51.
- ERBAY, Y., 1999. “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yöetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 8(2), ss 58-74.
- EMİNİ, T., F., 2009. “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi, 16(2), ss 31-48.
- EMMERT, F. ve PETROVİ, S., 2014. "The Past, Present, and Future of EU Enlargement", Fordham International Law Journal, 37(5), ss 1349-1419.
- ERYILMAZ, B. ve BIRİCKOĞLU, H., 2011. “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik”, İş ve Ahlak Dergisi, 4(7), ss 19-45.
- ERYILMAZ, B., 2013. Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, 6. Baskı, Kocaeli, 420s.
- \_\_\_\_\_, 2015. Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, 8. Baskı, Kocaeli, 426s.
- FEATHERSTONE, K. ve RADAELLI, C., M., 2003. “A Conversant Research Agenda”, The Politics of Europeanization, Oxford University Press, Oxford, ss 331-341.
- Genel Değerlendirme Çerçevesi, Kuruluşunuzu Özdeğerlendirme Aracılığıyla Geliştirin, 2005. 1. Baskı, Tepav Yayınları, Ankara, 53s.
- GÖRMEZ, K., 1997. Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, 2. Baskı, Konya, 208s.
- GÖZLER K. ve KAPLAN, G., 2013. İdare Hukuku, Ekin Yayınevi, 18. Baskı, Bursa, 391s.
- \_\_\_\_\_, 2014. İdare Hukuku, Ekin Yayınevi, 19. Baskı, Bursa, 395s.
- GÜNUĞUR, H., 2007. Avrupa Birliği, Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Ankara, 123s.

- GÜRLEYÜK, B.,N., 2014. “Türkiye-AB İlişkileri Açısından Yönetişim ve İnsan Hakları”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Afyon.
- HEYWOOD, A., 2012. Siyasetin Temel Kavramları, Adres Yayınları, Ankara, 383s.
- İNAÇ, H. ve ÜNAL, F., 2007. “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi”, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, 18, ss 1-22.
- İYİKAN, N., 2008. “Avrupa Birliği’nin Gelişiminde Genişleme Ve Derinleşme Süreci Arasındaki Diyalektik İlişki: Bilimsel Toplantı Notu”, Akdeniz Üniversitesi, 15, ss 196-209.
- İZCİ, F. ve TURAN, M., 2013. “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1), ss.117-152.
- KAĞAN, G., 2010. “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”, Vizyoner Dergisi, 2 (1), ss 65-84.
- KALFA, M., 2013. “Avrupa Birliği Ortak Değerlendirme Çerçevesiyle Kamu Kurumlarında Kalite Yönetiminin Özdeğerlendirmesi”, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Beden Eğitimi Ve Spor Öğretmenliği Ana Bilim Dalı, Doktora Tezi , Ankara.
- KALFA M. ve YETİM, A., 2013. Avrupa Birliği Ortak Değerlendirme Çerçevesiyle Kamu Kurumlarında Kalite Yönetiminin Özdeğerlendirmesi, Niğde Üniversitesi Beden Eğitimi Ve Spor Bilimleri Dergisi, 7( 2), ss 151-166.
- KALKO, Ü., 2010. Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinin Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yansımaları, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- KARAARSLAN, M., 2007. “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Ve Denetimi”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- KARACA, M., 2006. Avrupa Birliği ve Türkiye, Anadolu Yayıncılık, Ankara.
- KARAER, T., 1990. “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, 23(3), ss 48-67.
- KARAHANOĞULLARI, O., 2003. Fransa Cumhuriyeti, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi, 34s.
- KARAKUŞ, G., 2011. Yönetişim Yaklaşımı Perspektifinden Türkiye’de E-Devlet Uygulamaları ve Maliye sgb.net Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- KAVALALI, M., 2005. AB’nin Genişleme Süreci, DPT Yayınları, Ankara.
- KAVRUK, H., 1999. “Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi-Yabancı Ülke Örnekleriyle Karşılaştırma ve Bir Model Önerisi”, Gazi Üniversitesi, Doktora Tezi, Ankara.
- KAYIKÇI, S., 2003. “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Özerklik Şartı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, ss 1-29.

- KELEŞ, R., 1999. Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Ankara, TBD ve KAV.
- \_\_\_\_\_, 2014. Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 9. Basım, İstanbul, 605s.
- KERMAN, U., Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi, 14 (1), ss 273-286.
- KESİM, K., H. ve PETEK., A., 2005. "Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi", Amme İdaresi Dergisi, 38(4), ss 39-58.
- KIRIŞIK, F., ve SEZER., Ö., 2016. "Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 15(2), ss 5-30.
- KIZILKAYA, E., O., 2004. "Fransa'da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme", Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale, ss 91-99.
- KOCHENOV, D., 2006. The Failures of Conditionality EU Enlargement Law: A Plea for Reform Of Democracy Promotion Compotent, EU Solitions, Trento, 119s.
- KOÇAK, S., Y. ve KAVSARA, V., 2012. 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Yönetim Bilimleri Dergisi, 10(20), ss 61-92.
- KÖSECİK, M., 2002. "Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler", Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, (Edit: B. Parlak ve H. Özgür, Alfa Yayınları, İstanbul), ss 78-84.
- \_\_\_\_\_, 2006. "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası", Avrupa Birliği Perspektifinde Yerel Yönetimler, (Ed. H. Özgür ve B. Parlak), Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, ss 1-42.
- KUZEY, P., 1998. "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri SIGMA Raporları: No. 27", Maliye Dergisi, ss 57-89.
- LADRECH, R., 1994. "Europeanisation od Domestic Poitics and Institutions: The Case Of France", Journal Of Common Market Studies, 32(1), ss 65-72.
- LUGAN, J., C., 2001. "The New Face of Local Government in France", Melbourne, Australia, ss 1-6.
- MABİLEAU, A., 1989. "Local Government in Britain and Local Politics and Adminstration in France", Local Politics and Participation İn Britain and France, Cambridge University Press, Cambridge.
- METİN, Y. ve ALTAN, Y. 2011. Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarity İlkesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi, 16(3), ss 131-147.
- MONTHRİCHER, N., 1995. "Decentralization in France", Governance: An International Journal of Policy and Administration, 8(3), ss 405-418.
- NEGRİER, E. 2007. "Changing Role of French Local Government", West European Politics Journal, ss.120-140. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389908425336> , 23.09.2016.
- NITAS, K., 2003. "Fransa'da Yönetim Sistemi", Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara (Ed: K. Nitas), ss 201-278.

- NORTON, A., 2004. "International Handbook of Local Democracy and Regional Government", Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union, 1, ss 279-283.
- OECD, 1998. Preparing Public Administrations for The European Administrative Space, SIGMA Papers No:23, 98(39), s 192.
- \_\_\_\_\_, 1999. European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No:27, 99(44), s 28.
- OĞUZ, G., 2012. "Avrupa Birliği'nin Genisleme Yorgunluğu Sürecinde AB-Türkiye İlişkileri", Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 8(1), ss 49-73.
- OKÇU, M., 2005. "Avrupa Yönetim Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim", Ekonomik Politikaları Araştırma Enstitüsü, ss 49.
- \_\_\_\_\_, 2007. "Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?", Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 12(3), ss 299-312.
- OKÇU, M., AKTEL, M. ve KERMAN, U., 2007. "İki Süreci Anlamak: Kamu Yönetiminde Küreselleşme ve Avrupalılaştırma", Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi (Edit: Yılmaz A., Bozkurt, Y., Gazi Kitabevi, Ankara), s 275
- OKÇU, M., ÖZGÜR, H., AKTEL, M., KERMAN, U., KOÇAK S., Y., MARCOU, J., TEK, H. ve KANAT, S., 2009. "Türkiye ve Fransa'da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üniter Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz" adlı TÜBİTAK ve Fransız Dış İşleri Bakanlığı "Programme of Integrated Actions- Bosphorus" İşbirliği Programı Projesi, Isparta, 126s.
- Ortak Değerlendirme Çerçevesi, Kuruluşun Özdeğerlendirme Aracılığıyla Geliştirilmesi, 2006, s 6.
- ÖKMEN, M., ve CANAN, K., 2009. "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 16(19), ss 139-171.
- ÖKMEN, M., ve PARLAK, B., 2010. Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, 2. Baskı, Bursa, s 584.
- ÖKMEN, M. ve ÖZER, B., 2013. "Türkiye'de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar", Türk Dünyasında Yerel Yönetimler, (Ed: M. Ökmen, F. Elma), TDBB Yayınları, İstanbul, ss 15-60.
- ÖZAY, İ., 1996. Gün Işığında Yönetim, Alfa Yayınları, Ankara, 240s.
- ÖZEFE, İ., 2005. "Köy İdarelerinin Sorunları ve Yeniden Yapılanması", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, (Ed. Özgür H. ve Kösecik M.), ss 518-524.
- ÖZER, M., A., 2000. "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerde Son Durum", Türk İdare Dergisi, 390, ss 29-31.
- \_\_\_\_\_, 2006. Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi. Platin Yayınları, Ankara. 653s.



- ÖZKÖK ÇUBUKÇU, D., 2011. Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları, Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi, 63(1), ss 82-120.
- PALABIYIK, M., S. ve YILDIZ, A., 2007. Avrupa Birliği, ODTÜ Yayıncılık, Ankara. 112s.
- PARLAK B. ve CANER, C., 2008. Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar, Alfa Aktüel, 8. Baskı, Bursa, 457s.
- RADAELLİ, C., M., 2004. "Europranisation: Solution or Problem?". European Integration online Papers, 8(16), ss 1-23.
- REÇBER, K., 2012. Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri, Dora Yayıncılık, Bursa. 818s.
- REDMOND, J. ve ROSENTHAL, G., G., 1998. "The Expanding European Union, Past, Present, Future, Boulder", Lynne Reinnder Publishers, Colorado, s275.
- SARAN, U., 2005. "Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler", Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I, (Ed. A. Nohutçu, A. Balcı) Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, ss 37-53.
- ŞENGÜL, R., 2014. Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, 4. Baskı, Kocaeli, 252s.
- \_\_\_\_\_, 2014. "Fransa'da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF Dergisi, 4(2), ss 49-56.
- \_\_\_\_\_, 2016. Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, 6. Baskı, Kocaeli, 266s.
- TANER, A., 2012. "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları Ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri", Sayıştay Dergisi, 85, ss 27-50.
- TAŞ, İ., E. ve ALTINBAŞ, S., 2013. Büyükşehir Belediyelerine İlişkin Yeni Düzenlemenin Yerelleşmeye Etkileri", Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar (Ed: Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya, A. Aydın), Pegem Akademi, Ankara, 976s.
- TATAROĞLU, M., 2015. "Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20 (32) , ss 59-96.
- TEK TURAN., H., 2013. "Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri", Seçkin Yayınevi, Ankara.
- TEKELİ, İ. ve İLKİN, S., 2003. Avrupa Birliği, Türkiye ve Yerellik, IULA-EMME, Ankara, s 22.
- TEPELİ, E. ve AYDIN, A., H, 2015. "Avrupa Birliği ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Gelişme Trendi", KSÜ İİBF Dergisi, 5(1), ss 29-44.
- TRONDAL , J., ve PETERS, B., 2013. The Rise Of European Union Adminstrative Space: Lessons Learned", Journal of European Public Policy, 20(2), ss 295-307.
- TOKÖZ, F., ÖZGÜR, A., ULUÇAY, Ö., KOÇ, L., ATAR, G. ve AKALIN, N., 2009. Yerel Yönetim Sistemleri, Tesev Yayınları, İstanbul, 140s.
- TORMA, A., 2011. "The European Adminstrative Space", European Integration Studies, 9(1), ss 149-161.
- UÇAR, M. ve KARAKAYA , A., 2014. "Yönetimsel Reformlar Perspektifinden Türkiye'de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme", Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 4(2), ss 152-169.

- ULUÇ, A., 2001. “Türkiye’de ve Fransa’da Yerel Yönetimlerin Karşılaştırılması”, Türk İdare Dergisi, 430, ss 171-185.
- ULUSOY, A. ve AKDEMİR, T., 2010. Mahalli İdareler (Teori-Uygulama-Maliye), Seçkin Yayınları, 6. Basım, Ankara.
- URHAN, V., F., 2009. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, Sayıştay Dergisi, 70, ss 85-102.
- ÜNAL, F., 2011. “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, 30, ss 241-248.
- ÜNÜSAN, T., 1996. Avrupa’da Yerel Yönetimler”, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- YAVUZ, Ö., 2015. “Kadınların Toplumsal Hayata Katılımında Yerel Yönetimlerin Rolü”, İstanbul Gelişim Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- YAZGAN, H., 2012. Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaşıma: Kapsam, Gereklik ve Sınırlar”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 12(4), ss123-140.
- YERLIKAYA, F. B., 2012. Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Dönüşümü, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- YILDIRIM, U., GÜL, Z. ve AKIN, S., 2015. “ İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİB Dergisi, 10(2), ss 205- 229.
- YILDIZ, H., 2012. Fransız Yerel Yönetim Sistemi”, Yalova Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, 1, ss 312-322.
- YILMAZ, N. ve DOĞAN, C., K., 2013. “Avrupa Birliği Aday Ülkelerinin Avrupalılaşıma Aracı Olarak SIGMA Programı ve Avrupa Yönetim Alanı”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 36, ss 175-186.
- YİĞİT, M., İNAÇ, H. ve GÜNER, Ü., 2007. “Genişleme, Mali Yardım ve Ekonomik Büyüme Perspektiflerinden AB’nin İlk Dört Genişlemesinin Analizi”, Celal Bayar Üniversitesi Dergisi, 8 (2), ss 81-96.
- YÜKÇÜ, S. ve ATAĞAN, G., 2009. “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 23(4), ss 1-13.
- ZENGİN, O., 2014. “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2, ss 93-116.

#### İNTERNET KAYNAKLARI

- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf> (13.05.2016)
- <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws4/dimitrova.pdf> (20.02.2016)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>, 15.05.2016.

- <https://asbava.blogspot.com.tr/2012/01/turkiyede-yerel-yonetimler.html>, 11.05.2016.
- <http://www.yerelyonetim.net/en-guzel-yerel-yonetim-tanimi/58/>, 10.05.2016.
- <http://www.tbb.gov.tr/dis-iliskiler/uluslararası-iliskiler/avrupa-konseyi-yerel-ve-bolgesel-yonetimler-kongresi-kongre>, 10.11.2015.
- [http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust\\_id=3&id=29#sthash.xFZ71MJc.dpuf](http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=29#sthash.xFZ71MJc.dpuf), 08.08.2015.
- [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=963750](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=963750), 02.10.2016.
- <http://docplayer.biz.tr/15553114-Ortak-degerlendirme-ercevesi-caf-avrupa-kalite-yonetimi-vakfi-efqm-ve-dengeli-kurumsal-karnenin-bsc-karsilastirmasi.html>, 21.02.2016.
- <http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>, 03.03.2016.
- [http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/temel\\_belediye\\_mevzuati2014/files/publication.pdf](http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/temel_belediye_mevzuati2014/files/publication.pdf), 23.04.2016.
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, 23.04.2014.
- <http://slideplayer.biz.tr/slide/2753917/>, 23.04.2016.
- <http://www.migm.gov.tr/mali-yapiililce>, 23.04.2016.
- <http://dahafazlasiyaset.blogspot.com.tr/2009/05/fransa-yerel-yonetim-yapisi.html>, 20.05.2016.
- [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf), 28.05.2016.
- <http://www.ab.gov.tr/?p=111&l=1>, 09.08.2015.
- <https://www.paraborsa.net/i/turkiye-ab-iliskileri-tarihi/>, 09.08.2015.
- <http://www.gercekportal.com/2009/03/16/avrupa-birliginin-ortaya-cikisi-ve-turkiye-arvupa-birligi-iliskileri-iliskilerin-tarihsel-gelisimi/>, 09.08.2016.
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, 17.05.2015.
- [http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2004.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf), 16.08.2016.
- [http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf), 15.08.2016.
- [http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2007.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf), 16.08.2016.
- [http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf), 16.08.2016.
- [http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel\\_yonetimler\\_ozerklik\\_sarti.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf), 17.05.2016.
- [http://www.ntv.com.tr/dunya/ingilterede-brexit-referandumu-sona-erdi-brexit-ne-demek,2\\_hc0lqaeEW4fJ1RztlSCQ](http://www.ntv.com.tr/dunya/ingilterede-brexit-referandumu-sona-erdi-brexit-ne-demek,2_hc0lqaeEW4fJ1RztlSCQ), 23.10.2016.

## ÖZ GEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Adı – Soyadı : ÖZNUR ULUDAĞ  
Doğum Yeri ve Tarihi : MERSİN- 08.08.1989

### Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM  
ÜNİVERSİTESİ -2013  
Yüksek Lisans Öğrenimi : KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM  
ÜNİVERSİTESİ  
Bildiği Yabancı Diller : İNGİLİZCE

### İletişim

E-Posta Adresi : oznuruludag@hotmail.com.tr  
Tel. : 0344 280 15 90  
Tarih : EKİM - 2016