

T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Yönetim Bilimleri

KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN KAMU YÖNETİMİ SİSTEMLERİ ÜZERİNE
ETKİLERİ: AVRUPA BİRLİĞİ ÖRNEĞİ

Devrim KERİNÇ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Atilla GÜNEY

Mersin, 2007

Tez Kabul Sayfası

Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Bölümü (Yönetim Bilimleri Programı) Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Yrd. Doç. Dr. Hacı Kurt
(Başkan)

Yrd. Doç. Dr. Atilla Güney
(Üye)

Yrd. Doç. Dr. Cenk Reyhan
(Üye)

.....
Unvan, Ad, Soyad
(Üye)

.....
Unvan, Ad, Soyad
(Üye)

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylım.

...../...../200..



ÖNSÖZ

Dünya 21. yüzyılın başında hızlı bir değişim sürecinin içine girdi. Dünyadaki insanları birbirine bağlayan bilgisayarlar, internet sistemleri, iletişim alanında devrim yarattı. Bu gelişmelerle uluslar arası ilişkilerin, ticaretin, toplumsal ve sosyal yaşamın boyutları değişti. Artık hiçbir şey eskisi gibi değil ve bir daha da eskisi gibi olmayacak. Bu değişimin temel nedeni küreselleşme. Küreselleşme olgusu, birçok alanda sınırları anlamsız kılıyor. Dünya artık bir “küresel köy” olma yolunda ve küreselleşme bu yoldaki engelleri hızla kaldırmaya devam ediyor.

Buna uygun olarak devletler de yapılarını ve işleyiş biçimlerini çağın gereklerine uydurmaya çalışıyorlar. Her ülkede kapsamlı reform çalışmaları yapılıyor. Bütün uluslar çağın değişim hızından geri kalmamak için çağı yakalamaya çalışıyor. Çağı yakalama telaşı, uluslar arasındaki yarış giderek kızıştıyor. Bu yarış kazananlar, gelişmiş ülkeler arasındaki yerini alacak, diğerleri ile aralarındaki fark giderek açılacaktır. Geride kalanlar küreselleşmeden olumsuz yönde etkilenecektir.

Bu çalışmada, Avrupa Birliği'nin motor gücü olan Almanya, İngiltere ve Fransa'nın için yönetim sistemlerinde küreselleşme ve Avrupa Birliği sürecine bağlı olarak yaşanan değişimler incelenecektir. Anılan ülkeler arasındaki reform süreçlerinin benzerlikleri ve farklılıkları ortaya konularak, Türkiye açısından örnek alınabilecek noktalar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

ÖZET

Küreselleşme, taraftarları ve karşı çıkanları olan ve tanımlandığı ülke, yönetim sistemi, piyasa koşulları, ülkenin gelişmişlik düzeyine göre farklılıklar arz eden bir kavramdır. Küreselleşme üzerinde ortak bir görüş birliğine varılan tek tanım “ortak bir tanım”ın olmadığıdır.

Bu çalışma, küreselleşmenin tanımından çok, küreselleşmenin ülkelerin kamu yönetim sistemlerine, özellikle Avrupa Birliği'nin motor gücü olan ülkeleri, etkileri üzerine kurulmuştur. Küreselleşme ve Avrupa Birliği sürecinin etkileri sonucu İngiltere, Almanya ve Fransa'da yapılan reform çalışmaları bu çalışmanın ana konusudur.

Çalışmamızın sonucunda, ülkelerin küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde, kamu yönetim sistemlerinde gerçekleştirdikleri reform çalışmalarının, küreselleşmeyle birlikte değişen dünya koşullarına gelişmiş ülkelerin uyum göstermesinin sonucunda olduğu görülmüştür. Küreselleşme, ülkelerin gelişmişlik düzeyine aldırılmaksızın bütün dünya ülkelerine etkide bulunan ve buna uygun olarak değişime zorlayan bir süreçtir.

Anahtar Sözcükler: Küreselleşme, Bölgeselleşme, Kamu Yönetim Reformları, Avrupa Birliği, Subsidiyarite (Yerellik).

THE EFFECTS OF GLOBALIZATION ON THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS: EUROPEAN UNION COUNTRIES

Globalization, is a notion, that has supporters and opponents and has a differing definition according to the country, administration system, market conditions and the development degree of the country it is defined through. There is only one precise definition of globalization shared by all, “there is no common definition”.

This study, is concerned with the effects of globalization on the countries’, especially the engine force countries of the European Union, public administration system. This study’s main subject, are the reform studies taken place related to the outcomes of the effects of globalization and European Union process, in Britain, Germany and France.

In the conclusion of the study, it has been seen that, in the limits of adaptation to the globalization and European Union process, the reform studies done in the administration systems of these countries, is a result of the conformation of the developed countries to the world conditions changed by globalization. Globalization, is a notion that disregards, countries’ level of development and forces them to change.

Keywords: Globalization, Regionalization, Public Administration Reforms, European Union, Subsidiarity.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
I. BÖLÜM: İNGİLTERE.....	6
I.1. Yürütme.....	6
I.1.1. Taç.....	6
I.1.2. Özel Konsey	7
I.1.3. Bakanlar Kurulu.....	8
I.1.4. Başbakan ve Kabine.....	9
I.1.5. Bakanlıklar.....	16
I.2. Yerel Yönetimler.....	21
I.2.1. Yerel Yönetim Örgütlenmesi.....	25
I.2.2. Yerel Yönetimin İşlevleri.....	29
I.2.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	32
I.3. Yasama.....	36
I.3.1. Avam Kamarası.....	36
I.3.2. Lordlar Kamarası.....	39
I.4. Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinin İngiliz Kamu Yönetim Sistemi'ne Etkileri.....	41
II. BÖLÜM: ALMANYA.....	68
II.1. Siyasal Yapı.....	71
II.2. Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devletin Yapısı.....	71
II.2.1. Yasama.....	73
II.2.1.1. Federal Meclis.....	74
II.2.1.2. Federal Senato.....	75
II.2.1.3. Eyalet Parlamentoları.....	75
II.2.1.4. Mahalli İdarelerde Yasama	76
II.2.2. Yürütme.....	79
II.2.2.1. Federal Devlet Düzeyinde Yürütme Organları.....	80
II.2.2.1.1. Cumhurbaşkanı.....	80
II.2.2.1.2. Federal Hükümet.....	81
II.2.2.1.3. Federal İdare.....	84
II.2.2.2. Eyalet İdareleri.....	84
II.2.2.3. Yerel Yönetimler.....	85

II.2.2.3.1. İlçeler.....	85
II.2.2.3.1.1. İlçenin Görevleri	87
II.2.2.3.1.2. İlçenin Organları.....	89
II.2.2.3.2. Belediyeler.....	91
II.3. Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinin Alman Kamu Yönetim Sistemi'ne Etkileri.....	93
III. BÖLÜM: FRANSA.....	100
III.1. Yasama.....	102
III.2. Yürütme.....	104
III.2.1. Cumhurbaşkanı.....	104
III.2.2. Hükümet.....	106
III.3. Yerel Yönetimler.....	108
III.3.1. Komün.....	109
III.3.1.1. Komünün Örgütlenmesi.....	109
III.3.1.2. Komünün Yetkileri.....	110
III.3.2. İl.....	110
III.3.2.1. Örgütlenme.....	110
III.3.2.2. İl Özel Yönetiminin Yetkileri.....	110
III.3.3. Bölge Yönetimi.....	111
III.3.3.1. Bölge Örgütlenmesi.....	111
III.3.3.2. Bölge Yönetiminin Yetkileri.....	112
III.3.4. Özel Statülü Yerel Yönetimler: Paris	112
III.3.4.1. Paris Kenti Yönetim Organları.....	112
III.3.4.1.1. Alt bölge Meclisleri.....	112
III.3.4.1.2. Paris Meclisi.....	113
III.3.4.1.3. Yürütme Organı.....	114
III.3.4.2. Devlet Temsilcisi.....	114
III.4. Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinin Fransız Kamu Yönetim Sistemine Etkileri.....	114
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	127
KAYNAKÇA.....	134

TABLO VE ÇİZİMLER ÇİZELGESİ

Çizim 1: İngiltere’de Yürütme.....	9
Çizim 2: İngiltere’de Tipik Bir Bakanlık Örgütlenmesi.....	20
Çizim 3: İngiltere’de Yerel Yönetim Örgütlenmesi.....	29
Çizelge 1: Yerel Yönetimlerin Görev ve Sorumluluk Alanları.....	32
Tablo 1: İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Gelir Kalemleri.....	34
Tablo 2: Anayasal Gelenekler ve Reform Tasarıları.....	48
Çizim 4: Devlet.....	71
Çizim 5: Fransız Kamu Yönetim Sistemi.....	102

GİRİŞ

Küreselleşme, karşıtlarına ve yandaşlarına farklı anlamlar ifade eden, çağrıştıran bir olgudur. Aşırı karşıtlarına göre küreselleşme, “bilinen bütün sınırları hiçe sayarak, önüne çıkan her şeyi tahrip eden, hiçe sayan bir süreç olup, açık alanda korku saçarak, büyük bir hızla ilerlemekte, etkileri yayıldıkça, muazzam bir servet kaybı yaratmakta ve ardında büyük bir enkaz bırakarak yoluna devam etmektedir”. Yandaşlarına göre ise küreselleşme, bilgi teknolojileri, insan hakları ve işgücünün serbest dolaşım hakkı gibi konularda olumlu etkiler yaratmaktadır. Ancak., küreselleşmenin tanımını yaparken, içinde bulunulan ülke şartlarını dikkatte almak gerekir. Küreselleşme yandaşları, genel olarak, gelişmiş ülkelerdir. Başka bir deyişle, dolaylı veya dolaysız olarak küreselleşme sürecinin ortaya çıkmasına neden olan ve bu sürecin ekonomik ve toplumsal alanda çıkarları lehine olduğunu savunanlardır. Ancak durumun azgelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler açısından bu şekilde olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu ülkelerde, küreselleşme, dışsal bir etkidir ve küreselleşmeye bağlı olarak ülkenin yönetim yapısında, toplumsal ve sosyal hayatta meydana gelen değişimler genel olarak dış baskılar nedeniyle gerçekleşmiştir.

Küreselleşmeyle birlikte siyasal ve yönetsel alanda birçok değişim yaşanmıştır. Yönetim anlayışında gündeme gelen şeffaflık ilkesi, devletlerin yetkisindeki karar alma ve uygulama mekanizmasını uluslar üstü kurumlara devretmektedir. Birey ve sivil toplum kuruluşları yöneticilerin aldığı kararları ve yaptıkları uygulamaları daha yakından kontrol etmek istiyor. Bu nedenler çalışmaya konu ülkelerde vatandaşların yönetim hakkında bilgi almalarını kolaylaştıracak bilgi merkezleri oluşturulmuştur. Böylelikle ülkelerarası farklılıklar ortadan kaldırılarak ortak bir zemin oluşturulmaya çalışılmaktadır. Gerçek

şudur ki, küreselleşme, ülkeler arası sınırları ortadan kaldırmayı ve tek dünyaya doğru gitmeyi hedeflemektedir. Tek tek ulusal devletlerin yönetsel yapılarının küreselleşme ile birlikte, birbirine benzemeye başladığı görülmektedir. Ancak sorun bu noktada ortaya çıkmaktadır: Yönetsel yapıların bu benzeşmeye başlaması, bütün ülkeler için benzer sonuçlar mı doğuruyor, ülkelerin toplumsal ve iktisadi gelişmişlik düzeylerine göre farklılıklar gösteriyor mu ?

Çalışmada, özellikle küreselleşmenin söz konusu ülkelerin yönetsel yapılarında meydana getirdiği değişimler incelenecektir. Ancak sonuç olarak, her ne kadar küreselleşmenin amacı ulusal devletleri benzeştirmekse, yarattığı etkilerin ülkelere farklı sonuçları doğurduğu, bunun nedenin ise ülkelerdeki yönetim sistemlerindeki farklılık olduğu açıkça görülecektir. Örneğin, güçlü bir yerel yönetim sistemine sahip olan Almanya'da yerelleşme çalışmalarının Fransa'daki sonuçları doğurmadığı görülecektir.

Küreselleşmenin, yoğun olarak, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, toplumsal, ekonomik ve yönetsel yapılarına olan yıkıcı etkisi araştırmalara konu olmaktadır. Ancak bu araştırmanın konusu, aşağıda değinildiği üzere farklıdır.

Küreselleşme olgusu, geniş bir etki alanına sahiptir. Önemli etki alanlarından biri de yönetsel alandır. Avrupa Birliği'nin omurgasını oluşturan ülkelere olan İngiltere, Fransa ve Almanya'nın yönetim yapıları da, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere olduğu gibi, küreselleşmeden etkilenmiş ve büyük değişimler yaşamışlardır. Bu ülkelere, yönetsel alanda yaşanan değişimler küreselleşme olgusu ile birlikte ele alınıp, değerlendirmeler ve çözüm önerileri bu doğrultuda gerçekleştirilecektir.

Özellikle hızlı teknolojik değişimler, küreselleşme, yerelleşme, bölgeselleşme gibi akımlar sonucunda yönetsel alanda yaşanan değişimler, ülkelerin bu değişimlere hızlı bir şekilde uyum sağlamasını gerektirmektedir. Her ne kadar Fransa, İngiltere ve Almanya gibi gelişmiş ülkeler, azgelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere oranla yönetsel yapılarını yaşanan gelişmelere uyarlamada 'daha başarılı' iseler de, ortaya çıkan sorunlar, küreselleşme olgusunun bu ülkeleri de etkilediğini ortaya koymaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinin yönetim yapısının kürselleşme olgusundan ne yönde, nasıl etkilendiği, kürselleşmeye bağlı yönetsel, ekonomik ve toplumsal alanda yaşanan değişimler ve Avrupa Birliği süreci ile birlikte azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan reform paketlerinin, ilk olarak gelişmiş ülkelerde uygulanırken ortaya çıkan sorunlar, araştırma sonunda ortaya konulacaktır.

Kürselleşmeye ilişkin yayın ve doküman, konunun güncel olması ve geniş bir alana etki etmesi nedeniyle, oldukça fazladır.

Ancak araştırmanın konusuna bağlı kalma adına, mevcut literatürden, kürselleşmenin Avrupa Birliği ülkelerinin yönetim yapılarına etkileri araştırılacak ve ortaya çıkan sonuçlar ışığında durum azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı değişimler ile karşılaştırılacaktır.

Araştırmanın amacı, kürselleşmeyi, ya da diğer bir deyişle, modern kapitalizmin motor gücü olan Fransa, İngiltere ve Almanya'nın kürselleşme ile birlikte yönetsel yapılarında ortaya çıkan değişimleri neden ve sonuçlarıyla ortaya koymaktır.

Araştırmanın önemi ise, bu ülkelerin yönetim yapılarında son çeyrek yüzyılda yaşanan değişimleri küreselleşme ile ilişkilendirerek, Türkiye'nin aynı dönemde yaşadığı 'yönetim reform paketi' ile karşılaştırarak, Türk kamu yönetimi literatürüne katkı sağlamak ve böylelikle Türk kamu yönetimi sistemi için de örnek teşkil edebilecek çözüm önerilerinde bulunmaktır.

Araştırmanın temel varsayımı, küreselleşmenin azgelişmiş ve gelişmiş ülke ayrımı yapmadan bütün ülkeleri etkilediğidir. Bu temel varsayıma ek olarak aşağıdaki alt varsayımlar sınanmıştır.

- Küreselleşme, sadece azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri değil, gelişmiş ülkeleri de etkilemektedir.
- Küreselleşmenin itici gücü olan, Fransa, İngiltere ve Almanya gibi ülkelerin yönetsel yapıları da küreselleşmeden etkilenmektedir.
- Türkiye gibi ülkelerde uygulanmaya çalışılan kamu yönetimi reform paketleri daha önce, küreselleşmenin itici gücü olan ülkelerde uygulanmıştır.
- Türkiye'de uygulanan reform paketleri ile bu ülkelerde uygulanan reform paketlerinin mantığı, biçimi ve içeriği aynıdır.
- Bu yasalar, toplumsal yapı ve birey-toplum-devlet ilişkileri bağlamında, bu ülkelerde de görece olarak olumsuz etkiler yaratmıştır.
- Bu ülkelerde yaşanan değişimler, Avrupa Birliği süreci ile ve /veya küresel dayatmalar sonucu ortaya çıkmıştır.
- Bu çalışmaya konu olan ülkelerdeki yönetsel yapı değişikliklerinin toplumsal eşitsizliklerin artışı, toplumsal gruplar arasındaki iktisadi uçurumun artışı anlamında

olumsuz etkileri olmuştur. Ancak bu etki, Türkiye gibi ülkelere kıyasla daha hafif ve tedrici olmuştur.

Belirtilen amaçlara ulaşabilmek ve varsayımları doğrulamak / yanlışlamak için öncelikle literatür taraması yapılacak, konuya ilişkin erişilebilen yazılı kaynaklar incelenecektir. İkinci olarak söz konusu ülkelerin gerçekleştirdiği yönetsel değişiklikler, yapılan ilgili yasal düzenlemeler düzeyinde incelenecektir. Çalışmada, konuya ilişkin yazılı bilimsel çalışmaların içerik analizinin yanı sıra, söz konusu ülkelerin yaptığı yönetsel değişimlerin karşılaştırmalı analizi yapılacaktır.

Araştırmanın birinci bölümünde, Avrupa Birliği'nin kurucu üyeleri arasında yer almayan ancak birliğin çatı ülkeleri arasında sayılan İngiltere'nin kamu yönetim sistemi ele alınmıştır. Öncelikle merkezi yönetime yer verilmiş, sırasıyla yasama ve yürütme organları incelenmiş daha sonra yerel yönetimler incelenmiştir. Daha sonra kürselleşme ve Avrupa Birliği sürecinin İngiliz Kamu Yönetimine olan etkileri merkezi ve yerel düzeyde ele alınmış ve bu etkiler sonucunda yapılan reform çalışmaları ortaya konulmuştur.

Araştırmanın ikinci bölümünde, Avrupa Birliği'nin kurucu üyeleri arasında yer alan ve büyük bir ekonomik güce sahip olan Almanya'nın kamu yönetim sistemi merkez ve yerel yönetimler ele alınarak incelenmiştir. Kürselleşme ve Avrupa Birliği üyesi olmanın etkileri bu ülke açısından da ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Araştırmanın üçüncü ve son bölümünde ise Fransız Kamu Yönetim Sistemi incelenmiş ve kürselleşme ile Avrupa Birliği üyesi olmanın getirdiği etkiler sonucu yapılan reform çalışmaları ele alınmıştır.

AVRUPA BİRLİĞİ KİMLİK KARTI (2003)

BİÇİM	: Çok uluslu bölgesel bütünleşme
ÜYELER	: Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Finlandiya, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Portekiz, Yunanistan, (Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan, Estonya, Lüksemburg, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya).
BAŞKENT	: Brüksel (Belçika)
YÜZÖLÇÜMÜ	: 3 143 000 km ²
NÜFUS	: 376.481.775 (2000) – (27 üyeli, 447.788.000.000)
RESMİ DİL	: Almanca, Danca, Felemenkçe, Fince, Fransızca, İngilizce, İrlandaca, İspanyolca, İsveççe, İtalyanca, Portekizce, Yunanca
AVRUPA MARŞI	: Ludwig van Beethoven, 9. Senfoni 4. Bölüm (Neşeye Çağrı)
AVRUPA BAYRAĞI	: Mavi üzerine sarı 12 yıldız
AVRUPA PARASI	: Euro (Danimarka, İngiltere, İsveç hariç)
AB ORT. İŞSİZLİK ORANI	: ILO standartlarına göre (2002) % 7.7
GSMH YILLIK BÜYÜME ORANI	: % 1.5 (2001)
YILLIK ENFLASYON ORANI	: % 2.7 (2001)
KİŞİ BAŞINA GSMH	: 22.530 Euro (2002)
AB BÜTÇESİ	: 96 milyar Euro (2002)

I. BÖLÜM: İNGİLTERE

İngiltere olarak anılan ülkenin resmi adı, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'dır. Bu tezde bundan sonra İngiltere deyimini kullanılacaktır. İngiltere, her alanda olduğu gibi, kamu yönetimi alanında da, örgütlenme ve yönetimin işleyişi bakımından diğer Kıta Avrupası ülkelerinden farklıdır.

I.1. Yürütme

İngiltere'de yürütme, Taç, Özel Konsey (Privy Council), bakanlar kurulu, başbakan ve kabine, son olarak da yürütmenin yönetim aygıtı kamu yönetiminden (civil service) oluşmaktadır.¹ Kısaca bunları inceleyelim.

I.1.1. Taç

İngiltere'de devlet kurumlarının en önemlisi, yetkileri sembolik de olsa, her yönüyle devletin başı durumunda olan Taç: yürütmenin başı, yasamanın ayrılmaz parçası, yargının başı, silahlı kuvvetlerin başkomutanı, İngiltere Kilisesi'nin yüce yöneticisidir.² Kral ya da kraliçe ülkenin değişmez devlet başkanıdır. Kraliçenin, başbakanı görevlendirme, öneri üzerine bakanları görevlendirme, bütün önemli devlet görevlilerini atama, meclisi açma gibi sembolik yetkileri vardır.³ Yürütme gücünün başı ise Avam Kamarası'ndaki çoğunluğa sahip partinin başkanı olan başbakandır. İngiltere'de kamu yönetiminin ayrı bir tüzel kişiliği ve anayasal sorumluluğu yoktur. Kamu görevlileri devletin değil, Taç'ın görevlileridir.⁴

¹ Koray Karasu, *İngiltere*, içinde Birgül Ayman Güler, (der.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2004, s. 92; Cem Eroğul "Çağdaş Devlet Düzenleri", Ankara, İmaj Kitabevi, 2001, s.21.

² Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Ankara, İmaj Kitabevi, 2001, s.21; D. Wolf Gruner, Wichard Woyke, *Europa-Lexikon-Länder-Politik-Institutionen*, Nördlingen, Druckerei C.H.Beck, 2004, s. 222.

³ Martina Boden, *Europa*, Augsburg, Presse-Druck, 1992, s. 87; ; D. Wolf Gruner, Wichard Woyke, *Europa-Lexikon-Länder-Politik-Institutionen*, Nördlingen, Druckerei C.H.Beck, 2004, s.223.

⁴ Karasu, a.g.e, s.92.

I.1.2. Özel Konsey (Privy Council)

Özel Konsey, İngiliz modern devlet idaresinin en eski kurumlarından biridir.⁵

17. Yüzyıla kadar devletin yürütme organı olan Özel Konsey, Kralın danışmanlarından oluşuyordu.⁶ Özel Konsey, zaman içinde İngiltere'nin anayasal krallık biçimindeki yönetim yapısına uyum sağlamıştır. Bugün Özel Konsey'in yaklaşık 400 üyesi vardır. Bu üyeler arasında, daha önce kabine üyeliği yapmış bakanlar, görevdeki bakanlar, yüksek yargıçlar, büyükelçiler, Canterbury ve York Başpiskoposu ve bilim adamları yer almaktadır.⁷ Özel Konsey'in yürütme birimi olan Özel Konsey Ofisi, Kabine içinde yer alan ve 30 çalışanı olan küçük bir bakanlıktır.

Zaman içinde işlevlerini yitiren ve giderek sadece sembolik görevleri yerine getiren Özel Konsey, birtakım önemli kararların dışında törensel görevleri olan ve çok seyrek toplanan bir konsey niteliğine bürünmüştür.⁸

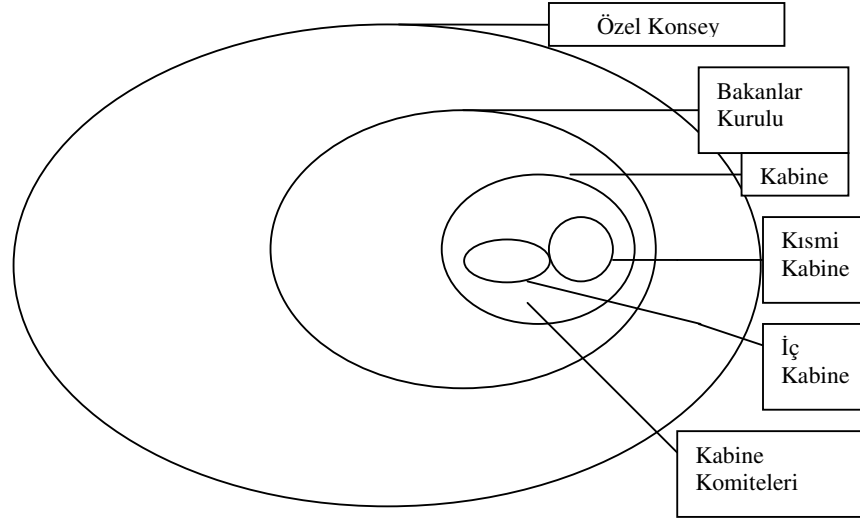
⁵ *a.k.*, s.92.

⁶ Cahit Emre, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1997, s. 32.

⁷ Karasu, *a.g.e.*, s.92; Emre, *a.g.e.*, s.32.

⁸ Emre, *a.g.e.*, s.32

Çizim 1: İngiltere’de Yürütme



Kaynak: Cahit Emre, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1997, s.33.

I.1.3. Bakanlar Kurulu

İngiltere’de yürütme gücünün odak noktası başbakan ve onun çevresinde yer alan en önemli bakanlardan oluşan kabinedir.⁹ Bakanlar kurulu belirli aralıklarla bir gündemle toplanan ve kararlar alan, bilinen biçimiyle bir kurul değildir. Yürütme sürecinde aktif rol alan bakan ve bakan yardımcılarında oluşan yaklaşık 80 üyesi olan bakanlar kurulunu “bakanlar ailesi” olarak da nitelendirebiliriz.¹⁰ Bütün bakanlar hükümet üyesi olmakla birlikte, bunların yalnızca bir bölümü kabine üyesidir. Bu yüzden İngiltere’de hükümet ile kabine kavramları değişiktir. Hükümet, kabineyi de içeren, ancak ondan yaklaşık beş misli kalabalık olan, geniş bir birimdir.¹¹ Bakanlar kurulu ile kabinenin ayrı olması, İngiltere’deki bakan çeşitliliği ile açıklanabilir. Kabine üyesi bakanlar (senior

⁹ Eroğul, *a.g.e.*, s.23.

¹⁰ Karasu, *a.g.e.*, s. 93.

ministers) ile kabine üyesi olmayan bakanlar ayrımının yanı sıra bakanlığı olan bakanlar ve bakanlığı olmayan bakanlar ayrımı da vardır. Her bakanlıkta asıl sorumluluğu taşıyan bakanların yanı sıra, kimilerince siyasi müsteşar, kimilerince bakan yardımcısı olarak adlandırılan, İngilizlerin “junior minister” dedikleri parlamento üyeleri vardır ve bunlar da bakanlar kurulunun üyesidir.¹²

I.1.4. Başbakan ve Kabine

İngiltere’de yürütmenin en kuvvetli halkası, güçlü iktidar modelinin temel öğeleri olarak başbakan ve onun seçtiği bakanlardan oluşan kabinedir.¹³ İngiliz anayasal sisteminin tipik özelliklerinden biri olan kabine sisteminde kilit rol başbakandır. Avam Kamarası’ndaki çoğunluğa sahip olan partinin başkanını Kraliçe Başbakan olarak atar. Bütün bakanlar da Başbakan’ın önerisiyle Kraliçe tarafından atanır. Başbakan, Kabine toplantılarının gündemini belirler ve Kabine’ye başkanlık eder, bakanlar arasında yetki ve sorumluluk dağılımını belirler, Kraliçe’yi hükümet çalışmaları konusunda bilgilendirir.¹⁴

Devlet idaresinin “çekirdeği” ya da “merkezi sinir sistemi” olarak tanımlanan Kabine, başbakanın dışında 20 dolayında üst bakandan (senior ministers) oluşur.¹⁵ (Bu sayı başbakanların tercihinin göre 19 ile 24 arasında değişmektedir). Kabine’nin işlevleri, Başbakan’a yardımcı olmak, hükümet yöneltilerini oluşturmak, hükümetin faaliyetlerinde eşgüdümü sağlamak, kamu kurumlarının ve kamu hizmetlerinin kapasitesini iyileştirmek, kamu yönetimi ile ilgili standartlar geliştirmek biçiminde sıralanabilir. Kabine, olağanüstü

¹¹ Eroğul, a.g.e., s. 24.

¹² Emre, a.g.e., s. 33.

¹³ Kabine ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: www.cabinet-office.gov.uk

¹⁴ Karasu, a.g.e., s.94.

¹⁵ Emre, a.g.e., s. 38.

durumlar dışında genellikle haftalık olarak toplanmaktadır.¹⁶

İngiltere’de, merkezi güç yoğunlaşmasının olduğu yürütme sistemi, güçlü bir iktidar ve güçlü bir başbakanın varlığına dayanır. Güçlü başbakanlar ve güçsüz kabine nedeniyle İngiliz yürütme sisteminde Kabine, geçmişteki işlevselliğini ve önemini bir ölçüde yitirmiştir. Öyle ki İngiltere’de, başbakan için yaygın biçimde kullanılan “eşitler arası birinci” (primus inter pares) yerine yarı başkanlık sisteminden ya da kabine sistemi yerine “başbakanlık hükümeti”nden (prime ministerial government) söz edilmektedir.¹⁷

İngiltere Kabinelerinin önemli bir özelliği olan başbakanın kendine yakın birkaç bakandan oluşturduğu iç kabine ya da kimi dönemlerde ortaya çıkan kısmi kabinenin (partial cabinet) oluşturulmasının en önemli nedeni belli konularda hızlı karar alma isteği olduğu belirtilmektedir.¹⁸

İngiltere’de yürütme sürecinin önemli organlarından biri de Kabine komiteleridir. Kabine komiteleri büyük bir çeşitlilik sergiler; oluşumu, görev süreleri, kuruluş amaçları değişik çok sayıda kabine komitesi bulunmaktadır. 1986 yılında yapılan bir araştırmada sayılarının en az 160 dolayında olduğu saptanmıştır. Kabine komitelerinin sayısı giderek artmaktadır. 1997 yılında 189 kabine komitesinin bulunduğu saptanmıştır.¹⁹ Kabine komitelerinin kimlerden oluşacağını ve başkanın kim olacağını Başbakan belirlemektedir. Kabine komitelerinin temel işlevi, çok sayıda kamu hizmetini yürütmekle yükümlü olan Kabine’nin, çeşitli uzmanlık alanlarına ilişkin yönelti belirlemesini ve ortak

¹⁶ Karasu, *a.g.e.*, s. 94.

¹⁷ *A.k.*, s. 95.

¹⁸ Emre, *a.g.e.*, s.34.

¹⁹ *a.k.*, s. 36-37.

karar alabilmesini sağlamaktır. Kabine komitelerinin başlıca işlevleri iki kümede toplanabilir. *Birincisi*, bu komiteler, kendilerine verilen görevle ilgili sorunları kabine adına ayrıntılı bir biçimde inceleyerek, çözümler ortaya koymaktadır. *İkincisi*, daha az önemli sorunların kabineyi meşgul etmeden çözülmesini olanaklı kılmaktadır. Böylece kabine komiteleri, kabinenin gündemini rahatlatmakta ve kabine düzeneğinin etkili bir biçimde çalışmasını olanaklı kılmaktadır.²⁰ Komite toplantılarında bakanlıklar arasındaki uzlaşmazlıklar çözülür. Kabine komitelerinden bazıları şöyle sıralanabilir: Ekonomik İşler Komitesi, Verimlilik ve Rekabet Komitesi, Kamu Hizmeti Reform Komitesi, Anayasa Reformu Komitesi, İçişleri Komitesi.²¹

İngiltere’de Kabine komiteleri ve alt komiteler sadece araştırma ve rapor hazırlama gibi danışsal nitelikte işlev görmezler. Kabine tarafından yetki devri gerçekleştirilen komiteler, Kabine ile aynı yetkilere sahiptir. Bu açıdan Kabine komiteleri, İngiltere’de yürütmenin önemli kurumlarından biridir.²²

Başbakanla birlikte hükümette üç ayrı düzeyde bakan vardır:

- 1) *Cabinet Ministers:* Sayıları 20 dolayında. Kabine bunlardan oluşuyor. En eski bakanlıklar, Office adını taşıyor. Daha yenilerine Ministry adı verilmiş. Office’lerin başında bulunanlara Secretary of State, Ministry’lerin başında bulunanlara Minister deniyor.
- 2) *Non-Cabinet Ministers:* Sayıları 30 dolayında. Bunlar bakan olmakla birlikte kabine dışındalar. Kendilerine Minister of State

²⁰ *a.k.*, s. 38.

²¹ Karasu, *a.g.e.*, s. 95.

deniliyor. Bunlar, genellikle, sorumluluk alanları çok kapsamlı olan büyük bakanlıkların belli bölümlerini yönetiyorlar.

- 3) *Junior Ministers*: Sayıları 50 dolayında. Bunlara, Parliamentary Under-Secretary deniliyor. Genellikle, bağlı oldukları Cabinet Minister'in parlamento ile ilişkilerini yürütüyorlar. Hükümet içinde kıdemsiz olmakla birlikte, bunlar da bakan, dolayısıyla hükümet üyesi.²³

Kabine, bütün öbür parlamenter dizgelerde olduğu gibi, İngiltere'de de hem siyasal dizgenin, hem de özeysel yönetim dizgesinin motoru konumundadır. Ancak, parlamenter dizge ile yönetilen öbür ülkelere göre İngiltere'de kabinenin ağırlığı daha çoktur. İngiltere'de, Kıta Avrupası ülkelerinde ve ülkemizdeki gibi hükümet-devlet ayrımı söz konusu değildir. Kamu yönetiminin hükümetten ayrı bir anayasal kimliği yoktur. Bakan, bakanlığın her düzeyinde alınan kararlarla yapılan işlemlerden parlamentoya karşı sorumludur. Parlamenter geleneğin gücü, bu sorumluluk düzeneği yoluyla kamu yönetimini de parlamentoya bağlamaktadır.²⁴

Devlet idaresinin çekirdeği olarak tanımlanan Kabine, ortalama 22 bakandan oluşmaktadır. Kabine'nin işlevleri aşağıda da açıklandığı üzere, Başbakan'a yardımcı olmak, hükümet yöneltlerini oluşturmak, hükümetin faaliyetlerinde eşgüdümü sağlamak, kamu kurumlarının ve kamu hizmetlerinin kapasitesini iyileştirmek, kamu yönetimi ile ilgili standartlar geliştirmek biçiminde sıralanabilir.²⁵

²² *a.k.*, s.95.

²³ Emre, *a.g.e.*, s. 25-26.

²⁴ *a.k.*, s. 35.

²⁵ Karasu, *a.g.e.*, s. 37.

Başbakan başkanlığındaki Kabine’de karar alma süreci, bakan sayısının fazlalığı nedeniyle kimi zaman çok uzayabilmektedir. Özellikle de hızlı karar alma ihtiyacı olduğu durumlarda zaman kaybını önlemek için Başbakan birkaç bakan ile birlikte (İç Kabine) eyleme geçebilmektedir. İç Kabine, genellikle Başbakana yakın bakanlar ve hizmet alanının önemine bağlı olarak güçlü konumdaki bakanlardan oluşur. Kimi zaman da bazı hizmet alanları ile ilgili konularda Başbakan hızlı davranabilmek için ilgili bakanlardan oluşan Kısmi Kabine ile karar alabilmektedir.²⁶

İngiltere’de teknik olarak kabine kendi işlevlerini kendisi belirler. Ancak her yerde olduğu gibi İngiltere’de de kabinenin üç ana işlevi vardır; yönelti belirleme, yönetsel denetim ve eşgüdümlemedir. Ancak kabinenin iç işleyişi, bu üç işlevin yerine getirilmesi bakımından birtakım özellikler taşımaktadır.

i) **Kabinenin Yönelti Belirleme İşlevi:** Kabine, özekselle yönetim içinde yönelti belirleme sürecinin en son noktasıdır. Ancak bütün hükümet yöneltilerine ilişkin kararlar kabinede alınmaz. Daha az önemli yönelti kararları bakanlıklarda, birkaç bakanlığı ilgilendiren konular ise, bakanlıklar arası komitelerde ya da kabine komitelerinde alınır. İvedi kararlar başbakan tarafından birkaç önemli bakana, iç kabine ya da kısmi kabine üyelerine danışılarak alınır.²⁷

Kabinenin gündemi, teknik olarak başbakanın görüşü alınarak Kabine Sekreteri tarafından hazırlanmakla birlikte, önemli sorunlar en azından belli açılardan tartışılmak

²⁶ *a.k.*, s. 94.

²⁷ Emre, *a.g.e.*, s. 35

üzere kabinenin gündemine zorunlu olarak alınır. Bunun yanı sıra aslında başka yerlerde çözülebilecek “çok ivedi, çok önemli ve çok gizli” birtakım başka sorunlar da kabine toplantılarının gündemine alınır. Hangi konuların bu kategorilere girdiği doğal olarak bakanlar ve başbakanca kararlaştırılır. Kabinede en çok görüşülen konuların başında ise parlamentoda ele alınacak konular gelir.²⁸

ii) **Kabinenin Yönetimi Denetleme İşlevi:** Kabine yöneltilerin belirlenmesinde en son söz sahibi olmanın yanı sıra, belirlenen yöneltilerin uygulanmasında da en son sorumluluğu taşır. Yönetimdeki ciddi aksamalar kabinede esaslı bir biçimde tartışılır. Böyle durumlarda yönetimin izlenmesi ve denetlenmesiyle görevli kabine komitelerinin de kurulduğu olur. Yönetimsel sorunların çoğu, kabinenin altındaki düzeylerde çözülür; ancak, pek çok yönetsel eylemin başlatıcısı ve bunların sorumluluğunu en üst düzeyde taşıyan yine kabinedir.²⁹

iii) **Kabinenin Eşgüdümleme İşlevi:** Hükümetin bütün etkinliklerinin en üst düzeyde eşgüdümlendiği yer kabinedir. Kabine yalnızca hükümet içindeki eşgüdümlemede değil, aynı zamanda yönetsel eşgüdümlemede de önemli bir devince sahiptir. Etkili bir yönetsel eşgüdümlemenin yapılabilmesi için sorunlu konudan kimin sorumlu olduğuna karar verme gücü gereklidir. Güçlü kabineler yönetsel eşgüdümlemede başarılı olurken, güçsüz kabinelerin olduğu dönemlerde eşgüdümleme yönetim düzeneği içinde gerçekleşmektedir.

Kabine komitelerini başbakana en yakın çalışan, başbakanın görüşünü alarak kabinenin gündemini de oluşturan Kabine Sekreteri'nin yönetimindeki kabine bürosu

²⁸ a.k., s. 36.

²⁹ a.k., s.36.

yönlendirmekte ve bu komitelere yazmanlık işgörüsü sunmaktadır.³⁰

Kuruluşundan bu yana sürekli gelişen Kabine Bürosu, bugün İngiltere yönetiminin “merkezi sinir sistemi”ni oluşturmaktadır. Kabine Bürosu’nda çalışanların büyük bir çoğunluğu çeşitli bakanlıklardan sürekli ya da geçici olarak alınmış üst düzey kamu görevlilerinden (senior civil servant) oluşmaktadır.³¹

Kabine Bürosu’nun değişik birimleri bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi de Kabine Sekreterliği’dir. Başbakanla çok yakın bir ilişki içinde çalışan Kabine Sekreterliği, kabinenin gündeminin oluşturulması, kabine kararlarının ilgili bakanlıklara ya da kamu kuruluşlarına iletilmesi ve bunların uygulanmasının izlenmesi işlerinin yanı sıra kabine komitelerine “tarafsız başkan” sağlama gibi bir işlevi de vardır. Kabine Sekreterliği, sürekli kabine komitelerine koşut olarak kurulmuş altı sekreterliği bir araya getiren bir federasyon görünümündedir. Kabine Sekreterliği’nin alt bölümlerini oluşturan sekreterlikler şunlardır: (1) Ekonomik, (2) Dışişleri ve Savunma, (3) İçişleri, (4) Bilim ve Teknoloji, (5) Güvenlik ve Haber Alma, (6) Avrupa İşleri. 1990’lı yılların ilk yarısında oluşturulmaya başlayan Yurttaş Hakları Belgeleri’yle (Citizen’s Charter) ilgili uygulamaları denetlemek üzere kurulan Office of Citizen’s Charter da Kabine Bürosu’nun içinde yer almaktadır.³²

Kabine Bürosu, sıradan bir sekreterliğin ötesinde bir ağırlığa ve işleve sahiptir. Özeksel yönetim içindeki ana eşgüdüm birimi olarak çalışmaktadır. Hükümetin genel yönetsel eşgüdümcüsü konumundadır. Hükümet politikalarının uygulanmasını izlediği

³⁰ Emre, *a.g.e.*, s. 38.

³¹ *a.k.*, s.38-39.

gibi, bakanlıklararası iletişimde de bir tür “takas odası” işlevini yerine getirmektedir. Gerek Kabine Sekreteri'nin kamu yönetimi içindeki saygın konumu, gerek Kabine Bürosu'nda çalışan çeşitli bakanlıklardan alınmış üst düzey kamu görevlilerinin konularını çok iyi bilen uzmanlar olmaları, bakanlıklar arasında eşgüdümün sağlanmasında Kabine Bürosu'nun işini önemli ölçüde kolaylaştırmaktadır.³³

I.1.5. Bakanlıklar

İngiltere özekselle yönetiminin ana örgütlenme biçimi bakanlıklardır.³⁴ İngiltere'de bakanlık için office, ministry ve department olmak üzere üç farklı kavram kullanılmaktadır. Bunlardan ministry sözcüğü genellikle sadece bakanlıkları ifade etmek için kullanılırken, office ve department kimi zaman bakanlık, kimi zaman bakanlık içinde bir birim ya da daha geniş bir kapsam için kamu kurumu karşılığı olarak kullanılmaktadır. Eski bakanlıklar genellikle Office adıyla kurulmuşlardır.³⁵

İngiltere kamu yönetiminin özekselle örgütlenmesine baktığımızda üç ana tür örgütle karşılaşırız. Bunlar,

Bakanlıklar (ministerial (government) department), bakanın yönetimindeki ana birimlerdir.

Bakanlık Statüsünde Olmayan Daireler (non-ministerial departments), bunlar politikacı olmayan, genellikle de 1. derece müsteşar (permanent secretary) rütbesinde bulunan kamu görevlilerinin yönetimindeki örgütlerdir.

³² a.k., s. 39.

³³ a.k., s. 40.

³⁴ a.k., s. 42.

³⁵ Karasu, a.g.e., s. 96.

Yarı Özerk Örgütler (semi-autonomous agencies ya da Next Steps Agencies), bunlar da belli konularda bakanlıklara bağlı, ancak önemli siyasal sorunlar dışında bakanlardan bağımsız olarak çalışan örgütlerdir. Bu örgütlerde çalışanlar da kamu görevlileridir ve bunlar da tacın örgütleri olarak kabul edilir.³⁶

İngiltere’de bakanlıkların iç örgütlenmesinde birörneklik görülmemektedir. Fakat bakanlık hiyerarşileri açısından genel bir yapıdan söz edilebilir. Bakanlık hiyerarşisinin en üstünde Bakan bulunur. Bakanlar, bakanlık işlevlerinden bireysel olarak sorumludur. Bakanın hemen altında eş düzey hiyerarşide çeşitli bakan yardımcıları yer almaktadır. Bunlar devlet bakanları (minister of state) ve parlamento bakanlarıdır (parliamentary under secretary). Adları “bakan” olmasına karşın, bu kişiler bakana (secretary of state) bağlı birer yardımcısıdır.³⁷

Bakan yardımcılarında ilk grubu devlet bakanları oluşturmaktadır. Her bakanlıkta, bakanlığın iş yüküne göre, birkaç devlet bakanı bulunmaktadır. Devlet bakanları milletvekilidir. Bunlara siyasi müsteşar adı da verilmektedir. Bakan tarafından belirli bir alana ilgili yetki ve sorumluluk verilen devlet bakanlarının unvanları da bu işlevlerle ilişkilidir.³⁸

Bakanlıklarda yer alan diğer bakan yardımcısı ise Kabine üyesi bakanın Parlamento ile ilişkilerini kuran Parliamentary Under Secretary’dır. Bunların sayısı da genellikle ikidir.³⁹

³⁶ Emre, *a.g.e.*, s. 43.

³⁷ Karasu, *a.g.e.*, s. 100.

³⁸ *a.k.*, s. 100

³⁹ Karasu, *a.g.e.*, s.100.

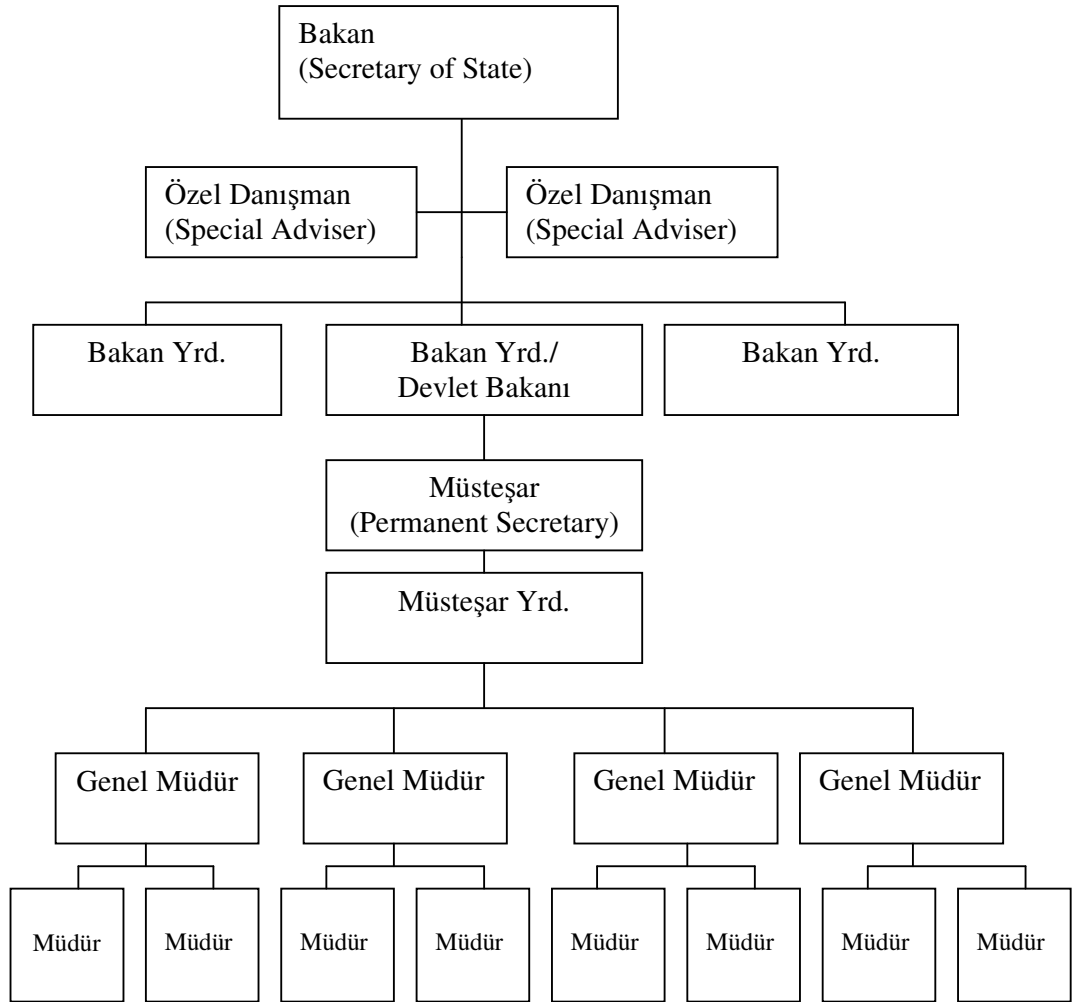
Her bakanlıkta bakana bağılı özel danışmanlar (ya da siyasal danışman) (special adviser) yer almaktadır. Üst düzey kamu görevlisi statüsünde yer alan özel danışmanlar kimi açılardan müsteşarın üzerinde bir yetkiye sahiptir. Bakanlıklarda genellikle iki özel danışman yer almaktadır.⁴⁰

Bakanlık hiyerarşisinde, siyasal kimliği olan bakan yardımcıları ve özel danışmanlardan sonra, en üst düzeydeki (idari) kariyer basamağı olan müsteşar (permanent secretary) gelmektedir. Müsteşarın altında müsteşar yardımcıları (deputy permanent secretary), bunların altında da sayıları bakanlığın işlevine göre değışen ve her biri bakanlık işlevlerinden birinin sorumluluğunu üstlenen genel müdürler (general director) yer almaktadır. Bazı küçük bakanlıklarda genel müdürlük yer almamaktadır. Bazı bakanlıklarda genel müdürlerden biri müsteşar yardımcılığı görevini de yürütmektedir. Bakanlıklara bağılı yarı özerk örgütler (agencies) genel müdürlere bağlanmaktadır. Genel müdürlerin altında müdürler (director) yer almaktadır.⁴¹

⁴⁰ *a.k.*, s. 100

⁴¹ *a.k.*, s. 100.

Çizim 2: İngiltere’de Tipik Bir Bakanlık Örgütlenmesi



Kaynak: Birgül Ayman Güler v.d., *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara, 2004, s. 101.

Taşra Örgütlenmesi

İngiltere’de, Fransa ya da Türkiye’de olduğu gibi merkezi yönetime bağlı, il ve ilçelerden oluşan bir taşra örgütlenmesi mevcut değildir. Fakat her bakanlık kendi hizmet alanını, bölge ya da daha alt düzeylerde örgütlemiştir. Hemen hemen her bakanlığın yetki genişliği uygulaması olarak taşra düzeyinde bir örgütü vardır. Bakanlıkların taşra örgütlenmesi açısından türdeş bir yapıdan söz edemeyiz. Bakanlıkların alt birimleri de bölge düzeyinde örgüte sahiptir. Bazı bakanlıklar ise sadece belirli bir bölge ile ilgili olarak oluşturulmuştur. Örneğin kabine içinde yer alan Kuzey İrlanda, İskoçya ya da Galler Bakanlıkları sadece bu bölgelere ilişkin hizmet vermektedir. Buna bağlı olarak da bu bakanlıkların sırasıyla Belfast, Edinburgh ve Cardiff’te birer taşra örgütü vardır. Taşrada yer alan bir diğer örgütlenme modeli bazı kamu hizmet alanlarının bölgesel ya da daha alt düzeylerdeki örgütlenmesidir.⁴²

İngiltere’de taşra düzeyinde türdeş bir örgütlenme modelinin olmaması, aynı hizmet alanında dahi farklı yapı ve düzeyde birçok örgütsel yapının varlığına yol açmaktadır. Örneğin bakanlıklara bağlı quango’lar, yarı özerk örgütler ya da merkezi yönetime bağlı olan fakat belirli konularda özerkliğe sahip hizmet kuruluşları ve yerel yönetimler gibi. Bu karmaşık yapı, ciddi düzeylerde yetki-sorumluluk çatışmasına ve eşgüdüm sorunlarına neden olmaktadır. Taşra örgütlenmesi ile ilgili genel nitelikte yasal bir düzenlemenin olmaması nedeniyle taşra örgütlerinin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi bütünüyle hükümetlerin insiyatifindedir.⁴³

⁴² Karasu, *a.g.e.*, s. 108.

⁴³ *a.k.*, s. 109-110.

I.2. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlere geçmeden önce İngiltere’de yerel düzeydeki örgütlenmeye ana çizgileriyle değinmekte yarar vardır. Yerel düzeyde, yerel yönetimler de içinde olmak üzere beş değişik türde örgütün bulunduğu görülüyor:⁴⁴

1. İlk sırada bakanlıkların bölgesel ve yerel birimleri bulunuyor. Bu birimlerin eylem ve işlemlerinden, bakanlar sorumludur.
2. Çeşitli kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla oluşturulmuş bakanlıklardan bağımsız bölgesel kuruluşlar ikinci örgüt tipini oluşturuyor. Bakanlıkların bunların eylemlerine herhangi bir biçimde karışması söz konusu değildir. Bu kuruluşlar tıpkı özel tekeller gibi çalışıyorlar. Bu kuruluşların yasalara aykırı eylemleri yurttaşlarca genel yargı yerlerinde dava konusu yapılabiliyor.
3. Özerk kamu kuruluşlarıyla kamusal ortaklıkların bölgesel ve yerel birimleri: Elektrik Kurumu, Ulusal Sağlık İdaresi (National Health Service). Ulusal Sağlık İdaresi’nin çalışmalarından Sağlık Bakanı son noktada sorumlu olmakla birlikte, bu idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı parlamento karşısında bir sorumluluğu yoktur.
4. Quangoların ve öbür yarı-resmi kuruluşların bölgesel örgütleri.
5. Yerel düzeydeki en yaygın örgüt türünü, seçilmiş meclislerin yönetimindeki yerel yönetimler oluşturuyor. İngiltere’deki yerel yönetimlerde başkandan çok meclisin egemen olduğu bir

⁴⁴ Emre, *a.g.e.*, s. 67.

örgütlenme söz konusudur. Eğitim, konut, kent tasarlaması ve öbür yerel hizmetler bu yerel yönetimlerce yürütülür.

Yalnızca İngiltere’de değil, hemen hemen bütün ülkelerde kamusal işgörülerin halka sunulmasında yerel örgütlerin önemi büyüktür. Bu durum, bir ülkenin kamu yönetiminin anlaşılmasında yerel örgütlenmenin incelenmesini zorunlu kılmaktadır.⁴⁵

İngiltere’de yerel yönetimler köklü bir geleneğe sahiptir. Merkezi yönetimin bir taşra örgütünün olmaması, birçok ülkede merkezi yönetime bağlı taşra örgütü tarafından sunulan kamu hizmetlerinin İngiltere’de geleneksel olarak yerel yönetimlerce sunulmasına neden olmuştur. Çok sayıda kamu hizmetini doğrudan sunmaları yerel yönetimleri daha da işlevsel kılmaktadır. İngiltere’de yerel yönetimler toplam kamu harcamalarının % 25’ini gerçekleştirmektedir. Bu kapasiteleri nedeniyle yerel yönetimler büyük birer işletme olarak nitelendirilmektedir.⁴⁶

İngiliz hükümet yapısı, diğer ülkelere nazaran seçilmiş bölgesel bir uzantının olmaması yönüyle, karmaşık bir yapıya sahiptir. İngiliz literatüründe, “bölge” teriminin üç anlamı vardır: merkezi bölümlerin yönetsel kısmı; yerel yönetimin ilk uzantısı; ve İngiltere’yi oluşturan uluslar (İngiltere, İskoçya, Kuzey İrlanda, Galler). İskoçya bölge olarak tanımlanır ve bölgesel konseyleri vardır. Fakat bu konseyler diğer Avrupa ülkelerinde bulunan seçilmiş bölgesel otoritelerden farklıdır. Bunlar yerel hükümetin üst uzantılarıdır. İngiliz merkezi kurumlarının, İskoç idaresini de kapsam üzere, İskoçya’da bölgesel kurumları vardır. İngiltere’de “bölgesel yönetim kıtlığı” yaşanmamaktadır, ancak

⁴⁵ Emre, *a.g.e.*, s. 66.

⁴⁶ Karasu, *a.g.e.*, s. 110.

olanların hiçbiri seçilmiş değildir.⁴⁷

İngiltere'nin idari bölgeleri, belli bir amaca hizmet eder ve en iyi "orta kurumlar" olarak ifade edilir, merkez ile seçilmiş yerel otorite arasında seçimle işbaşına gelmemiş bir kısımdır. 1990'lardaki en önemli örnekler, bölgesel sağlık kurumlarıdır, ancak savaş sonrası döneme ait örnekler bölgesel ekonomik planlama konseyleri, bölgesel su kurumları ve Endüstri Bakanlığı'nın bölgesel kurumlarıdır. Hükümetin bölgesel kurumları, bölge, işlev, yöntem ve seçim bölgeleri konularında farklılık göstermektedirler.⁴⁸

İngiliz hükümet yapısı, belirgin bölgesel farklılıkları tanımamaktadır ve bunun orta düzeyde seçimle işbaşına gelmiş yerel yönetimin işlevselliğini aşındırdığına ilişkin bir gerçek vardır. Orta düzeydeki kurumlar hiçbir özel seçim bölgesine hizmet etmemektedir. İngiliz bölgelerinde zayıf bir etnik ulusal kimlik anlayışı vardır.⁴⁹

Parlamentonun egemenliği, yerel otoritelerin, sadece kendilerine parlamento tarafından verilen güçleri kullanabileceğini ifade eder. İngiltere'deki seçilmiş bölgesel yönetim yokluğu, güçlü yerel yönetimlerin üniter geleneklerinden dolaydır. Sınıfsal bölünmeler politik entegrasyona sebebiyet vermektedir. Rekabetçi çift parti sistemi, bölgesel entegrasyonu güçlendirmekte ve bölgesel farklılıkların siyasal temelini çürütmektedir. Ulusal partiler, azınlık partileridir. İngiliz yönetim geleneği, Kıta Avrupasının genelinde hüküm süren Napolyonik gelenekten keskin bir biçimde ayrılır.

⁴⁷ Jens Joachim Hesse, Theo Toonen A.J., *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration Vol. III*, Germany, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, s. 186.

⁴⁸ Hesse, *a.g.e.*, s.187.

⁴⁹ *a.k.*, s.187.

Yerel yönetim anayasasının bir parçası olabilir, ancak anayasa iktidar partisi tarafından değiştirilebilmektedir.⁵⁰

İngiltere’de yerel yönetimlerin anayasal bir dayanağı yoktur. Yerel yönetimler, Parlamento’nun denetimi altındadır. Parlamento, yerel yönetimlerin karar organlarını dağıtabilir, yetkilerini sınırlayabilir. Buna bağlı olarak Parlamento’da çoğunluğu bulunan hükümetler, yerel yönetimlerin örgütlenmesini, görev alanlarını, işlevlerini, sunacakları hizmetlerin standartlarını dilediği gibi değiştirebilmekte, yetki ve sorumlulukları, bir birimden diğerine aktarabilmektedir.⁵¹ Merkezi yönetimin sahip olduğu bu yetkiler, yerel yönetimlerin merkez karşısındaki bağımlılığını ortaya koymaktadır. Bu açıdan işlevselliklerine ve köklü geçmişlerine rağmen İngiltere’de yerel yönetimlerin etkili, özerk birer yönetim kademesi olduğu söylenemez. Gerek merkezi yönetime bağımlılıkları gerek yetki ve sorumluluklarını çok sayıda aktörle (bakanlıkların ve yarı özerk örgütlerin taşra birimleri ve özellikle de son dönemde bölge yönetimleri, sağlık otoriteleri, polis otoriteleri, özel sektör ve gönüllü kuruluşların oluşturduğu ortaklıklar gibi) paylaşmak durumunda kalmaları nedeniyle yerel yönetimler taşrada etkili otorite haline gelememişlerdir.⁵²

İngiltere’nin tümünde geçerli tek bir yerel yönetim sistemi bulunmamaktadır. Sistem İngiltere’yi oluşturan uluslar, adalar, anavatan, metropoliten ve metropoliten olmayan bölgeler arasında farklılık göstermektedir. İngiltere’nin bazı bölgelerinin yönetim sistemi tek tiptir, Londra kenti, metropoliten kentler ve İskoç adaları gibi. Diğer alanlar çift sistemlidir. İngiltere ve Galler ülkelerinin üst makamları, ülke konseyleri tarafından, alt makamları ise bölge konseyleri (bazen şehir konseyi veya kasaba konseyi olarak

⁵⁰ Hesse, *a.g.e.*, s.187.

⁵¹ Emre, *a.g.e.*, s.74.

adlandırılır) tarafından desteklenmektedir. Bölgesel konseyler, İskoçya’da üst makam iken, bunlar İngiltere ve Galler ülkelerindekilerden farklıdır.⁵³

I.2.1. Yerel Yönetim Örgütlenmesi

İngiltere ve Galler’de yerel yönetimler ile ilgili ilk genel yasal düzenleme 1835 yılında çıkarılan Belediye Şirketleri Yasası’dır (Municipal Corporations Act). 1888 Yerel Yönetim Yasası ile il meclislerinin (county councils) niteliği değiştirilmiş, tanınmış kişiler yerine seçilmiş kişilerden oluşan bir yapıya dönüştürülmüştür. İl meclisleri yetki ve sorumlulukları açısından yerel yönetim sisteminin bel kemiği haline getirilmiştir. 1888 yasası ile, il meclisleri yanında 28 alt düzey belediye de kurulmuştur. İlk seçilmiş ilçe meclisi ise 1894 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile kurulmuştur. 1899’da ise Londra’ya ilişkin olarak özel bir yasa çıkarılmış, Londra genelini kapsayan ilk belediye (The London County Council) oluşturulmuştur. Bu yapı 1960’lara kadar varlığını sürdürmüştür.⁵⁴

1963’te ise bütün Londra sınırlarını kapsayan Londra Anakent Belediyesi (The Greater London Council) kurulmuştur. Aynı düzenleme ile 28 olan alt belediye sayısı da 32’ye çıkarılmıştır. Bu düzenlemelerle kurulan üç kademeli yerel yönetim örgütlenmesi 1972’ye kadar sürmüştür. Üç kademeli örgütlenmenin birinci kademesini il meclisleri, ilçe meclisleri (county borough councils) ile Londra Anakent Meclisi oluşturuyordu. İkinci kademe kasaba belediyeleri, kırsal ilçe meclisleri (district councils) ve Londra’da anakent ilçe meclisleri bulunuyordu, üçüncü kademeyi ise köy meclisleri ile köy dernekleri

⁵² Karasu, *a.g.e.*, s. 110.

⁵³ Hesse, *a.g.e.*, s. 188.

⁵⁴ Karasu, *a.g.e.*, s. 111.

oluşturuyordu.⁵⁵

1970'lerde ölçek ekonomisi ve hizmet etkililiği gibi gerekçelerle yerel yönetimlerin örgütlenmesinde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 1974'te yeni bir düzenleme ile yerel yönetim örgütlenmesindeki çok düzeyli yapı kaldırılmak istenmiş, alt ve üst kademelerden oluşan iki düzeyli bir yerel yönetim düzeni oluşturulmuştur. 1974'teki düzenlemede Londra dışındaki örgütlenme yeniden düzenlenmiştir. Buna göre 6 anakent belediyesi ve 39 il meclisi, 36 anakent ilçe meclisine ve 296 anakent olmayan ilçe meclisine dönüştürülmüştür. Bu dönemde bazı hizmet alanları, yerel uzmanlık birimlerine aktarılmıştır.⁵⁶

Yerel yönetimlerin örgütlenmesinde Thatcher döneminde önemli değişiklikler yaşanmıştır. 1985'de çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile birlikte, yüksek maliyetli, halktan kopuk ve etkinliği düşük kuruluşlar olmaları gibi gerekçelerle Londra Anakent Belediyesi ve diğer altı anakent belediyesi 1 Nisan 1986 tarihinden itibaren kaldırılmıştır. Bu birimlerin sorumlulukları ilçe meclislerine, merkezi yönetim kurumlarına, yeni oluşturulan özel amaçlı yerel kamu kurumlarına ve yarı özerk örgütlere aktarılmıştır. 1986 düzenlemesi ile birlikte anakent alanlarındaki 36 olan ilçe meclisi sayısı 69'a, anakent dışındaki alanlarda 233 olan ilçe meclisi sayısı da 296'ya çıkarılmış, ilçe meclisleriyle il meclisleri arasındaki görev dağılımı yeniden belirlenmiştir. 1986'daki düzenleme iki kademeli örgütlenme biçimini değiştirmemiştir.⁵⁷

İşçi Partisi iktidarı ile birlikte yerel yönetim örgütlenmesinde yine bir reform girişimine tanık olmaktayız. 2000 yılındaki Yerel Yönetim Yasası ile, il düzeyindeki yerel

⁵⁵ *a.k.*, s. 111.

⁵⁶ Karasu, *a.g.e.*, s. 111.

yönetim birimi sayısı 441'e çıkarılmıştır. Bu birimlerin 387'si İngiltere'de, 32'si İskoçya'da, 22'si Galler'dedir. Aynı yasa ile Thatcher tarafından kaldırılan Londra Anakent Belediyesi yeniden kurulmuştur. Yeni kurulan birimin İngiliz yerel yönetim sistemi açısından önemi, ilk kez seçimle göreve gelen bir belediye başkanı uygulamasının yerel yönetim sistemine girmiş olmasıdır. Meclis başkanı sisteminden farklı olarak, Londra Anakent Belediyesi'nde doğrudan halk tarafından seçilen bir başkan ve meclis vardır. İşçi Partisi iktidarında yerel yönetim örgütlenmesindeki diğer bir yenilik, 2003 yılında çıkarılan bir yasa ile yerel yönetim kademesi olarak seçimle göreve gelecek olan sekiz bölge meclisinin oluşturulması girişimidir.⁵⁸

İngiltere'de Londra ile birlikte yedi anakent belediyesi vardır. İngiltere'de anakent belediyeleri dışındaki alanların önemli bir bölümü il belediyeleri (shire counties) ve ilçe belediyeleri (shire districts) olmak üzere iki kademelidir. Her iki birimin de farklı işlevleri vardır. 1996-1998 yılları arasında bazı bölgelerde ilçe meclisleri ve il meclisleri biçimindeki iki kademeli örgütlenme yerine tek düzey meclisler (unitary) oluşturmuştur. Bu birimlerin sayısı 46'dır. Unitary birimleri, genellikle il belediyelerinin işlevlerini üstlenmiştir. Üçüncü kademe yerel yönetim birimleri ise, köy meclisleridir (parish councils). Bunların sayısı da yaklaşık 8700'dür. Bunların yaklaşık 400'ü kasaba meclisidir.⁵⁹

⁵⁷ *a.k.*, s. 111-112.

⁵⁸ Karasu, *a.g.e.*, s. 112.

kurullar (joint committees) aracılığıyla hizmetleri örgütlemektedir. İl ve ilçe meclisleri kamu personeli işlendirme yetkisine sahiptir. İngiltere’de en fazla kamu personelini yerel yönetimler (yaklaşık 2.8 milyon) işlendirmektedir. Yerel yönetim personeli, kamu görevlisi değildir.⁶⁰

İngiltere’de 1 Nisan 1997’de Yerel Yönetim Birliği (Local Government Association) kurulmuştur. Birlik İngiltere ve Galler’deki yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. Birliğe üyelik zorunlu değildir. Fakat yerel yönetimlerin hemen hemen tümü birliğe üye olmuştur. Sadece yerel yönetimler değil, yangın otoriteleri, polis otoriteleri, ulaştırma otoriteleri gibi yerel hizmet sunan çok sayıda kurum da birliğe üyedir. Birlik, yerel yönetimler arasında iletişim ve işbirliği sağlanması yanında, yerel yönetimlerin, başta kamu hizmeti sözleşmeleri ile ilgili olmak üzere, hükümetle kurulan ilişkilerinde de aktif rol almaktadır.⁶¹

I.2.2. Yerel Yönetimlerin İşlevleri

Diğer birçok Avrupa ülkesinden farklı olarak İngiltere’de yerel yönetimler, “yasayla açıkça kısıtlanmadıkça herhangi bir yerel sorunla ilgili olarak müdahale ve girişimde bulunma hakkını” ifade eden “genel yetki”ye sahip değillerdir.⁶² İşlevsel açıdan mantık, daha geniş kamu hizmetlerinin daha büyük otoriteler tarafından yerine getirilmesidir. Yerel yönetimler, finansal ve profesyonel kaynaklarla dengededir ve bu işlevsel etkinlik için gereklidir.⁶³ Yerel yönetimler yetki aşımı ilkesi gereği, ancak yasaların izin verdiği veya gerekli gördüğü işlevleri üstlenebilirler. Sıkı bir şekilde

⁶⁰ Karasu, *a.g.e.*, s. 113.

⁶¹ *a.k.*, s.114.

⁶² *a.k.*, s. 114.

⁶³ Hesse, *a.g.e.*, s.189.

denetlenen ve yetki aşımı durumunda da merkezi yönetimin ve mahkemelerin yaptırımı ile karşılaşan yerel yönetimlere, 2000 yılındaki Yerel Yönetim Yasası ile bazı esneklikler tanınmıştır. 2000 yılındaki Yerel Yönetim Yasası'nda, 'toplum liderlerine tanınan yetki ile yetki aşımı ilkesinin bir ölçüde esnetildiği söylenebilir. Fakat, bu yasanın çıkarılmasının ardından, yerel yönetimlerin gelirlerini artıracak tedbirler alınmamış olmaması nedeniyle yerel yönetimler üstlenmiş oldukları işlevleri yerine getirebilmek için vergileri büyük oranda arttırmak durumunda kalmışlardır. Bu da başka bir krizi doğurmuştur.⁶⁴

Çizelge'de yönetim kademelerine göre yerel yönetimlerin yerine getirmekte olduğu işlevlere yer verilmektedir. Çizelge'de de görüldüğü gibi İngiltere'de il meclislerinin görev ve sorumlulukları oldukça geniştir. Yerel yönetimlerin sunmuş oldukları kamu hizmetlerinin kendi içindeki dağılımı şöyledir: Eğitim % 39, sosyal hizmetler % 18, güvenlik %12, itfaiye % 2, otoyollar ve ulaşım hizmetleri % 5, konut % 8, diğer % 16. Eğitim hizmetlerinin payında 1997'den sonra % 8 oranında artış olmuştur.⁶⁵

⁶⁴ Karasu, *a.g.e.*, s. 115.

⁶⁵ *a.k.*, s. 115.

Çizelge 1: Yerel Yönetimlerin Görev ve Sorumluluk Alanları

Faaliyet/Hizmet	İl Meclisi	İlçe Meclisi
Eğitim	Bütün Hizmetler	
Şehirlerarası Yollar ve Ulaşım	Ulaşım planlaması Yeni yolların inşası Yolların bakımı Toplu taşıma ile ilgili altyapı ve eşgüdüm Şehirlerarası ve şehir içi aydınlatma	Yol temizliği Yol aydınlatması
Konut		Bütün hizmetler
Kültürel Hizmetler ve Eğlence	Kitaplıklar Arkeoloji Arşivler Park ve piknik alanları Kırsal gelişme projeleri Spor Sahaları	Müzeler/Sanat galerileri Parklar,yerel parklar,açık alanlar Oyun sahaları Yüzme havuzları ve spor merkezleri
Planlama	Yapılaşma planları Çevre koruma planları Ekonomik, turistik gelişme planları Çöp imhası denetimi	Yerel düzeyde planlama İmar denetimi Çevre koruma Ekonomik gelişme
Toplum Sağlığı ve Zabıta	Çöp yönetimi, imhası ve geri kazanımı Ticaret alanına yönelik standartlar Doğum, ölüm ve evlilik kayıtları İtfaiye hizmetleri	Gıda denetimi ve hijyen Pazar yerleri Hava kirliliği denetimi Mezarlıklar
Sosyal Hizmetler	Bütün hizmetler	
Belediye Vergisi		Verginin toplanması

Kaynak: Birgül Ayman Güler v.d., *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara, 2004, s. 115.

İngiltere’de ülkemizdekinden farklı olarak iki temel kamu hizmetinin yerel yönetimlerce yürütüldüğünü görmekteyiz. Bunlardan ilki eğitimidir. 1993’te çıkarılan Eğitim Yasası ile okulların denetimi doğrudan Eğitim Bakanlığı’na verilmiştir. Böylece işlevsel yerinden yönetim uygulaması olarak yetki ve sorumlukların okullara, denetimin ise

merkezi yönetime verildiği bir sistemde yerel kurumların rolü çok sınırlı hale gelmiştir.⁶⁶

Diğer hizmet alanı ise iç güveniktir. İngiltere’de merkezi bir polis teşkilatı yoktur. Toplumsal düzeni sağlama görevi 18. yy’ın ortalarından itibaren köy ve kasaba meclislerinde olmuştur. 1946 yılında çıkarılan Polis Yasası ile ilçe meclislerinin yetkileri bütünüyle il meclislerine devredilmiştir. Yine bu yasa ile bu hizmet alanında ortak girişimlere bazı yetkiler verilmiştir. Günümüzde iç güvenlik hizmetlerinden, anakent alanlarında ortak girişimler, diğer alanlarda ise polis otoriteleri sorumludur. Londra’da bu hizmet alanı, büyük ölçüde Anakent Polis İdaresi’nin sorumluluğundadır.⁶⁷

I.2.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

1980’lerde İngiltere’de yerel otoritelerin finansman sorunu büyük tartışmalara yol açmıştır. Tartışmalar ve sayısız meclis kararları siyasi felaketle sonuçlandı (seçim vergisi). 1989’da çıkarılan ve yüzyılların geleneğine aykırı olan bu vergi, emlak değerleri veya ödeme gücünü hesaba katmamıştır. Bu vergi bütün yerleşim birimlerindeki yetişkinlerden alındı ve parlamento üyeleri ve hükümet destekleyicileri tarafından eleştirildi. Mart 1991’de yürürlükten kaldırıldı.⁶⁸

İngiltere’de yerel yönetimlerin dört farklı gelir kaynağı vardır. Bunlar yerel vergiler (council tax), hükümet yardımları (grants), işletme vergileri (uniform business rate) ve yerel hizmetlerden elde edilen gelirler ile harçlardır (charges). Yerel yönetimlerin gelir miktarları, yerel kamu harcamalarına göre birimden birime değişiklik göstermektedir. Çizelge’de görüldüğü gibi gelir kaynaklarının oranları dönemlere göre farklılaşsa da bu

⁶⁶ Karasu, *a.g.e.*, s. 116.

⁶⁷ *a.k.*, s. 116-117.

konuda yerleşmiş bir eğilimin varlığından söz edilebilir. Buna göre, yerel gelirlerin yaklaşık olarak yarısı merkezi yönetimin sağladığı kaynaklara dayanmaktadır.⁶⁹

Tablo 1:İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Gelir Kalemleri

Yıl	Hükümet Yardımı (%)	Yerel Vergiler (%)	Diğer Gelirler** (%)
1981	53	22	35
1991	35	35	30
1997	49	25	26
2003	52*	26	22

* Hükümet yardımlarının kendi içindeki dağılımı: Gelir Desteği Yardımı % 33, özel amaçlı yardımlar % 13, iç güvenlik hizmetlerine yönelik yardımlar % 6, diğer % 48.

** Hizmet karşılığı elde edilen gelirler, harçlar ve işletme vergilerinin yeniden dağılımından elde edilen gelir.

Kaynak: Birgül Ayman Güler v.d., *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi, Ankara, 2004, s. 117.

1970’lerin ortalarından 1997’ye kadar yerel kamu harcamalarının sürekli olarak azaldığı görülmektedir. Yerel kamu harcamaları, 1975’de ulusal harcamaların % 12,2’sini oluştururken, bu oran sürekli olarak azalma göstermiş ve 2000’e gelindiğinde % 7’lere düşmüştür. 2000’den sonra ise yerel kamu harcamalarının oranında küçük de olsa bir artış yaşanmıştır. 2003-2004 yılları arasında yerel kamu harcamaları ulusal harcamaların % 8’ini, toplam kamu harcamalarının ise % 25’ini oluşturmaktadır.⁷⁰

⁶⁸ Hesse, *a.g.e.*, s. 191.

⁶⁹ Karasu, *a.g.e.*, s. 117.

⁷⁰ *a.k.*, s.117.

a) Yerel Vergiler

Yerel vergiler İngiliz yerel yönetimlerinin gelirleri arasında en tartışmalı olanıdır. Bu gelirlerin en önemli bölümünü emlak vergileri oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin ana gelir kaynağını oluşturan bu verginin adil ve uygun bir vergi olmadığı üzerinde tartışmalar yıllardır süregelmektedir. Bu konu üzerinde hazırlanan raporlarda bu verginin yerine geçmek üzere 1988 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Akçalama Yasası (Local Government Finance Act) ile yaşama geçirilmiştir.⁷¹

Belediye vergisi olarak da adlandırılan yerel vergi, yerel yönetimlerin gelirlerinin ortalama % 25'ini oluşturmaktadır. 2003-2004 döneminde yaklaşık 19 milyar Sterlin belediye vergisi geliri elde edilmiştir.⁷²

Son on yıl içinde belediye vergisi oranları hemen hemen her yıl artmıştır. Bu artış oranı 1994'te % 2, 1997'de % 6.5, 2002'de % 8.2'dir. Belediye vergisinde 2003'teki % 13'lük artış ise son on yılın en yüksek oranıdır. İşçi Partisi Hükümeti, belediye vergisi artışlarını sınırlamaya yönelik bazı girişimler başlatmıştır. Bu girişimlerin sonucunda farklı birimlere yönelik bazı ortalama artış oranları belirlenmiştir. Hükümet, 2004-2005 dönemi için belediye vergilerinde ortalama % 5.9'luk bir artış öngörmüştür.⁷³

b) Hükümet Yardımları

İngiltere'de yerel yönetim gelirlerinin en büyük kalemini hükümet yardımları oluşturmaktadır. Hükümet yardımlarının yerel yönetimlere dağıtılmasında karmaşık bir sistem uygulanmaktadır. Hükümet yardımları, her yerel yönetim biriminin sunmakla

⁷¹ Emre, *a.g.e.*, s. 80.

⁷² Karasu, *a.g.e.*, s. 118.

yükümlü olduğu hizmetler temel alınarak merkezi yönetimin belirlediği bir çerçeveye göre dağıtılmaktadır. Bu yardımlar, genellikle yerel yönetimlerin harcamaları ile gelirleri arasındaki farkı kapatmaya yönelik olarak verilmektedir. Bu nedenle de yardım oranları her birime göre farklılaşmaktadır. Bu yardımların hesaplanmasında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ciddi pazarlıklar yapıldığı bilinmektedir. Yerel yönetimlere 2003'te yapılan hükümet yardımı yaklaşık 40 milyar Sterlin'dir. Bu miktar, yerel vergi gelirlerinin hemen hemen iki katını oluşturmaktadır.⁷⁴

İngiltere'de, yerel özerkliğin yaşam bulabilmesi için hükümet yardımlarının sınırlandırılması, buna karşılık yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması yönünde öneriler sıkça dile getirilmektedir. Bu öneriler yeni değildir. Örneğin 1976 yılında hazırlanan Yerel Yönetimler Maliyesi adlı raporda da bu yönde önerilere yer verilmiştir.⁷⁵

c) İşletme Vergisi

İşletme vergisi (uniform business rate), yerel yönetimlerin kendi bölgelerindeki işletmelerden, işletmenin büyüklüğüne göre aldıkları bir vergi türüdür. Bu vergi ile ilgili ilk düzenlemede, her yerel yönetim birimi ayrı bir oran belirleyebiliyor ve vergiyi yerel yönetimlerin kendisi toplayabiliyordu. Fakat 1988 Yerel Yönetim Finansmanı Yasası ile merkezi yönetim, bu verginin oranını belirleme ve vergiyi toplama yetkisini merkezileştirmiştir. Yerel yönetimlerin bu vergi konusunda sadece, ödeyecekleri vergi miktarlarını işletmelere bildirme görevi vardır. Bu yeni düzenlemeyle yerel yönetimlerin yerel işletmelerle olan doğrudan ilişkisi kesilmiştir. Vergiler, merkezi yönetimde ortak bir fonda toplanmakta ve yerel yönetimlere mali denkleştirme yöntemine göre dağıtılmaktadır.

⁷³ *a.k.*, s. 119.

⁷⁴ Karasu, *a.g.e.*, s. 119.

Bu uygulama sonucunda işletme vergisi de bir tür merkezi yönetim yardımı haline gelmiş, yerel gelirler vergi ödeyiciler de ulusal vergi ödeyicilere dönüşmüştür. İşletme vergisinin yerel gelirler içindeki oranı %10 ile % 15 arasında değişmektedir.⁷⁶

d) Harçlar ve Diğer Gelirler

Yerel yönetimlerin bir diğer gelir kaynağı, yolcu ulaşımı, araç park yerleri, okul yemekleri gibi hizmetler için aldıkları ücret ve harçlardır. Hizmetlerin karşılığında alınan ücret ve harçların miktarı ve alınma biçimi yerel yönetimler arasında farklılaşmaktadır. Bu gelir türünün yerel yönetim gelirleri içindeki oranı % 10 ile % 15 arasında değişmektedir.⁷⁷

I.3. Yasama

İngiltere’de yasama gücü parlamentoya ait. Parlamento üç ögeden oluşuyor: Taç, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası. Bunların içinde en güçlüsü Avam Kamarası’dır. Ancak bunun nedeni, ulus egemenliği ya da halk egemenliği öğretileri değildir. İngiliz anayasasında öyle kavramlar yoktur. Tarihsel gelişim, kağıt üzerinde bütün yetkilerin Avam Kamarası’nın eline geçmesiyle sonuçlanmış bulunuyor. Avam Kamarası, isterse krallığı da, Lordlar Kamarası’nı da ortadan kaldırabilir. Ancak, unutmamak gerekir ki, Avam Kamarası’nın kendisi de, bin yıllık bir geleneğin sıkı çemberi içindedir.⁷⁸

⁷⁵ *a.k.*, s. 121.

⁷⁶ Karasu, *a.g.e.*, s. 121.

⁷⁷ *a.k.*, s. 121.

⁷⁸ Eroğul, *a.g.e.*, s.4.

I.3.1. Avam Kamarası

İngiltere'nin anayasal gelişiminde, Kraliçe Viktorya dönemine kadar devlet içinde kralın gücüyle, parlamentonun gücünden oluşan iki etkili güç vardır. Ancak, devlet içinde siyasal temsil sürekli bir temele oturup, kralın otoritesinin yerini, kabinenin otoritesi almaya başlayınca, parlamento-yürütme arasında bir dengenin var olması gerektiği düşüncesi doğmuştur. Adına ikinci parlamenter rejim denen bu sistem, gerçekte sınırlı bir monarşi rejimidir. Sınırlı monarşide bir ikilem bulunmakta ve bu mutlak monarşi ilkesini ve dolayısıyla da kralın sistem içindeki konumunu sarsmaktadır. Sınırlı monarşide artık yan yana iki kuvvet bulunmaktadır: kral ve parlamento. Sınırlı monarşi, parlamentoyu kralın konuşmalarının etkisinden korumak için kurulmuş bir sistemdir. Böylece devlet gücünü sınırlamada önemli bir adım atılmış olmaktadır.⁷⁹

Avam kamarası için 659 seçim çevresi vardır. 1949'da çıkarılan bir yasa ile, içinde bir yüksek yargıyla birlikte bir savunmanın yer aldığı sürekli nitelikte dört Boundary Commission (seçim çevrelerini belirleme komisyonu) kuruldu. İngiltere, Galler, İskoçya, Kuzey İrlanda için birer komisyon öngörüldü. Bu komisyonlar, 10-15 yıllık aralarla, seçim çevrelerinin nüfusça eşitlenmesi için çalışmalar yapıyorlar. Sonuçlar kararname (order in council) biçiminde yürürlüğe konuyor.⁸⁰

Avam Kamarası'nın (dolayısıyla da parlamentonun) toplantı yılı Kasım başından Ekim sonuna dek sürüyor. Toplantı yılı, geleneksel olarak dört bölümden oluşuyor. Toplantı yılı sonunda, prorogation (bu da bir tür kararname) kararıyla,

⁷⁹ Şenol Durgun, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü*, Ankara, Alter Yayıncılık, 2005, s. 113-114.

⁸⁰ Eroğul, *a.g.e.*, s. 5.

parlamento toplantısı son buluyor.⁸¹

Milletvekillerinin dokunulmazlıkları yoktur. Cezai kovuşturmalar bakımından herhangi bir yurttaştan farksızdırlar. Buna karşın kamarada sınırsız konuşma özgürlükleri vardır. Hakaretle, ulusal sırları açığa vurmakla suçlanamıyorlar. Bu konuşmaları dışarıda da yaymak serbest. İngiltere’de milletvekilliğin başka bir ilginç özelliği, istifa kurumunun bulunmamasıdır.⁸²

Bütün parlamenter dizgelerde olduğu gibi İngiltere’de de parlamentonun başlıca iki görevi vardır. Bunlar, yasama ile yürütmeyi denetleme. Avam Kamarası’nın yanı sıra Lordlar Kamarası da bu konularda yetkilidir. Ancak yirminci yüzyılın başından başlayarak Lordların gücü çok geniş ölçüde azalmıştır. Artık esas yetki Avam’ın elindedir.⁸³

Ancak Avam Kamarası’nın uluslar arası şöhreti ne kadar yüksek olsa da ve ona tarihsel ve duygusal bağlılık devam etse de, hiç şüphesiz son yıllarda İngiliz parlamentosuna, İngiltere’de gittikçe büyüyen bir hoşnutsuzluk vardır. Çoğunluk parti hükümeti, özel çıkar sahipleri tarafından muhalefet edilen kamu politikalarını benimsemeye daha fazla gücü olmadığı görülmüştür. Açıktır ki, Avam Kamarası hükümete hayır demede etkili bir güce sahip değildir. Burada politikalar, siyasi partiler tarafından hakimiyet altına alınmış olup, ilişkiler çoğunlukla parti ilişkileridir. Yani hükümetin güçlü olması, yürütmenin ilk planda büyük bir otoriteyi elinde tuttuğu anlamına gelmektedir. Hükümet çoğunluk partisi olarak seçimleri kazanırsa, gelecek seçimlere kadar Avam Kamarası’ndaki çoğunluk onu destekleyecektir. Nitekim bu İngiltere’de parlamento

⁸¹ *a.k.*, s. 5.

⁸² Eroğul, *a.g.e.*, s. 6.

hükümeti değil, kabine hükümeti olarak görülmektedir. Parlamentonun buradaki görevi ise, hükümet kararlarının sadece onay yeri olarak görülmesidir. Haliyle, siyasi kararlar bakanlar ve bağlı kuruluşların bürokratları tarafından oluşturulmakta ve yasalar, bakanlar tarafından kabul edilerek bazı küçük değişikliklerle birlikte, parlamentodan geçmekte ve kamu harcamaları, dikkatli bir inceleme olmaksızın onaylanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, parlamentonun geleneksel rolü, başlangıçtan itibaren egemenliğe karşı belli hakları ileri sürmekten çok, parlamentonun detaylarıyla ilgilenmek olmuştur.⁸⁴

Avam Kamarası, beş yıl süre ile halk tarafından seçilen 625 parlamenterden oluşan bir parlamento organıdır. Parlamento gücü ile hükümetin faaliyetini denetleme yetkisini, teorik olarak elinde tutmaktadır.⁸⁵ İyi bir desteği olan bu kurumun, kitle isteklerini hükümet kararlarına yansıtması durumunda hükümet, önermelerinde değişiklik yaparak karşılık verebilmektedir. Hükümet, önermelerinde değişiklik ve reddetme arzusuna rağmen, Kongre ile eşdeğer olmayan Avam Kamarası'nın siyasi daire içindeki yeri, farklı bir kategoride yer almaktadır. Avam Kamarası, karar oluşturma veya önermek yerine getirilen kararları etkileme ve değişiklik yapma gücüne sahiptir. Kamaranın kendisi, önerilen politika yerine başka bir politika ikame edememektedir. Başka bir ifadeyle, Avam Kamarası'nın alternatif politikalar oluşturacak yetkisi yoktur, sadece siyasi etkileyici olarak görevini icra etmektedir. Hükümetin görevi; yürütmek, idare etmekken; parlamentonun görevi, eleştiri ve kontrol etmektir.⁸⁶

I.3.2. Lordlar Kamarası

⁸³ *a.k.*, s. 9.

⁸⁴ Durgun, *a.g.e.*, s.114-115.

⁸⁵ *a.k.*, s.118.

⁸⁶ *a.k.*, s.119-120.

Bir zamanlar parlamentonun en güçlü kanadı olan Lordlar Kamarası, bugün artık önemini geniş ölçüde yitirmiş durumda. Ancak, İngilizler geleneksel kurumlarından kolay vazgeçemedikleri ve ikinci meclis kendini yararlı kılacak yolları bulduğu için, Lordlar Kamarası varlığını sürdürmektedir.⁸⁷

Lordlar Kamarası'nın üyeleri iki büyük türe ayrılıyor. Bunlar Ruhani Lordlar ve Kalıtsal Lordlar, Yaşam Boyu Lordlar ve Tüzemen Lordlar'dan oluşan Yersel Lordlar'dır.⁸⁸

1911 ile 1949 yasalarından sonra, Lordlar yasama işlerinde yetkilerini geniş ölçüde yitirmiş bulunuyorlar. Akçal yasalarda bir yetkileri yoktur. Hangi yasanın akçal olduğunu Speaker söylüyor. Uygulamada, siyasal incelik gereği olarak Speaker, gerçekte akçal olan yasaların ancak yarısını böyle niteliyor. Buna karşılık, yine siyasal incelik gereği olarak, Lordlar, bu yasaların öteki yarısına da karışmamayı yeğliyorlar. Avam Kamarası'nın kabul ettiği bir metne ilke olarak karşı çıkmıyorlar. Buna karşılık, düzeltme önerme olanaklarından bol bol yararlanıyorlar. Bu tutumları, hem hükümetin, hem de Avam Kamarası'nın işine geliyor. Bu yoldan, yeterince incelenememiş ya da gözden kaçmış birçok noktanın düzeltilmesi olanağını buluyorlar.⁸⁹

Lordlar Kamarası, tıpkı Taç gibi, İngilizlerin vazgeçemedikleri bir kurum. Kamaranın kendisi de, anlamsız sayılar peşinden koşacağına, kendini yararlı kılmakla bu tutumu kolaylaştırıyor. Bugün derin yordambilgisi gerektiren karmaşık konular, genellikle

⁸⁷ Eroğul, *a.g.e.*, s.17.

⁸⁸ *a.k.*, s.18.

⁸⁹ *a.k.*, s.20.

önce Lordlara gönderiliyor. Böylece Avam Kamarası'nın işi önemli ölçüde kolaylaşıyor.⁹⁰

I.4. Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinin İngiliz Kamu Yönetim Sistemi'ne Etkileri

Avrupa, çok farklı yönetim kültürlerine ve geleneklerine sahip ülkelerden oluşmaktadır. Bu ülkeler hakkında genelleme yapmak bu nedenlerle bazen imkansız olmaktadır. Reform bütün ülkelerde yapılmak istenen bir yenilik iken, reforma yönelik yöntemler ve alınan sonuçlar çeşitlilik yaratmaktadır. OECD verilerine bakıldığında, İngiltere'de gayri safi yurt içi hasıla içinde reform için giderlerinin payı, 1985 yılında % 44 iken, bu oran 1994 yılında % 43.1'e yükselmiş, 1998 yılında % 40.1'e düşmüştür.⁹¹

Akademik ve siyasi çevrelerde, İngiltere'nin neden diğer üye ülkelerin vizyonunu paylaşmadığı ve ortak politikalara neden katılma konusunda çekimse kaldığı, uzun tartışmalara neden olmuştur. Büyüklüğüne ve uluslararası etkisine rağmen İngiliz hükümeti, Brüksel'in inisiyatiflerinin güçlü etkisini engellemek ister gibi, diğer üye ülkeler tarafından ikna edilmiştir.⁹² İngiltere'nin istek yokluğunun sebepleri şunlardır:

1. Zamanlama: İngiltere altı kurucu üyeden biri olmamanın sancısını hala çekmektedir. Orijinal antlaşmalar ve politikalar, özellikle Fransa ve Almanya başta olmak üzere, kurucu üyelerin sorunlarını çözmek amacıyla yapılandırılmıştır. Fransız-Alman çizgisi, hala politikaların ana hatlarını belirlemede etkilidir. İngiltere'nin Fransa ve Almanya'ya kıyasla daha küçük bir tarım sektörüne sahip olmasına rağmen, birliğin

⁹⁰ Eroğul, a.g.e., s.21.

⁹¹ John Halligan, *Reforming the Public Sector in Western Europe: An Antipodean Perspective*, Bonn, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, s.377.

⁹² Bernd Becker, *Politik in Grossbritannien*, Paderborn, Ferdinand Schöningh, 2002, s. 214.

finansmanına ortak olması, Ortak Tarım Politikası konusunda büyük tartışmalara yol açmış ve İngiltere ile diğer üye ülkelerin arasını açmıştır.⁹³

2. Politik Kültür: Diğer Batı Avrupa ülkelerindeki siyasetçiler, yazılı anayasaya, çok partili sisteme, koalisyon hükümetlerine ve hissi olmayan politik karar verme mekanizmalarına aşinadılar. Bütün bu özellikler İngiltere'nin tek partili hükümet sisteminden farklıdır. Avrupalı politikacılar aynı zamanda, politik ve idari rolleri bağdaştırmada ve parlamento ile kamu hizmetleri arasında hareketlilik sağlamada serbesttirler. Ancak İngiltere'de bakanlar ile kamu görevlileri arasında katı sınırlar vardır.

3. Subsidiyarite: Subsidiyarite, Kıta Avrupası ve İngiliz Muhafazakarı tarafından farklı anlaşılmaktadır. Kıta'da, hükümetin en alt düzeylerinde, ki bu düzey Brüksel ve merkezi idarenin daha altındadır, uygun kararlar alınmasını sağlamak olarak anlaşılmaktadır. Bazı üye ülkelerin güç paylaşımı, işbirliği, eşgüdüm ve federalizm konusunda İngiltere'den daha fazla deneyimleri vardır. İngiltere'de Muhafazakar bakanlar subsidiyarite terimini, daha çok Westminster kurallarını Brüksel'e karşı savunma amacıyla kullanmışlardır. Diğer bir deyişle, devletin bağımsızlığını ve merkezi idarenin kararlarını savunma amacıyla kullanmışlardır.⁹⁴

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin bürokrasileri, genişleyen kamu işlerinin yönetimini, uluslar üstü kurumlarla paylaşmak mecburiyetindedirler. Bu durum, ulusal kamu yönetim sistemlerinin ne düzeyde değişmeden varlıklarını sürdürebilecekleri sorusunu gündeme getirmektedir. Bilinen gerçek şudur ki, Avrupa Birliği'nin oluşum

⁹³ Paul and A. John Hall, *International Order*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2001, s. 89.

süreci ile birlikte, birçok alandaki kamu hizmetleri transformasyona uğramıştır.

Karar verme süreçlerindeki bu değişim, ulusal kamu hizmetlerinde de reforma ihtiyaç olduğu konusunu gündeme getirmiştir. Var olan ulusal kamu yönetim sistemlerinin istikrarsızlığını kapsayan Avrupalılaştırma süreci, var olan devlet yapılarının doğası ve kurumsal reform üzerinde tartışmaları beraberinde getirmiştir. Her ne kadar Avrupa Birliği ile ulusal düzeydeki yönetim arasında katı bir hiyerarşi bulunmasa da, ulusal yönetimler, Avrupa siyasi döngüsüne çoğu aşamada bağlıdır.⁹⁵

Avrupa Birliği'nin ulusal kamu yönetim sistemi üzerindeki etkileri çeşitli yollarla olmaktadır. Bunlar:

- 1) Bu değişim ve reform istekleri, ulusal düzeydeki kamu hizmetlilerinden gelebilir. Ulusal kamu hizmetlileri, hükümetlerine Avrupa Birliği'ne daha yakınlaşmak için baskıda bulunabilirler.
- 2) Avrupa Birliği kurumları ve politikalarının aerodinamikleri, ulusal kurumları, Brüksel'den etkilendikleri gibi, etkileyebilirler. Bu durum genelde devlet kurumlarının yapısında vardır.
- 3) Diğer bir durum , “salgın hastalık” olarak nitelendirilebilecek bir

⁹⁴ Dennis Kavanagh, *British Politics – Continuties and Changes*, Oxford, Oxford University Press, 2000, s.81.

⁹⁵ Edward C. Page, Linda Wouters, *The Europeanization of the National Bureaucracies*, Germany, Longman Inc., 1997, s. 185.

durum. Kamu kurumları genelde, sık sık iş yaptıkları kurumların değerlerini zamanla benimsemektedirler. Diğer Avrupa Birliği ülkeleriyle münasebetlerin artması sonucu İngiliz kamu hizmetleri, geribildirim diye adlandırılabilir bir şekilde diğer ülke gelenek ve süreçlerini kendi kurumlarına işlemektedirler.

- 4) Diğer bir etki türü gösteri etkisidir. Bu durum, Avrupa Birliği yönetiminin deneyiminin daha ağır bastığı alanlarda geçerlidir. İngiltere açısından Avrupa Birliği deneyiminin önemli olduğu iki alan vardır. Bunlar, işe alınma ve bürokratlar ile siyasiler arasındaki ilişkinin kurumsal yapısıdır.
- 5) Diğer bir olası etki, işgücü fazlalığı üzerindeki etkidir. Fonksiyonlar Avrupa Birliği tarafından alındıkça, ulusal devlet bürokrasisinin varlığının artık bir anlamı kalmayacaktır.⁹⁶

Avrupa Birliği üyeliğinin İngiltere'ye bir takım etkileri olmuştur. Bunlar:

1. Yapısal

- i) Yazılı Anayasa. İngiltere, 1972'deki Katılım Anlaşması ve 1991'deki Maastricht Antlaşması'nı imzalayarak, anayasasına uzun yazılı bir metin ilave etmiş oldu.
- ii) Mahkemelerin artan rolü. Bütün üye ülkelerin mahkemeleri antlaşmalar

⁹⁶ Page, *a.g.e.*, s.188.

yolu ile Birlik kanunlara öncelik verme durumunda kalmışlardır. Örneğin, hükümet kadın ve erkeklerin emeklilik hak eşitliğini sağlamak durumundaydı. Lordlar Kamarası'nın kesinleşecek bir karar için Avrupa Adalet Mahkemesi'ne danışması bekleniyordu.

- iii) Parlamentonun egemenliği. Birlik yasalarının üstünlüğü parlamentonun egemenliğini sınırlayan en önemli etkidir. Parlamento istediği zaman üyelikten ve üyeliğin gerektirdiği yükümlülüklerden çekilebileceği için, egemenlik kalabilir.
- iv) Halkoylamaları. Referandum ilk kez İngiltere'nin üyeliğe devamı ile ilgili 1975 yılında yapıldı. Ancak, seçmenler ve Parlamento aksi yönde karara varsaydılar sonucun ne olacağı sorusuna henüz yanıt bulunamamıştır.
- v) Kabinenin ortak sorumluluğu. İşçi Partisi Hükümeti, antlaşmayı 1975 referandum kampanyası için bir süreliğine askıya aldı ve Avrupa Parlamentosu seçimi için serbest oy kullanılmasına izin verdi.

2. Parlamento. Parlamento, Birlik yasama gücü için çok sayıda komite oluşturdu. Çoğu karar Bakanlar Konseyi'nin çoğunluk oyuyla alındığı için, İngiliz Bakanlar konsey kararlarından dolayı parlamentoya karşı sorumsuz olmuş oldular.

3. Yerel Yönetimler. Birçok yerel otorite, Avrupa Birliği Bölgesel ve Sosyal

Fonu'ndan yararlanmak için Brüksel ile direkt ilişki içine girdiler.

4. Whitehall. İngiliz Hükümeti daha çok Avrupalılaşmaya başladı. Kamu görevlileri kariyerlerinde yükselmek için Brüksel'i daha çok desteklemeye başladılar. Bakanlar diğer ülkelerdeki meslektaşlarıyla daha çok müzakerede bulunmaya başladılar.

5. Siyasi Partiler. İki ana siyasi partinin her konuda olduğu gibi Avrupa Birliği konusundaki görüşleri de farklı olmuştur. Ancak Avrupa Birliği'nin politikaları, merkezi idarede bulunanlardan çok vatandaşları ilgilendireceği için birliğin güç toplaması gerekmektedir. Savunma, adalet ve vergi gibi konularda daha güçlü olması gerekmektedir.

6. Baskı Grupları. Birçok konuda Brüksel'de karar verildiğine göre, baskı grupları orda kulis faaliyetinde bulunmak zorundadırlar.⁹⁷

⁹⁷ S. Joseph Nye, D. John Donahue, *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Institution Press, 2000, s. 145.

Tablo 2: Anayasal Gelenekler ve Reform Tasarıları

KONU	GELENEK	REFORM
İnsan Hakları	Yasa yok	Birlik kurallarının kabulü
Koalisyonlar	Yok	Nadiren
Parti Finansmanı	Özel	Kısmen Hükümetçe
Devlet Yapısı	Merkeziyetçilik	Öz Yönetim
Kimlik	İngiliz	Dört Ulus
Avam Kamarası	Atama	Demokratikleşme
Yönetimin Şeffaflığı	Gizli	Serbest Bilgi Alma Hakkı

Kaynak: Roland Sturm, *Großbritannien*, Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung, 1998, s. 286.

Bu reformların gerçekleştirilmesiyle, İngiltere'nin geleneksel katı yönetim geleneği yumuşatılmaya çalışılmıştır.

Ancak, İngiltere Avrupa Birliği üyeliği ile birlikte bir takım zorluklar yaşamış ve çelişkiler içine düşmüştür. Bunların nedenleri⁹⁸:

- Uluslar üstü Kurumlar yerine hükümetler arası işbirliği: Winston Churchill Avrupa Birleşik Devletleri'nden bahsederken, bundan dar bütünleşmiş bir birlik anlamını çıkarmamaktaydı. Her türlü uluslarüstü kuruma karşıydı ve şüphesiz devletlerarası işbirliğini tercih etmekteydi.

⁹⁸ Angelika Volle, *Der mühsame Weg Großbritanniens nach Europa*, Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung, 1998, s. 460-462.

- Taraf tutma yerine pragmatik siyaset: Bütün İngiliz politikacılar İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana Fransız ve Alman ortak tutumunun Avrupa Birliği'ne de yansıması konusunda şüphelidirler.
- Federalizm yerine merkezîyetçilik: İngiliz yöneticiler federalizme karşıdırlar. 1983 Stuttgart Zirvesi'nde Thatcher bunu şu sözlerle açıkça ortaya koymuştur: “ Ben hiçbir şekilde federe bir Avrupa'ya inanmıyorum. Avrupa vizyonumuz federe bir süper gücü içermemektedir, bunun yerine devletlerin tek başına başaramadıkları hedefleri gerçekleştirmek için işbirliğinde bulunan ve kendi istekleri doğrultusunda bir araya gelmiş bağımsız devletlerin birliğine inanıyorum.”⁹⁹
- Avrupa'nın birliği yerine ulusal egemenlik: İngiliz görüşüne göre ulusların egemenliği, Avrupa (uluslar üstü) birliğinden önceliklidir. Tony Blair bu konuya ilişkin 1997 seçimleri sırasında şöyle demiştir: “İngiliz çıkarları ilk, ikinci ve son.” İngilizler için ulusal bayrağı yükseklerde tutmanın tarihsel sebepleri vardır; tacı korumak, İngiliz kurumlarının devamını sağlamak, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra süper gücün prestijini korumak gibi. Çünkü İngilizlere göre, İngiltere bir dünya gücü olarak algılanmalıdır, federe Avrupa içinde bir birim olarak değil. Tony Blair hükümetinde Dışişleri Bakanı Robin Cook ulusal egemenlik hakkında şöyle demiştir: “İngiltere, Avrupa'da bağımsız

⁹⁹ a.k., s. 461.

devletlerin yol gösterici oyuncusu olmalıdır.”

- Politik entegrasyon yerine ekonomik birlik: İngiltere’yi diğer Kıta Avrupası ülkelerinden ayıran diğer bir konu, Avrupa Birliği’nin ekonomik potansiyeli ile ilgilidir. Ticaret, ekonomik rekabet, malların serbest dolaşımı İngiltere’yi Avrupa Birliği’ne bağlayan en önemli hedeflerinden birkaçıdır.
- Teklik (unity) yerine Birlik(union): İngiltere ve Avrupa Birliği’nin diğer üyeleri, teklik ve birlik terimlerini anlama konusunda da farklı görüşlere sahiptirler. Birlik İngilizce sözlükte “devletlerarası düzeyde daha zayıf bir birleşme” anlamına gelirken, unity “uluslarüstü düzeyde tek olma, tek hareket etme”yi ifade eder. 1991 Maastricht Antlaşması ile İngiltere kendini, Alman Ve Fransızların anladığı gibi, yakın entegre olmuş bir Avrupa Birliği’ne hazır hissetmiyordu. Bu tutumuyla İngiltere “federal” olma yolunu tamamen kapatmak istemiştir.
- Emperyalist dünya gücü yerine Avrupa otoritesi: İngiltere hariç Avrupa entegrasyonu diğer ülkelerde olumlu karşılandı. Almanya savaştan sonra ilk kez Avrupa Birliği içinde güç koridorlarında dolaşmaya başlayabilirdi; Fransa için Avrupa Birliği, Alman-Fransız düşmanlığının sonu anlamına geliyordu; İtalya için ise ekonomik kalkınma ve demokrasinin güçlenmesi; Benelüks ülkeleri için statü kazanma ve daha güçlü olan komşuları üzerinde etki yaratma şansı; İrlanda için güçlü komşularının büyük gölgesinden kurtulma şansı; Yunanistan, Portekiz

ve İspanya için ise, Avrupa Demokrasi ailesine geri dönüş ve siyasi izolasyonun sonu.

İngiltere’de devletin yapısı, daha önce anlatıldığı üzere, Türkiye’den çok farklı. Bilinen anlamda yazılı bir anayasa yok. Yasalar, kurallar ve geleneklerden oluşan bir devlet yönetimi var. Devlet başkanı olan Kraliçe’nin devlet yönetimindeki ağırlığı önemli, ancak devlet işlerinden başbakan sorumludur.

İngiltere’de kamu yönetiminde radikal reform uygulamaları Margaret Thatcher’in 1979 yılında iktidara gelmesiyle başlamıştır. İngiltere’nin 1980’lerde yaptığı radikal değişikliklerin ve bu girişimlerin bugüne kadar sürüp giden bir reform hareketine dönüşmesinin temelinde Thatcher’in ısrarlı takipçiliğinin yattığı söylenmektedir. Bu açıdan reform stratejisi bakımından bir değişim eyleminin başarısı, en tepedeki kişinin reforma ısrarlı olarak sahip çıkmasına ve bu sahiplik duygusunu kamuoyu dahil herkese açıkça hissettirmesine bağlıdır. Diğer bir deyişle, reform çalışmalarının başarısında reformu başlatan ve buna sahip çıktığını hissettiren lider de önemlidir.¹⁰⁰

İngiliz siyasal ve toplum hayatında yaşanan sorunlar ve eksiklikler İngiltere’de yapısal bir hukuk reform ihtiyacını ortaya çıkarttı. 1980’li yıllarda İşçi Partisi içinde de tartışılan reform ihtiyacından İngiltere’nin başka ülkelerdeki daha başarılı anayasal sistemlerden esinlenerek köklü reformlar yapması görüşü benimsendi. Sistemi eleştirenler İngiltere’nin yazılı bir anayasasının olmamasının bir eksiklik olduğunu belirtiyorlar; devlet idaresindeki gizlilik anlayışının çağın gereklerine uymadığını söylüyorlar ve hükümetin

¹⁰⁰ Nicole Schley, Sabine Buse, Sebastian J. Brökelmann, *Knaurs Handbuch Europa*, München, Clausen und Bosse, 2000, s. 96-97.

gereğinden fazla yetkiye sahip olduğundan şikayet ediyorlardı.¹⁰¹ Özellikle Lordlar Kamarası'nın çağın gerçeklerine ters düştüğünü belirtiyorlardı. İngiltere'de Tony Blair yönetimindeki İşçi Partisi'ni de etkileyen “Üçüncü Yol” düşüncesini savunanlar, ekonomik alanda da “yeni bir karma ekonomi modelini” benimsiyorlar. Bu anlayışa göre kamu ile özel sektör arasında bir işbirliği anlayışını ortaya çıkartmak yerine piyasaların dinamizminden yararlanmak, ancak bunu yaparken kamunun çıkarlarını ön planda tutmak gerekiyor. Şimdiye kadar gerçekleştirilen reform çalışmaları sonucunda, İngiltere kamu yönetimi siyasi gelişmelerden, iktidar değişikliklerinden etkilenmeyecek bir yapıya kavuşturulmaya çalışıldı. İngiltere'de iktidar değişiklikleri üst düzeydeki kamu görevlerinde değişikliğe yol açmıyor.¹⁰²

Northcote-Trevelyan Raporu'nun yayınlanmasından sonra, İngiliz kamu hizmeti, verimlilik, şeffaflık ve güvenilirliğinden dolayı övgüler aldı. Fakat 1960'lardan sonra eleştiriler yükselmeye başladı. Bu eleştiriler:¹⁰³

- 1) İngiltere'nin hazine odaklı zayıf ekonomik performansı,
- 2) Sol siyasilerden kıdemli yöneticilere yönelen saldırılar ve iş çevresinin şikayetleri,
- 3) Kamu görevlilerinin modern bürokrasinin ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte olmadığına dair eleştiriler,
- 4) İktidar değişikliklerine aldırmaaksızın, kamu görevlilerinin bakanlar üzerinde yoğun etkileri olduğuna dair suçlamalar. Bu eleştiri genelde sol, ancak daha sonra sağ ideolojiler tarafından da dile

¹⁰¹ Stephen George, Ian Bache, *Politics in the European Union*, New York Oxford University Press, 2001, s. 81.

¹⁰² Reinhard Rode, *International Wirtschaftsbeziehungen*, Hamburg, LIT Verlag, 2002, s. 120.

¹⁰³ Kavanagh, *a.g.e.*, s.301.

getirilen “bir komplo teorisi”.

- 5) Yine sol düşünürler tarafından sık sık söylenen, brifinglerin bakanlara öneriyi red edecek sürede ulaşmadığı veya bakanlara küçük işlerle ilgili çok yüklenildiği veya memurların bakanların görüşlerine katılmadığı durumlarda bakanın kararları uygulamada zorlandığı.

İngiltere’de kamu yönetimi son 30 yılda önemli değişikliklere uğradı. 1968 yılında hazırlanan Fulton Raporu devlet idaresinde bazı kökü değişikliklere gidilmesini öneriyordu. 1960’lı yıllarda İngiltere’nin II. Dünya Savaşı sonrasında diğer ülkelerle karşılaştırıldığında yetersiz kalan ekonomik gelişmesine paralel olarak kamu yönetimi de sorgulanmış ve değişim ihtiyacı dile getirilmiştir. Bu çerçevede 1965 yılında Lord Fulton’un başkanlığında bir araştırma komisyonu kurulmuştur. Bu dönemde İngiliz bürokrasisinin genel imajı orta sınıftan gelen, Oxford ya da Cambridge mezunu, belli bir uzmanlıktan ziyade genel bilgileri olan kimselerdir. Raporda bununla ilgili olarak daha uzmanlığa dayalı bir seçim yapılması ve bürokrasinin biraz daha profesyonelleşmesi önerilmiştir. Bunun yanında raporda esas üzerinde durulan politikaların oluşturulması ve uygulanmasıdır. Bu nedenle de dört ana nokta üzerinde durulmuştur. Bunlar:¹⁰⁴

- Politikaların siyasi yönlendirme çerçevesinde oluşturulması,
- Politikaları uygulamaya yönelik yapı ya da sistemin oluşturulması,
- Parlamento ve halka karşı sorumluluktur.

Ayrıca bu raporda bakanlıkların örgütlenmesi ile ilgili iki ana öneri yer almıştır.

Birincisi, bakanlıkların iç örgütlenişinin, kamu görevlileri sınıflarıyla bağlantılı olarak bir tek hiyerarşi içinde bütünleştirilmesidir. Rapor'daki diğer bir öneri, bakanlıkların bazı yetki ve sorumluluklarının yeni oluşturulacak bakanlığa bağlı kamu kuruluşlarına ve bakanlık dışı kamu kuruluşlarına aktarılmasıdır. Rapor'a göre bakanlıklara bağlı olarak kurulacak kamu kuruluşlarına yetkilerin aktarılması uygulamasında, bu birimler yine bakanlık hiyerarşisi içinde yer alacak, diğer bir deyişle bakanın yönetim ve sorumluluğu arlında bulunacaktır. Fakat bu kurumlara yönetim ve bütçe konularında esneklik sağlanacaktır.¹⁰⁵

Bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına yönelik en kapsamlı girişimlerden biri, 1970 yılında Başbakanlık tarafından hazırlanan Merkezi Yönetimin Yeniden Yapılandırılması adlı reform çalışmasıdır. Fulton Raporu'nun bakanlıkları küçük birimlere ayırma önerisinin aksine, bu düzenleme ile o dönemde gündemde olan ölçek ekonomisinin de etkisiyle dev ölçekte bakanlıklar oluşturulmuştur. Büyük bakanlıkların yönetilmesi konusunda karşılaşılan güçlükler nedeniyle 1970'lerin ortalarından itibaren dev bakanlık uygulamasından geri dönülmüştür.¹⁰⁶

1970'li yıllarda geliştirilen önerilerin bir kısmı uygulanmış olsa da köklü bir değişime yol açtığını söylemek hayli güçtür. Asıl köklü değişim Thatcher Hükümeti'nin işbaşına gelmesiyle başlamıştır.

Next Steps girişimi Thatcher hükümetinin hazırladığı, ortaya attığı ve

¹⁰⁴ Osman Yılmaz, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri*, Ankara, DPT İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, 2001, s. 35-36.

¹⁰⁵ Karasu, *a.g.e.*, s.98-99.

uyguladığı bir girişimdir. Reformların yetersizliğinin nedenlerini araştırmak ve öneriler geliştirmek üzere Thatcher, Sir Robin Ibbes'i görevlendirmiştir. Ibbes, kamu yöneticileri ve özel sektör yöneticilerinden oluşan Verimlilik Birimi'ni oluşturmuştur. Bu birimin 1988'de tamamladığı “Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi:Sonraki Adımlar” adlı rapor, sadece İngiltere’de değil, tüm dünyada kamu örgütlenmesinde köklü bir değişimin yaşanmasını sağlayan özerk örgütler modelinin hazırlayıcısı olmuştur.¹⁰⁷

Raporda geliştirilen yeni yaklaşımın en temel özelliği, politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler eliyle görülmesidir. Bu ayrı birimlere Executive Agencies adı verilmektedir. Bu yaklaşım ile sistemi hizmet sunumuna odaklamak üzere yeniden yapılandırmak amaçlanmaktadır. Hizmet sunumuna odaklanılmasıyla beraber hizmetten yararlananların ihtiyaçları öne çıkacaktır. Raporda hizmet sunumunda etkililiğin artırılması için yapısal değişikliğin yetmeyeceği, gerçek bir gelişmenin ilgililerin sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olmasıyla sağlanabileceği üzerinde de durulmuştur. Bu çerçevede sahiplenme ve kişiselleştirme duygusu yaratmanın önemine değinilmiştir. Bu amaçla Executive Agency’lerin yönetiminden tek bir yönetici yetkili ve sorumlu tutulmuştur. Tepe yönetici, bakana karşı direkt ve sınırsız sorumludur. Birim yapılacak göreve göre örgütlenmiştir. Bakan gerekli kaynakları ve yıllık performans hedeflerini belirlemekte ve yönetsel sorumluluğu almak için en iyi yönetimin nasıl yapılacağı konusunda özgür bırakılmaktadır. 1999 yılı itibariyle bu çerçevede oluşturulmuş 140 agency bulunmaktadır; ayrıca 4 departman da next steps de oluşturulan sisteme göre çalışmaktadır.¹⁰⁸

¹⁰⁶ *a.k.*, s. 99.

¹⁰⁷ *a.k.*, s. 160.

Sonraki Adımlar raporundaki önerileri de şöyle sıralayabiliriz: Yöneltiler belirlenme ile yürütme işlevleri ayrışmalıdır; yürütme işlevleri Whitehall'dan alınarak yeni oluşturulacak agencylere aktarılmalıdır; sorumluluk bakanlıklar ve yarı özerk örgütler arasında paylaşılmalıdır; bakanlıklarda yöneltiler belirlenme işlevini yerine getirmek üzere çok az sayıda personel kalmalı, diğer personel de yarı özerk örgütlere aktarılmalıdır.¹⁰⁹

1991 yılında Next Steps girişimini tamamlamayı amaçlayan iki girişim daha yapılmıştır. Bunlardan biri, Kalite için Rekabet (Competing for Quality), diğeri ise Yurttaş Hakları Bildirgesi (Citizen Charter)'dir.

Kalite için Rekabet girişimi, 1991 yılında hazırlanan Competing For Quality-Buying Better Public Services isimli raporla başlatılmıştır. Bu rapor, hükümetin faaliyetleriyle ilgili karar almadan, maliyet fayda açısından en etkili bileşime ulaşmayı ve yapılmasına öncelik verilmesi gereken testleri kapsıyordu. Rapor'da bakanlıklar için belirtilen amaçlar şunlardır: Bakanlıkların, temel işleri olan yöneltiler belirlenmeye yönelmeleri, rekabet için kendi hizmet alanına daha fazla sunucunun girmesine olanak tanımaları, hizmet standartlarını geliştirmeleri, hizmet alanlarını düzenlemeleri ve denetlemeleri.¹¹⁰

Yurttaş Hakları Bildirgesi ise, 1991 yılında 10 yıllık bir dönem için başlatılmış bir programdır. Bu programa göre her kamu kuruluşu kendi Yurttaş Hakları Bildirgesini yayınlacak, ve yurttaş bu bildirge ile hizmetten yararlanan müşteri olarak ne gibi haklara sahip olduğunu, memnun değilse şikayet prosedürlerini öğrenmiş olacaktır. Her ne kadar

¹⁰⁸ Yılmaz, *a.g.e.*, s.37.

¹⁰⁹ Karasu, *a.g.e.*, s.160.

bildirgede “yurttaş” kavramı geçiyorsa da, daha çok “müşteri” kavramının yerleştirilmesine yönelik olarak hazırlanmıştır.¹¹¹

Bu girişimlerden başka Kalite için Rekabet adlı rapor ile uygulanmaya başlanan ve Hazine tarafından hazırlanan Piyasa Testi (Market Testing) yürürlüğe konulmuştur. Testin dört ön seçenek sorusu şunlardır:

- 1) Faaliyetin mutlaka yapılması mı gerekiyor?
- 2) Birinci sorunun cevabı evetse, faaliyetin kamu sektörü tarafından yürütülmesi şart mı, yoksa özelleştirilebilir mi?
- 3) Eğer kamunun rol üstlenmesi şart ise, en etkili biçimde nasıl gerçekleştirilebilir?
- 4) Kamu sektörü faaliyeti gerçekleştirecekse, bunun için yeterli örgütlenme sağlanmış mıdır?¹¹²

Piyasa testinin amacı, uygun rekabet ortamı yaratılarak, hem yurttaş hem de müşterinin kaliteli hizmeti uygun fiyata almasıdır.

İngiltere’de bu düzenlemelerden başka bir takım düzenlemeler daha yapılmıştır. Kamusal Bilgilere Erişim Kodu 1994 yılında uygulamaya konulmuş ve daha sonra 1997 yılında gözden geçirilerek yeniden düzenlenmiştir. Sadece bilgi taleplerinin karşılanması ile sınırlı kalmamış, temel politika kararları ile ilgili bilgiler ve analizler ile kamu kurumlarının yaptıkları işlemler ve yurttaşlarla ilişkileri konusunda rehber kitapçıklar

¹¹⁰ *a.k.*, s.162.

¹¹¹ *a.k.*, s.162.

¹¹² Kavanagh, *a.g.e.*, s. 311.

hazırlanması da kapsama alınmıştır.¹¹³

Thatcher, İngiliz yürütme sisteminin başbakanlık hükümeti ya da yarı-başkanlık hükümeti olarak adlandırılmasına neden olan bir yönetim tarzına sahipti. Thatcher, İngiliz yönetimindeki yerleşik ve örgütlü olan her şeye adeta savaş açmıştır. Thatcher reformları, çoğu zaman bir yasal düzenleme olmadan , konu ile ilgili kesimlerin görüşünü almadan aniden gerçekleştirilmiştir.¹¹⁴

İngiltere’de 1998 yılının sonlarında Başbakanlık tarafından yürütülen bir araştırma, yönetimin işleyişini gözden geçirmiş ve etkinlik açısından zayıflıkların nerede olduğunu saptamaya çalışmıştır. Araştırmadan çıkan sonuçlara göre, sorunlu olan alanlar şu şekilde tespit edilmiştir:¹¹⁵

- Politika geliştirme ile oluşmuş politikaların uygulanması arasında sağlam ilişkiler kurulamamakta; bu da, politikalarından istenen sonuçların beklenen başarıyla üretilmesini engellemektedir.
- Politikaların uygulanmasında birden fazla birim rol aldığı zaman, olması gereken eşgüdüm tam anlamıyla sağlanamamakta; bu da sonuç üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır.
- Olaylara uzun süreli bir perspektifle bakmada ve gelecekte belirebilecek fırsat ve tehlikeleri öngörüp değerlendirmede bazı zayıflıklar bulunmaktadır.

¹¹³ Yılmaz, *a.g.e.*, s. 42.

¹¹⁴ Karasu , *a.g.e.*, s. 166.

¹¹⁵ Kavanagh, *a.g.e.*, s. 168.

Araştırmadan elde edilen bu bulgular, başbakanlığın içinde “Performans ve Yenilikçi Girişimler Birimi” adı verilen özel bir birimin kurulmasına yol açmıştır. Birçok birimin birlikte hareket etmesi gereken orta ya da uzun vadeli konularda, yönetimin daha bütünleşmiş bir şekilde çalışması amacıyla kurulan bu birim, hükümetin tamamına hizmet sunmakta ve çalışmalarını somut projelerle yürütmektedir. Bu birim oldukça küçük bir kadrodan oluşmaktadır. Birim, günlük işleri yürütmekte, hangi projelerin devreye alınması gerektiğine karar vermekte ve bitirilmiş olan projelerin uygulanmasını izlemektedir. Bir projeye karar verildiği zaman ise, onun bütün çalışmalarını yapmak için bir proje takımı kurulmaktadır. Bu takım gerek idarenin içinden gerekse özel kesimden, üniversitelerden ve gönüllü kuruluşlardan gelen kişilerden oluşmaktadır.¹¹⁶

Birimin görev tanım belgesinde var oluş nedeni, hükümet politikalarının etkinliğinin artırılması, uygulamaların ve hizmet sunma mekanizmalarının iyileştirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Bunu yaparken de birçok birimin görev alanına gire ve yenilikçi bir nitelik taşıyan konularda o birimlerle işbirliği içinde çalışması beklenmektedir. Amaçları ise, Başbakan’a aşağıdaki şekilde destek vermek olarak ifade edilmektedir:¹¹⁷

- Stratejik nitelik taşıyan toplumsal konuları ve kamu politikası sorunlarını saptayıp tanımlamak.
- Mevcut politikaların, programların ve hizmet sunma mekanizmalarının performansını değerlendirmek.

¹¹⁶ Kavanagh, *a.g.e.*, s. 169.

- Politikaların etkinliğini iyileştirecek, hizmetin kalitesini arttıracak ve kamu etkinliklerini kullanıcıların gereksinimlerine daha iyi yanıt verecek hale getirecek yenilikçi girişimler önermek ve geliştirmek.

Belge, bazı ilkeleri de tanımlamaktadır:¹¹⁸

- Sürdürülebilir gelişme ve istihdam, fırsat eşitliği ve çağdaş bir kamu yönetimi sağlamak yolunda reformlar yapmayı amaç edinmiş olan hükümetin bu politikasını desteklemek.
- Dışa dönük olmak ve gerek kamu kesimi kuruluşlarıyla, gerekse özel kesim kuruluşlarıyla işbirliği halinde çalışmak.
- Yürüteceği değerlendirme çalışmalarında yüksek standartlar tutturmak.
- Dış tepkilere ve sorgulamalara açık olup hesap verme mekanizmalarını tam anlamıyla çalıştırmak.

Gelişmiş ülkelerdeki sosyal demokrat partilerin geleneksel sosyalizmle kapitalizm arasında uzlaşıcı bir yol bulma girişimlerine genelde “Üçüncü Yol” yaklaşımı deniliyor. Bu yaklaşımın öncülüğünü İngiltere Başbakanı Tony Blair yürütmektedir. Burada kast edilen katı sosyalist teorileri de koşulsuz, kuralsız kapitalizmi de benimsemeyen, bu ikisi arasında orta yollar arayanlar. Üçüncü yolu tam anlamıyla tarif

¹¹⁷ Kavanagh, *a.g.e.*, s. 170.

etmek aslında kolay değil. Bu düşüncenin fikir babalarından Anthony Giddens, üçüncü yolu toplumsal dayanışma ile ekonomik dinamizmi bir araya getiren bir düşünce tarzı biçiminde tanımlıyor. Ona göre üçüncü yol herkese eşit fırsat yaratılmasını öngörüyor, ürünün eşit paylaşımını değil. Refahın paylaştırılmasından çok büyütülmesi, arttırılmasıyla ilgili. Giddens'a göre refah devleti başarısızlığa uğramıştır ve piyasa ekonomisinin alternatifi yoktur.¹¹⁹

Bilindiği üzere Next Steps ve onu izleyen girişimler Muhafazakar Parti tarafından başlatılmıştır. Bu nedenle Blair başkanlığındaki İşçi Partisi'nin takınacağı tutum merak konusu olmuştur. Blair hükümeti önce, 1997 ve 1998 yıllarında Kamu Harcamalarının Kapsamlı Değerlendirilmesi (Comprehensive Spending Review) ve Çağdaş Kamu Hizmetleri (Modern Public Services) adlı çalışmaları yapmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 1999 yılında Blair Hükümeti'nin kamu yönetimi reformuna yaklaşımı ve stratejisini ortaya koyan Kamu Yönetiminin Çağdaşlaştırılması Beyaz Kitabı (Modernizing Government White Paper) yayımlanmıştır.

Buna göre yeni hükümetin çağdaş kamu yönetimi vizyonu daha yalın, daha etkili ve yurttaşların ve ekonominin gereksinimlerine daha duyarlı bir yöntemdir. Hizmetlerde en üstün kalite sağlanacak ve hizmet sunumu kullanıcılar açısından en istenilen nitelikte olacaktır. Bu çerçevede ortaya konulan ilkeler şunlardır:

- Politikalar kısa dönemli günlük baskılara bir tepki olarak değil, uzun dönem düşünülerek oluşturulacak ve girdilerden çok sonuçlar üzerinde odaklaşacaktır.

¹¹⁸ A.k., s. 170.

- Kamu hizmetlerinin sunumunda hizmeti sunanların rahatlığı değil, hizmetten yararlananların memnuniyeti esas alınacak, yurttaşların gereksinimlerine duyarlı olunacaktır.
- Kamu hizmetleri etkili ve en üst kalitede olacaktır. Kalite bakımından dünyanın diğer ülkelerindeki benzeri hizmetlerin standartlarına eş değer standartlara sahip olacaktır.
- Bilgi çağının bir gereği olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinden en geniş şekilde yararlanılacaktır.
- Kamu yönetiminde yenilik, geliştirme ve yardımlaşma değerlerinin yer aldığı bir kültür oluşturulacaktır.¹²⁰

Beyaz Kitap 130 kadar amaç ve hedef tanımlamakta ve 62 somut sonucu gerçekleştirmeyi taahhüt etmektedir. Bu amaçlardan bazıları şunlardır:¹²¹

- Bir hizmetin sunumunda devreye giren birden fazla birimin aralarındaki sınır ve engelleri minimuma indirmek.
- Önümüzdeki 5 yıl içinde bütün merkezi ve yerel yönetim birimlerinin çalışmalarını inceleyerek en kaliteli hizmet sunanları saptamak.

¹¹⁹ P. Margaret Karns, A. Karen Mingst, *International Organizations*, USA, Lynne Rienner Publishers Inc., 2004, s. 65.

¹²⁰ Yılmaz, *a.g.e.*, s. 44.

- Talebin olduğu yerlerde 24 saat ve haftada 7 gün hizmet verebilmek.
- İdareyle yapılacak bütün yazışmaların yüzde 100'ünün 2008 yılında tamamen elektronik yolla yapılmasını sağlamak.
- Eğitim toplantıları ve seminerler düzenleyerek, üst düzey yöneticilerin liderlik ve yönetim konularındaki en yeni düşünce ve gelişmeleri sürekli izlemelerini sağlayacak başbakanlığa bağlı bir "Yönetim ve Politika Merkezi" kurmak.

Beyaz kitabın yayımlanmasından 4 ay sonra da bir "Eylem Planı" geliştirilmiştir. Bunun gereği olarak da, her birimin kendisi için bir eylem planı üretmesi istenmiştir. Gelişmeler ve varılan sonuçlar sergilenmeye başlanmış ve "21. Yüzyılda Profesyonel Kapsamlı Politika retimi" adlı bir rapor yayımlanmıştır. Bu belge, ağdaş bir anlayışla nasıl politika üretebileceğini incelemiş, örnek alınabilecek uygulamaları sıralamış ve beyaz kitabın hedeflerine ulaşmada kullanılacak bazı değişim araçlarını önermiştir.¹²²

İngiltere'de devlet reformunun önemli yapı taşlarından birisi de bilgiye erişim zgrlgdr. Tony Blair'in hükümet programının önemli maddelerinden biri bilgiye ulaşma hakkını tanımak olmuştur. Bu konudaki çalışmalar sonucunda bir yasa hazırlanmıştır. Bu yasaya göre, yurttaşlar kamunun elindeki resmi bilgi ve belgeleri görme

¹²¹ Kavanagh, *a.g.e.*, s. 172.

ve onları elde etme hakkına sahip olmaktadır. Bu yasaya tabi olan kurumlar oldukça fazladır. Merkezi yönetim birimleri, bölgesel ve yerel yönetimler, kamunun tanıdığı yetkiyle kamu görevi yapan özel kuruluşlar, özelleştirilmiş olan firmalar ve devletle yapılmış kontratlar uyarınca hizmet sunan kuruluşlar bu yasanın kapsamı içine girmektedir. Bu hakka bazı sınırlamalar da getirilmiş durumdadır. Başka kişilerle ilgili özel bilgi, ticari sır niteliği taşıyan bilgiler, milli güvenlik ve savunmayla ilgili bilgilere ulaşmada açılacak dosyaların kişilere ya da kamu menfaatlerine zarar getirebilecek nitelikte olmaması gerekmektedir. Yasa, bu alandaki çalışmaların yasaya uygun yürütüldüğünü gözlemekten, yapılacak şikayetleri değerlendirip birimlere müdahale etmekten ve “ulusal çıkarlara aykırı” özrünün gerekli gereksiz kullanılmasını önlemekten sorumlu olan üst düzeyli bir görevliyi de tanımlamış ve bu kişiye geniş yetkileri vermiştir.¹²³

Yukarıda anlatılan reform girişimleri, genelde merkezi idareyi düzenlemeyle ilişkilidir. Bu reformların sonucunda, kamu çalışanlarının sayısı ve kamu kesiminin büyüklüğü önemli oranda azalmıştır. Bu azalma ekonomik ve ticari alanda çok daha belirgin olmakla beraber, genelde tüm alanlarda bir azalma vardır. Azalmanın en fazla olduğu yerler, Savunma Bakanlığı ile özelleştirme ve contracting-out uygulamalarının olduğu alanlardır. Ancak vergi toplama gibi temel kamusal faaliyet alanlarında önemli bir değişme olmamıştır. Kamu kesimindeki azalmanın üçte biri özelleştirmeden kaynaklanmaktadır. Özelleştirmeden en fazla etkisi olan sektörler daha önce

¹²² *a.k.*, s. 172.

¹²³ Reinhard Rode, *International Wirtschaftsbeziehungen*, LIT Verlag, Hamburg, 2002, s. 52.

devletleştirilen sanayi ve telekomünikasyon sektörleridir.¹²⁴

Merkezi yönetime ilişkin yapılan reform çalışmaları dışında, ayrıca yerel düzeyde yapılan reform çalışmalarına da değinmekte yarar var.

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkeler yerel ve bölgesel yönetim sistemleri açısından başlıca iki küme oluşturmaktadırlar: Daha profesyonel ve bürokratik yerel yönetim yapılarına sahip Kuzey ülkeleri (Danimarka, İsveç, Norveç, İrlanda, Hollanda, Almanya) ve daha dağınık, zayıf ve müşteriye yerel yönetimlere sahip Güney ülkeleri (İspanya, Fransa, Yunanistan, Portekiz, İtalya). Kuzey Avrupa ülkelerinde oldukça ileri düzeyde özerk bir yerel ve bölgesel yönetim geleneği bulunmaktadır. Yüksek meşruiyete sahip, homojen ve etkin yerel ve bölgesel yönetimler, bu durumun doğal sonucu olarak da yasal statüsü yüksek, büyük ve kaliteli örgütlere sahiptirler. Eğitim, konut, ulaşım gibi refah devletine özgü hizmetlerin tümünü değilse de büyük bölümünü kapsayan geniş bir yetki ve sorumluluk alanları vardır.¹²⁵

Gerek Avrupa Birliği kurumları gerekse Avrupa Konseyi'nin büyük önem atfettiği "yerindenlik" ilkesi, yerel ve bölgesel yönetimlere daha çok yetki aktararak özerkliklerinin artırılmasını öngörmektedir. Bu da uzun dönemde Kuzey ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimleri ile Güney ülkelerinin sistemlerinin daha da yakınlaşmasını sağlayacaktır. Nitekim üye ülkelerin bir çoğunda bu yönde adımlar atılmaktadır.¹²⁶

¹²⁴ Bernard Von Plate, "Grundzüge der Globalisierung", *Informationen zur Politischen Bildung*, 280, 2003, s. 5.

¹²⁵ Arıkan, *a.g.e.*, s. 38.

¹²⁶ *a.k.*, s. 39.

Son çeyrek yüzyılı sürekli değişim içinde geçiren İngiltere, ulus altı yönetimlerin en zayıf olduğu örneklerden biridir. İngiliz yerel yönetimleri 80'ler ve 90'lar boyunca geçirdikleri değişim sonucu geleneksel güçlü yerel yönetim imajından oldukça uzaklaşmışlardır.

İngiltere 1997 yılına gelindiğinde, Thatcher'ın aşırı merkeziyetçi uygulamaları, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki sıkı vesayeti, bölgesel ve diğer ulus altı yönetim birimlerine yer verilmemiş olması nedeniyle, Avrupa'nın en merkezi yapıya sahip ülkesi olarak nitelendirilmekteydi. 1997'de İşçi Partisi'nin iktidara gelmesi sonrasında Başbakan Blair, gerçekleştirecekleri yerelleşme reformlar ile birlikte bu aşırı merkezileşmiş yapıya son vereceklerini açıklamıştır. Blair Hükümeti'nin yerel özerklik ile ilgili ilk girişimi, İngiltere'nin uzun bir süre imzalamayı reddettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzalanması olmuştur.¹²⁷

İngiltere'de 1997'den sonra gerçekleştirilen yerelleşme reformlarının hemen hemen tümünün bölgeselleşmeye yönelik olması dikkat çekicidir. Blair Hükümeti'nin bu yöndeki ilk adımı, siyasal yerinden yönetim reformudur. İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'ya önemli yetkiler devreden bu reformlar, Birleşik Krallığın anayasal yapısında bir değişiklik getirmemiştir. Belfast anlaşması ile Kuzey İrlanda'ya verilen geniş yetkilerden sonra, İskoçya'ya da diğer bölgelerden daha fazla yetki verilmesi kabul edildi. İngiltere'de farklı yerel yönetimlere farklı yetkiler verilmesi ilkesi benimsendi. 1998 yılında kabul edilen İskoçya Yasası ile bu bölgeye, anayasal konular, dış politika, savunma, milli güvenlik, göçmen işleri ve vatandaşlık, genel ekonomik ve mali konular, piyasaların

¹²⁷ Karasu, *a.g.e.*, s. 151.

düzenlenmesi, istihdam ve sosyal güvenlik dışında kalan bütün alanlarda yasa çıkartma yetkisi tanındı. 5 milyonluk İskoçya böylece, Kuzey İrlanda bir tarafa bırakılırsa, en geniş yetkilere sahip bölge oldu.

Galler bölgesine verilen yetkiler daha kısıtlıdır. 1998 yılında kabul edilen Galler Bölgesi Yasası ile 60 üyeli bir Meclis kuruluyor. Ama bu Meclis'in yetkileri oldukça kısıtlı ve birçok bakımdan İngiltere Parlamentosu'na bağımlı. Bölgenin yürütme yetkisi de İskoçya ve Kuzey İrlanda ile kıyaslanabilecek gibi değil.

Yerelleşme reformu gerçekleştirilen bir diğer bölge olan Kuzey İrlanda, tarihsel ve siyasal açıdan diğer iki bölgeyle farklılaşmaktadır. 1921'de İrlanda Cumhuriyeti'nin bağımsızlığını kazanmasından sonra 1972'ye kadar kendi parlamentosu ve kabinesi tarafından yönetilmiştir. 1997'den sonra bu yönde yine girişimler başlatılmıştır. 1998'de Birleşik Krallık ve İrlanda Hükümetleri ve Kuzey İrlanda'da yer alan siyasi partiler arasında Belfast Anlaşması imzalanmıştır. Daha sonra aynı yıl gerçekleştirilen referandumda Belfast Anlaşması için % 71, anayasal değişme için ise % 56 oranında 'evet' oyu çıkmıştır. 1998'de Kuzey İrlanda Yasası çıkarılmıştır. Aynı yıl Kuzey İrlanda Meclisi seçimleri yapılmıştır. Kuzey İrlanda'ya yönelik yetki aktarımları ile ilgili düzenlemeler bu yıldan sonra da devam etmiştir.¹²⁸

İngiltere'de gerçekleştirilen yerelleşme reformlarının sonucunda, var olan yerel yönetim birimleri güçlenmemiştir. Yapılan reformlar yerelleşmeden çok merkezileşmeye yol açmıştır. Bunun bir nedeni, merkezi idarenin sıkı vesayet denetimi, diğer bir nedeni ise

¹²⁸ Karasu, *a.g.e.*, s. 152.

yapılan reformlarla karar verme yetkisinin yerelleşmesinden çok hizmetlerin yürütülmesinin yerelleşmesidir. Önemli kararları hala merkezi idare alırken, yerel yönetimler, merkez yönetimin izin verdiği çerçeve içinde hareket edebilmektedirler. Bu nedenle İngiltere’de gerçekleştirilen yerelleşme reformlarının başarıya ulaştığını söylemek olanaklı değildir.

II. BÖLÜM: ALMANYA

Avrupa’nın göbeğinde yer alan Almanya Federal Cumhuriyeti, Batı ile Doğu’yu, Kuzey ile Güney’i birbirine bağlar. Avrupa’nın bu en kalabalık nüfuslu ülkesi, 1990 yılında iki Alman devletinin birleşmesinden sonra dokuz ülkeyle komşu oldu. Avrupa Birliği ve NATO üyesi olan Almanya’nın, birleşmiş Avrupa’ya üye olma yolunda bulunan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle ortaklık ilişkileri vardır.¹²⁹

Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasa gereğince demokratik ve sosyal bir federal devlettir. Bu devlet ayrıca, adalet ve hukuk güvencesi sağlayan ve devletin

¹²⁹ Klaus Lantermann, *İşte Almanya*, (çeviren:Belma Emircan), Berlin, Dışişleri Bakanlığı, 2003, s. 9.

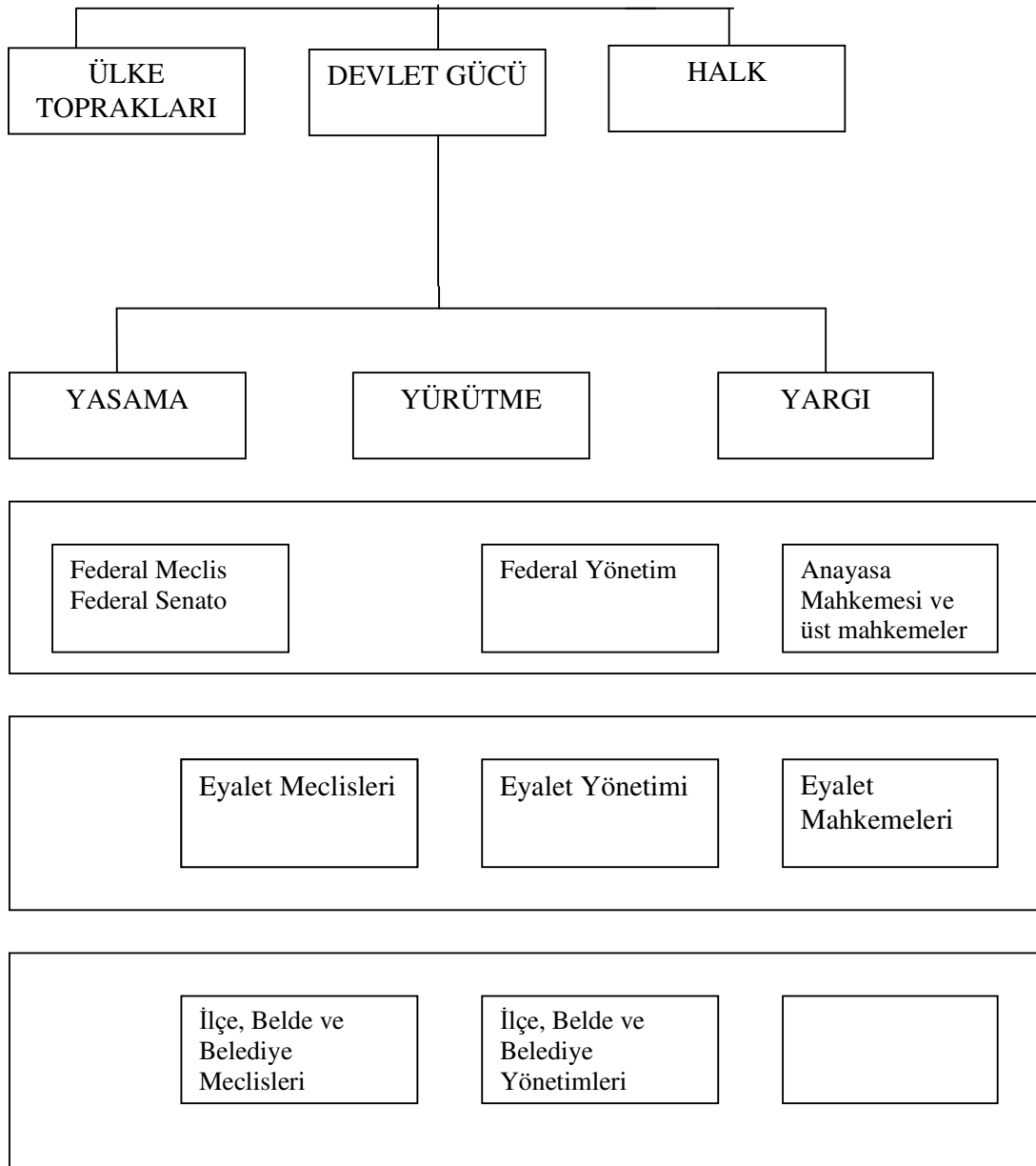
faaliyetini yasa ve hukuka bağlayan bir hukuk devletidir. Almanya, kendi yasama yönetme ve yargı erkleri olan 16 federe eyaletten oluşur. Demokratik devlet şeklinin temelini halkın egemenliği ilkesini oluşturur. Anayasa, devlet egemenliğini halktan alır, der. Anayasa, doğrudan demokrasi unsurları olan dolaylı temsili demokrasiden hareket etmektedir. Böylece örneğin federal cumhurbaşkanı ve federal başbakan dolaylı seçilir. Federal Meclis seçimleri, çoğunluk ilkesine göre seçim sistemi ile nispi seçim sistemini birleştirmektedir. Anayasa, referandum gibi dolaysız demokrasi şekillerini, bazı ülkelerin anayasalarından farklı olarak, federal Alman topraklarının yeniden düzenlenmesi halinde öngörmektedir.¹³⁰

Klasik yönetim dizgeleri olarak Fransa ile Almanya benzer özellikler taşımaktadır. Siyasal ve yönetsel geçmişleri arasında koşutluklar kurulan bu iki ülkenin siyasal ve yönetsel kurumları arasında birtakım önemli ayrımlar bulunmaktadır. Bismarck yönetimi altında Alman birliğinin kurulmasından bu yana – Nazi yönetimi dönemi dışında Almanya federal bir düzene sahip olmuştur. II.Dünya Savaşı sonrasında Almanya ikiye bölünmüş, Batı Almanya’da federal düzen varlığını sürdürürken, Doğu Almanya’da tekçi-özekçi bir yönetim yapısı kurulmuştur. İki Almanya’nın 1990 yılında birleşmesinden sonra Almanya’nın doğu bölgesinde de yeni eyaletler oluşturularak Almanya’nın tarihten kaynaklanan federalizmi yeniden bütün Almanya’yı kapsar bir biçimde oluşturulmuştur. Almanya 1990 yılında birleşmesine rağmen dört yüzyıl süren bir ayrılığı bir araya getirmek kolay olmamıştır.¹³¹ Bugün 11’i batı, 5’i doğu olmak üzere toplam 16 Eyalet bulunmaktadır.¹³²

¹³⁰ Lanterman, *a.g.e.*, s. 109.

¹³¹ Marie-Luise Recker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Beck, München, 2002, s. 101.

Çizim 4: Devlet



Kaynak: Fritz Blumöhr, *Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Bamberg, C.C. Buchners Verlag, 1999, s.1.

II.1. Siyasal Yapı

Bugünkü haliyle Alman Federalizmi, 1949'da kabul edilen ve halen yürürlükte

olan anayasanın 20. ve 28. maddelerine dayanmaktadır ve temel anayasal ilkeler arasına alınmıştır. Daha önce de belirtildiği üzere, bugün 11'i batı, 52i doğuda olmak üzere şu 16 eyalet bulunmaktadır: Bayern, Baden Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Saarland, Rheinland-Pflaz, Hessen, Thüringen, Sachsen, Sachsen Anhalt, Schleswig Holstein, Mecklenburg Vorpommern ve Kent Eyaletler Berlin, Bremen, Hamburg.¹³³

Almanya, iki meclisli bir parlamentoya sahip olan üniter bir federal devlettir. Yasama organını oluşturan iki meclisli parlamento, Bundestag (Federal Meclis) ve Bundesrat (Federal Senato)'tır. Federal Senato, eyaletlerin değil, merkezin organıdır. Almanya Federal Cumhuriyeti, demokratik ve sosyal bir federal devlettir (Anayasa madde 20,1).¹³⁴

Bundestag, 4 yıl için seçilir; yasaları yapmak, yürütmenin başını (federal şansölye-kanzler-başbakan) seçmek ve hükümetin işleyişini denetlemek temel görevleridir.¹³⁵ Alman Federal Meclisi, Almanya Federal Cumhuriyeti'nin halk temsilciliğidir. Meclisin süresinden önce dağıtılması yalnızca istisnai durumlarda mümkündür ve bu federal cumhurbaşkanının yetkisindedir. Federal Meclis'in genel kurul toplantısı, özellikle dış ve iç politikadaki önemli sorunların görüşüldüğü hallerde, büyük parlamento tartışmalarının forumu olur.¹³⁶

Bundesrat ise, 16 eyaleti yasamada temsil eder ve bu eyalet hükümetlerinin üyelerinden ya da onların temsilcilerinden oluşur. Bu yapının ABD'deki ya da İsviçre'deki

¹³³ Özden Akın, *Federal Almanya*, içinde Güler, *a.g.e.*, s. 233.

¹³⁴ Gruner, *a.g.e.*, s. 148.

¹³⁵ Akın, *a.g.e.*, s.233.

¹³⁶ Lantermann, *a.g.e.*, s. 111.

senato sisteminden farkı, seçimle gelmiş üyeler içermemesidir.¹³⁷ Bundesrat'ta her eyaletin en az 3 oy hakkı vardır. Nüfusu 2 milyondan fazla olan eyaletlerin 4, 6 milyondan fazla olanların 5, 7 milyondan fazla olan eyaletlerin ise 6 oy hakkı vardır. Anayasa değişiklik önerileri, Bundesrat'ın üçte iki çoğunluğuyla sağlanır. Bundesrat başkanı, eyalet hükümet başkanları arasından 12 ay için seçilir ve cumhurbaşkanının yokluğunda ona vekalet eder.¹³⁸ Federal devlet ve eyaletlerde parti politikası yönünden farklı durumlar olduğu zaman, Federal Konsey siyasi bakımdan bir karşıt ağırlık oluşturup muhalefetin bir aracı olabilir. Ancak bu durumun bir engelleme olarak nitelendirilmesi doğru olmaz.¹³⁹

İki meclisli Parlamento'dan başka, Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık önemli anayasal kurumlardır. Bunların dışındaki anayasal yapılardan biri, sadece cumhurbaşkanını seçmek için oluşturulan Federal Konvansiyon (Bundesversammlung) dur. Bundestag'ın üyelerinden ve eyalet parlamentoları tarafından seçilen eşit sayıdaki üyeden oluşur. Bu konvansiyon cumhurbaşkanını çoğunluk oyuyla beş yıl için seçer.¹⁴⁰

Cumhurbaşkanının, yürütme gücü içinde yetkileri semboliktir. Yürütme gücünü elinde bulunduran ve merkezi federal düzeyde en etkili birim başbakanlıktır. Federal Şansölye olarak anılan başbakan, yasama organınca 4 yıl için seçilir. Meclisin çoğunluk oyu sağlandığında, eski başbakan düşürülerek yeni bir başbakan seçilebilir. Diğer yürütme organı Federal Bakanlar Kurulu ise, başbakan ve onun belirlediği sayıda bakandan oluşur. Almanya'da, sayıları hükümetlere göre değişmekle birlikte, ortalama 15-20 civarında

¹³⁷ Akın, a.g.e., s. 233.

¹³⁸ Gruner, a.g.e., s. 150.

¹³⁹ Lantermann, a.g.e., s. 116.

¹⁴⁰ Akın, a.g.e., s. 234.

federal bakanlık bulunmaktadır.¹⁴¹

II.2. Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devletin Yapısı

Anayasa'nın 20. maddesi, "devlet egemenliğinin halktan geldiğini" belirterek; halkın "egemenliğini, seçimler ve oylamalar aracılığıyla ve yasama, yürütme ve yargı yetkileriyle donanmış özel organlar eliyle" kullanacağını hüküm altına almıştır. Federal düzeyde yasama görevini Federal Meclis ve Federal Konsey yerine getirmektedir. Yürütme görevi, Federal Cumhurbaşkanı ile Federal Başbakan yönetimindeki Federal Hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir. Federal düzeyde yargı fonksiyonu Anayasa Mahkemesi ile temyiz mercii olarak çeşitli mahkemelerin yetkisindedir. Eyalet düzeyinde de çeşitli yasama, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır.¹⁴²

II.2.1. Yasama

Yasa yapma yetkisi Federal Devlet, eyaletler ve mahalli idareler düzeyinde çeşitli meclisler aracılığıyla kullanılmaktadır. Anayasa'da kural olarak hangi seviyede ne tür düzenleme yapılacağı belirlenmiştir. Ancak bu yetkilerin daha üst organlarca kullanılmaması halinde daha alt organlarca kullanılması mümkün bulunmaktadır.¹⁴³

Bütün birleşik devletlerde olduğu gibi, Almanya'da da yasama organı iki kanatlıdır. Tüm halkın temsilcisi olan Federal Meclis ile eyaletlerin temsilcisi olan Federal Senato'dur. Anayasa'nın üçüncü bölümü Federal Meclis'i, dördüncü bölümü ise Federal

¹⁴¹ *a.k.*, s. 234.

¹⁴² İsmail Can, "Almanya'da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri", *Maliye Dergisi*, Sayı.145, Ocak-Nisan, Ankara, 2004, s. 4.

¹⁴³ Can, *a.g.m.*, s. 5.

Senato'yu düzenliyor.¹⁴⁴

II.2.1.1. Federal Meclis

Bir ülkenin siyasi kurumları, o ülkenin sistemini oluşturur. Almanya Federal Cumhuriyeti'nde, bu kurumların merkezinde Federal Meclis bulunur.¹⁴⁵ Alman Federal Meclisi, Almanya Federal Cumhuriyeti'nin halk temsilciliğidir.

Federal Meclis, dört yıl için seçilmekte ve görevi yeni meclisin toplanmasıyla sona ermektedir. Milletvekilleri genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oyla seçilmektedir. Federal Meclis'in en önemli görevleri yasa koymak, federal başbakanı seçmek ve hükümeti denetlemektir.¹⁴⁶

Federal Meclis üyelerine ilişkin seçim sistemi kişiselleştirilmiş nispi temsil usulü olarak nitelendirilmektedir. Önseçim bulunmamaktadır ve adaylar usulen partiler tarafından belirlenmektedir. Ancak, bağımsız aday olunması da mümkündür. Her seçmen iki oy kullanmaktadır. Birinci oy ile seçim bölgesinin adayı, ikinci oy ile de partilerin eyalet listesinde belirlenen adaylar seçilmektedir.¹⁴⁷

Federasyon ile eyaletler arasındaki yetki ve görevlerin sınırı Anayasa'nın 70-74. maddelerinde yasama yetkilerine ilişkin hükümlerle belirlenmiştir. Dış politika, savunma, seyahat özgürlüğü, göç, para rejimi, gümrük ve ticaret birliği, posta ve telekomünikasyon gibi ülkenin tamamını ilgilendiren konularda Federal Meclis'e ait

¹⁴⁴ Eroğul, *a.g.e.*, s. 220.

¹⁴⁵ Fritz Blumöhr, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland- Normen, Institutionen, Entscheidungsabläufe*, Bamberg, C.C. Buchners Verlag, 1999, s. 7.

¹⁴⁶ Can, *a.g.m.*, s. 5.

bulunmaktadır.¹⁴⁸

II.2.1.2. Federal Senato

Federal Senato, ABD ve İsviçre gibi diğer federal devletlerdeki senato sisteminin aksine, seçilmiş halk temsilcilerinden değil, eyalet hükümetlerinin üyeleri ya da onların temsilcilerinden meydana gelmektedir. Bu üyeleri, eyalet hükümetleri atayıp görevden alabilmektedir.

Almanya'daki yasaların yarısından fazlasının yürürlüğe girebilmesi için Federal Senato'nun onayı gerekmektedir. Özellikle eyaletlerin mali ve idari egemenlikleri ilgilendiren yasalar Anayasa'nın 77. maddesi çerçevesinde onaya muhtaçtır ve Federal Senato'nun onayı olmadan ya da reddine rağmen yürürlüğe girememektedir.¹⁴⁹

II.2.1.3. Eyalet Parlamentoları

Her eyaletin kendi yasası, parlamentosu, hükümeti ve yargısı mevcuttur. Eyalet parlamentosu (Landtag) 16 eyaletten doğrudan seçilen parlamenterlerden oluşmaktadır. Eyalet parlamentolarının dört önemli fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar, yasa yapma, eyalet başbakanını seçme, hükümet üyelerini seçme veya onaylama ve hükümetin icraatını inceleyerek denetlemedir.¹⁵⁰

Eyaletlerin kanun koyma yetkisi Anayasa'da belirtilmemiştir. Yasa yapma konusunda Anayasa'nın 70. maddesi uyarınca eyaletler, Federasyona yasama yetkisi

¹⁴⁷ *a.k.*, s. 5-6.

¹⁴⁸ Can, *a.g.m.*, s. 6.

¹⁴⁹ Wolfgang Mattes, Josef Linden, Bernd Matysiak, *Debatte- Sozialkunde für berufsbildende Schulen*, Paderborn, Ferdinand Schöningh, 1999, s. 217.

tanınmayan hallerde yasama yetkisine sahip bulunmaktadır. Federasyonun yasama yetkilerinin kullanılmadığı hususlarda Eyalet Parlamentoları yasama yetkilerini kullanmaktadırlar.¹⁵¹

Bazı yasama alanları, devletin çerçeve hükümleri içinde eyaletlere bırakılmıştır. Bu alanlar arasında yüksekokullar, doğanın bakımı, çevre düzeni ve sular idaresi yer almaktadır. Eyaletler, federal yasayla düzenlenen vergilerle aynı cinsten olmayan yerel tüketim ve gider vergileri konusunda yasama yetkisine sahip bulunmaktadır.¹⁵²

II.2.1.4. Mahalli İdarelerde Yasama

Almanya'da mahalli idareler esas olarak belediyeler ve ilçeler olmak üzere iki basamaktan meydana gelmektedir. İlçeler, küçük belediyeler tarafından yerine getirilemeyen hizmetler ile belediyeler arası özelliği bulunan görevleri yerine getiren mahalli idare birimi ve merkezi yönetimin taşra teşkilatıdır. Bu nedenle mahalli idarenin ana unsurunu belediyeler teşkil etmektedir.¹⁵³

Anayasa'nın 28. maddesinde, eyaletlerdeki anayasal düzenin Federal Anayasa'da belirlenen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olması zorunluluğu belirtilerek; eyaletlerde, ilçe ve belediye ile köylerde genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan bir seçimle oluşturulan ve halkı temsil eden kurumların bulundurulacağı hükmüne yer verilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise aşağıdaki hüküm yer almaktadır:

¹⁵⁰ Can, *a.g.m.*, s. 10.

¹⁵¹ Can, *a.g.m.*, s. 10.

¹⁵² *a.k.*, s. 10.

¹⁵³ Boden, *a.g.e.*, s. 45.

“Belediye ve köylerine, yasalar çerçevesinde, kendi sorumlulukları içinde yerel topluluğun bütün işlerini düzenleme hakkı verilmelidir. Belediye ve köy birlikleri de, kendi yasal görev ve yetki sınırları içinde, yasalara uygun olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler.”¹⁵⁴

i) İlçe Meclisleri

Eyaletlerin tamamında ilçenin en üst organı ilçe meclisidir. Bu meclis, ilçenin ve ilçe halkının siyasal temsilcisidir. Doğrudan seçimle oluşmaktadır. İlçe meclisi, anayasa hukuku anlamında bir parlamento mahiyetinde değildir. Bu itibarla da üyeleri yasama dokunulmazlığından yararlanamazlar. Ancak, görevi özgürce yapma ilkesi onlar için de geçerlidir.¹⁵⁵

Kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü ilçe ve belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. İlçelerin birden fazla belediye üzerinde etkileri olduğundan, belediyeler üstü görevleri bulunmaktadır. Anayasa'nın 28. maddesi hükümleri çerçevesinde, ilçe meclislerine yerine getirecekleri yerel ve ortak nitelikli hizmetleri nasıl üretecekleri konusunda yetki verilmiştir.¹⁵⁶

ii) Şehir Meclisleri

İlçelerden bağımsız büyükşehirler, belediye hizmetleriyle ilçe görevlerini

¹⁵⁴ Can, *a.g.m.*, s. 11.

¹⁵⁵ *a.k.*, s.11.

birlikte yürüten, herhangi bir ilçeye bağlı olmayan mahalli idareleridir. Bunların yönetim modeli ile hak, yetki ve sorumlulukları ilçe vesayetindeki belediyelerle aynıdır. Fakat, görevleri belediyelerle ilçelerin görevlerinin toplamını oluşturmaktadır ve büyükşehir belediye başkanı hem belediye meclisine başkanlık etmekte, hem de şehri temsil yetkisine sahip bulunmaktadır.¹⁵⁷

iii) Belediye Meclisleri

Alman idari yapılanması içinde beldeler çok önemli bir kademeyi oluşturmaktadır. Beldelerdeki yönetim organizasyonu, temel yapısal özellikleri itibariyle, ilçelerden bağımsız büyükşehir belediyelerinin dışında üç değişik belediye modeli şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak, aynı model kapsamında bulunan belediyelerde bile yapılanma farklılıklarına rastlamak mümkündür.¹⁵⁸

a) Güçlü Belediye Başkanı Sistemi

Güney Almanya meclis sistemi olarak da adlandırılan bu sistemin uygulandığı beldelerde esas organlar belediye başkanı ve belediye meclisidir. Belediye başkanı, doğrudan halk tarafından seçildiği için meşruiyeti ve gücü fazla olup, aynı zamanda idarenin de başıdır. Belde meclisi temel karar organıdır ve beldenin bütün önemli işlerinde yetkilidir. Özellikle mahalli yasaların çıkarılması, bütçenin kabulü ve belediye vergi, resim ve harçlarının kararlaştırılması gibi konularda belediye meclisi kararı gerekmektedir. Bu sistem esas olarak Baden-Württemberg ve Bayern eyaletlerinde uygulanmaktadır.¹⁵⁹

¹⁵⁶ *a.k.*, s. 11.

¹⁵⁷ *a.k.*, s. 12.

¹⁵⁸ *Can, a.g.m.*, s. 12.

¹⁵⁹ *a.k.*, s. 12.

b) Lider Esasına Dayalı Sistem

Kuzey Almanya meclis sistemi olarak da ifade edilen bu sistemde temel organ belediye meclisidir. Meclis üyeleri, belde sakinleri tarafından doğrudan seçilmek suretiyle oluşturulmaktadır. Belediye başkanı ise meclisin kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Bu itibarla belediye başkanının yalnızca temsil görevi bulunmaktadır. Bu sistemde de belediye meclislerinin görev ve yetkileri güçlü belediye başkanı istemin belediye meclisleri ile aynıdır. Nordrhein-Westfalen ve Niedersachsen eyaletlerinde uygulanmaktadır.¹⁶⁰

c) Belediye Encümeni Sistemi

Hessen’de ve Schleswig Holstein’in kent belediyelerinde uygulanan bu sistemde belediye meclisinin yanında belediyenin yönetim fonksiyonunu yerine getiren ve “Magistrat” denilen kollektif bir yürütme kuruluşu mevcuttur. Belediye başkanı meclis üyelerinden biri olup “eşitler arası birincidir”. Bu sistemde de temel karar organı meclistir ve ilke olarak diğer sistemlerdeki görevleri yerine getirir.¹⁶¹

II.2.2. Yürütme

Almanya’da yürütme görevi, Federal Devlet düzeyinde Federal Cumhurbaşkanı ve Federal Başbakan’la Federal Hükümet tarafından yerine getirilmektedir. Eyalet yönetimi, Eyalet Başbakanı ile eyalet hükümetlerince gerçekleştirilmektedir. Mahalli idareler ise belediye başkanlarınca veya bazı eyaletlerde belediye encümenince kollektif biçimde idare edilmektedir. Yürütme asıl olarak federal hükümet ve federal idare, eyalet hükümetleri ve eyalet idareleri ile belediyelerin görevidir.¹⁶²

¹⁶⁰ Can, *a.g.m.*, s. 12.

¹⁶¹ *a.k.*, s. 13.

II.2.2.1. Federal Devlet Düzeyinde Yürütme Organları

II.2.2.1.1. Federal Cumhurbaşkanı

Almanya Federal Cumhuriyeti'nin devlet başkanı Federal Cumhurbaşkanı'dır. Cumhurbaşkanı'nın, yürütme gücü içindeki yetkileri semboliktir.¹⁶³ Federal Cumhurbaşkanı, sırf bu maksatla toplanan ve bir anayasal organ olan Federal Asamble (Meclisler Topluluğu) tarafından seçilir. Asamble, Federal Meclis'teki milletvekillerinden ve eyalet meclisleri tarafından nispi seçim ilkesine göre seçilen, milletvekili sayısına eşit sayıda delegeden oluşur. Asamble'ye bazen eyalet meclislerine dahil olmayan, ülkeye hizmeti geçmiş, saygın kimseler de seçilir. Cumhurbaşkanı en çok iki dönem için seçilebilir.¹⁶⁴

Geniş kapsamlı temsil görevine sahip olan Federal Cumhurbaşkanı'nın tarafsız bir güç ve anayasanın koruyucusu olarak denge sağlayıcı bir etkisi vardır. Cumhurbaşkanı, federal devlet adına yabancı devletlerle anlaşma imzalar, büyükelçileri kabul ve akredite eder, federal yargıçları, federal memurları, subay ve astsubayları tayin ve azleder. Federal devlet adına mahkumları affetme hakkına sahiptir. Federal Cumhurbaşkanı yasaları inceledikten sonra Anayasa'ya uygun olmadıkları hususunda bir sakınca belirtme gereği bulmadığı hallerde bunları imzalayıp Resmi Gazete'de (Bundesgesetzblatt) ilan edilmelerine izin verir. Federal Cumhurbaşkanı Federal Meclis'e, meclisteki çoğunluğu dikkate alarak, federal başbakanlık görevi için bir aday önerir ve bu kimseyi, seçildikten sonra göreve atar. Başbakanın önerisiyle federal bakanları göreve atar veya görevinden

¹⁶² *a.k.*, s. 13.

¹⁶³ Akın, *a.g.e.*, s. 234.

¹⁶⁴ Lantermann, *a.g.e.*, s. 110.

alır.¹⁶⁵

II.2.2.1.2. Federal Hükümet

Federal Hükümet (Bundesregierung), Anayasa'nın 62. maddesinde belirtildiği üzere Federal Başbakan ve Federal Bakanlardan oluşmaktadır. Anayasa'nın 63. maddesi uyarınca, Federal Başbakan, Federal Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Federal Meclis tarafından görüşmesiz olarak seçilmektedir. Federal Meclis üyelerinin oylarının çoğunluğunu elde eden aday seçilmekte ve Federal Cumhurbaşkanı'nca ataması yapılmaktadır. Önerilen adayın seçilememesi durumunda, Federal Meclis, oylamayı izleyen 14 gün içinde üyelerin salt çoğunluğu ile bir Federal Başbakan seçebilmektedir. Çoğunluk oyu ile seçilen adayı Federal Cumhurbaşkanı 7 gün içinde atamak durumundadır. Seçilen aday çoğunluğu sağlayamamışsa, Federal Cumhurbaşkanı adayı atayabileceği gibi Federal Meclisi feshedebilecektir.¹⁶⁶

Almanya'da kurulu bulunan federal bakanlıklar şunlardır:¹⁶⁷

1. Dışişleri Bakanlığı (Auswärtiges Amt),
2. İçişleri Bakanlığı (Bundesministerium des Innern),
3. Maliye Bakanlığı (Bundesministerium der Finanzen),
4. Adalet Bakanlığı (Bundesministerium der Justiz),
5. Savunma Bakanlığı (Bundesministerium der Verteidigung),
6. Eğitim ve Araştırma Bakanlığı (Bundesministerium für Bildung und Forschung),
7. Tüketiciyi Koruma ve Tarım Bakanlığı (Bundesministerium für

¹⁶⁵ *a.k.*, s. 111.

¹⁶⁶ *Can, a.g.m.*, s. 14.

Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft),

8. Aile, Yaşlı, Kadın ve Gençlik Bakanlığı (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend),

9. Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung),

10. Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığı (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit),

11. Ulaştırma, İnşaat ve Konut Bakanlığı (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen),

12. Ekonomi ve İstihdam Bakanlığı (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit),

13. Kalkınma ve İşbirliği Bakanlığı (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

Federal bakanlıklar, eylemci örgütler olmaktan çok, yönelti belirleyici konumdadırlar. Alman kamu yönetiminin yönetsel-eylemci alt yapısını eyaletlerin kamu görevlileri oluşturmaktadırlar. Sıradüzensel bir örgütlenme söz konusu olmakla birlikte yetki göçerimi yaygın bir uygulamadır.¹⁶⁸

Federal Başbakan, güçlü bir konumdadır ve bu gücünü hükümet politikasının ilkelerini belirleme yetkisinden almaktadır. Bu suretle, Federal Başbakan tespit ettiği politikanın sorumluluğunu da üstlenmektedir. Her federal bakan kendisinin çalışma alanını, belirlenen hükümet politikası çerçevesinde kendi sorumluluğu altında bağımsız

¹⁶⁷ *a.k.*, s. 15.

¹⁶⁸ Emre, *a.g.e.*, s. 146.

olarak yönetmektedir. Federal Bakanların görüş ayrılıkları konusunda Federal Hükümet karar vermektedir. Federal Başbakan hükümet işlerini, Anayasa'nın 65. maddesi uyarınca federal hükümetçe kabul edilmiş ve Federal Cumhurbaşkanı'nca onaylanmış bir iç tüzüğe (Geschäftsordnung) göre yönetmektedir. Koalisyon hükümetlerinde, Başbakan siyasal uygulamalarda koalisyon ortağı ile yapılan anlaşmaları dikkate almak durumundadır.¹⁶⁹

Federal başbakan kabinenin Meclis tarafından seçilmiş olan tek üyesidir ve bu nedenle Meclis'e karşı ön planda o sorumludur. Ancak federal bakanlar da dolaylı olarak sorumludur.¹⁷⁰ Başbakanın bu konumu nedeniyle, Almanya'daki hükümet sistemine "başbakan demokrasisi" denilmektedir. Anayasa'nın 67. maddesine göre, Federal Meclis, Federal Başbakan'a güvensizlik oyunu ancak, üyelerinin salt çoğunluğuyla ona bir halef seçmek ve Federal Cumhurbaşkanı'ndan azlini istemek suretiyle verebilmektedir. Bu "yapıcı güvensizlik oyu", yalnızca hükümeti reddetme görüşünü paylaşan, ancak bir alternatif program konusunda birleşemeyen muhalif grupların hükümeti düşürmelerine engel olma amacına yöneliktir.¹⁷¹

II.2.2.1.3. Federal İdare

Anayasa'nın 86. maddesine göre Federasyon, yasaları federal idare aracılığıyla uygulayabileceği gibi Federasyon'a doğrudan doğruya bağlı kamu tüzel kişileri veya kamu kurumları aracılığıyla da uygulamaya koyabilir. Anayasa'nın 87. maddesinde, dışişleri,

¹⁶⁹ Can, *a.g.m.*, s. 16.

¹⁷⁰ Lantermann, *a.g.e.*, s. 118.

federal maliye idaresi ile 89. maddesinde belirtilen şartları taşıyan su yolları ve deniz taşımacılığının, kendi altyapısı ile donatılmış federal idare tarafından yürütülecek faaliyet konuları olduğu belirtilmiştir.¹⁷²

II.2.2.2. Eyalet İdareleri

16 eyaletten oluşan Almanya’da, eyaletler aynı zamanda egemen birer devlettirler ve her eyaletin kendi anayasası bulunmaktadır. Eyaletlerin birçoğunda idari yapılanma üç kademelidir. Eyalet hükümeti ve eyalet bakanlıkları en üst eyalet birimleri, bölge yönetimleri orta seviye eyalet idari birimleri, ilçeler ve bir ilçeye bağlı olmayan Büyükşehirler en alt eyalet birimleridir.¹⁷³

Anayasa’nın 83. maddesi, eyaletlerin federal yasaları kendi görevleri ile yürütür derken, 84. madde de yasaların eyaletler tarafından uygulanmasına ilişkin esas ile ilgilidir. Bu hükme göre, idari örgütlenme ve idari usullerin düzenlenmesi, Federal Konseyce onaylanmış federal yasalarda aksine bir hüküm bulunmadıkça, eyaletlere aittir.¹⁷⁴

II.2.2.3. Yerel Yönetimler

Almanya’da yerel yönetimler. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde büyük ağırlığa sahiptir. Alman yönetim geleneğinde yerel yönetimlerin ağırlığı ve önemi büyüktür, özerklikleri anayasal güvence altındadır. İki temel yönetim birimi vardır. Bunlar,

¹⁷¹ Can, *a.g.m.*, s. 16-17.

¹⁷² *a.k.*, s. 17.

¹⁷³ *a.k.*, s. 19.

¹⁷⁴ *a.k.*, s. 19.

ilçeler (kreise) ve belediyelerdir (gemeinden). Belediyeler de, ilçe dizgesi içindeki belediyeler (kreisangehörige gemeinden) ve ilçe dizgesi dışındaki belediyeler (kreisfreie gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılırlar.¹⁷⁵

İlçeler, temelde bir yerel yönetim birimi olmakla birlikte, genel yönetimin bir parçası olarak da çeşitli hizmetler yerine getirmektedirler. Örneğin; kendi sınırları içerisinde belediyelerin yerine getiremediği hizmetleri ve belediyeler arası nitelikteki hizmetleri yerine getirirler. Bu nitelikleriyle, bir üst kademe birimi gibi görünmekle birlikte belediyelerle aralarında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. Almanya'da yerel nitelikli ana hizmetleri belediyeler yerine getirmekte, ilke olarak ilçeler, belli bir hizmetin her yerde belli bir kalitede gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla devreye girmektedirler. Yani, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinin altındaki temel ilke, belediyelerle ilçeler arasında yasalarla belirlenen çerçevede işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı işbölümüdür.¹⁷⁶

II.2.2.3.1. İlçeler

İlçe meclisi (kreistag) ilçenin genel karar organıdır, üyeleri 5 yıl için seçilir. İlçe hizmet birimlerinin başına gelecek görevlileri atar ve bazı eyaletlerde ilçe yöneticisi ile onunla birlikte yürütme görevini üstlenen ilçe komisyonunu (kreisausschuss) seçer.¹⁷⁷

İlçe yöneticisi, yerel hizmetlerle ilgili ilçe meclisinin ve komisyonunun aldığı kararların uygulayıcısı ve merkezi yönetimin verdiği hizmetlerin yürütücüsüdür. Merkezi yönetimin belediyelere verdiği görevlerle ilgili yerindelik denetimi de yapar. Çoğu zaman, meclis ve komisyonun başkanlığını da üstlenir. Eyaletten eyalete değişen bir uygulama

¹⁷⁵ Akın, *a.g.e.*, s. 241.

¹⁷⁶ *a.k.*, s. 241.

olarak, bazen halk tarafından doğrudan seçilir, bazen merkezi yönetimce atanır, bazen de ilçe meclisine göreve getirilir.¹⁷⁸

Eyaletler arasındaki değişik uygulamalara karşın, modelin bütün ülke için geçerli olan temel özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Anayasa'ya göre, ilçe sistemi içinde yer alan belediyeler, en küçükleri de ayrı tutulmaksızın, yerel hizmetlere ilişkin kararların alınması ve uygulanmasında temel yetkili birimlerdir.
- Alan boyutlarının küçüklüğü ve akçalı kaynakların yetersizliği nedenleri ile belli görevlerin ilgili belediyelerce yürütülmesinin ekonomik olmaması ve komşu belediyelerle işbirliği yapılsa bile, hizmette istenen nitelik düzeyinin gerçekleştirilememesi durumunda, bunların yürütülmesi ilçe yerel yönetimince üstlenilmelidir.
- Salt komşu belediyeleri ilgilendiren görev alanlarında, bu görevlerin yürütülmesi için, komşu belediyeler kendi aralarında ve özel kuruluşlarla işbirliği yapabilirler.
- Sistemde ilçeler ve belediyeler, Federal Yönetim ve eyalet yönetimlerince göçerilen kimi görevleri de yürütebilirler. Bu görevler için de aynı kurallar geçerlidir. Uygulamada bu tür görevler için ilçe, çoğunlukla en alt birimi oluşturmaktadır.

¹⁷⁷ Akın, *a.g.e.*, s. 241.

- “Yönetimde Birlik” ilkesi bağlamında yönlendirilmesi gereken görevlerle ilgili olarak merkez yönetiminin etkisinin, en alt basamağa kadar ulaşması öngörülmüştür. Bununla birlikte bu durumlarda da öncelikli olan, siyasal ve yönetsel kendi kendini yönetim ilkesidir.¹⁷⁹

II. 2.2.3.1.1. İlçenin Görevleri

Temel olarak, ilçenin görevleri üç ana grupta toplanır:

- İlçenin özerk yerel yönetim birimi olarak yürüttüğü görevler: Bunlar zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak iki gruptur.¹⁸⁰ İlçe karar organı bu görevlerin yapılmasını uygun bulursa, bunların nasıl ve ne zaman yürütüleceğini de özgürce kararlaştırabilmektedir.¹⁸¹ Bu gruptaki görevleri, aşağıdaki gibi üç alt başlık halinde incelemek mümkündür:

İlçelerin belediyeler arası görevleri: Belediyeler arası yolların yapımı ve bakımı, çevre korunması, tüm ilçe halkının yararlanacağı tür hizmet kuruluşları (hastaneler, özürlüler bakım yurtları, müzeler vb.) gibi görevlerdir.¹⁸²

İlçenin tamamlayıcı görevleri: Bu tür görevler, ilçe sistemi içindeki büyük belediyelerin yapabildikleri, buna karşılık küçük belediyelerin kaynak yetersizliği ve ölçek ekonomisi nedeniyle yerine getiremedikleri hizmetlerdir. Bu alanlarda ilçe, uygun yörelerde kuruluşlar oluşturarak ya da hizmet kurarak,

¹⁷⁸ *a.k.*, s. 242.

¹⁷⁹ Selçuk Yalçındağ, “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 22.1, Ankara.1989, s. 29-30.

¹⁸⁰ Akın, *a.g.e.*, s. 242.

¹⁸¹ Yalçındağ, *a.g.m.*, s. 32.

¹⁸² *a.k.*, s. 33.

küçük belediyelerin sınırları içinde yaşayanların da bu tür hizmetlerden yararlanmalarını sağlamaktadır. Kuşkusuz sistemin mantığı içinde önce bu tür hizmetlerin küçük belediye birlikleri ve özel kuruluşların da katılımı ile yapılması yolları aranmakta, bu gerçekleşemezse, hizmeti ilçe üstlenmektedir. Bu tür görevlerin çoğu, kimi hizmetlerin ilçe sınırları içinde belli yörelere ağırlık verilerek yürütülüşü ile gerçekleştirilmektedir.¹⁸³

İlçenin dengeleyici görevleri: Genellikle akçal yardım biçimde yerine getirilmektedir. Yerel hizmetlerin sunulmasında kaynak yetersizliğiyle karşı karşıya kalan belediyeleri öbür belediyelerden alınan ilçe paylarından yapılan yardımdır. Bu tür görevler bazen teknik yardım sağlanarak yerine getirilmektedir.¹⁸⁴

- Merkezi yönetimin yönlendirilmesi doğrultusunda yürütülen görevler: Bunlar yasalarda zorunlu olarak ilçelerin yerine getireceği görevler olarak düzenlenmiştir. Merkezin belirlediği yol ve yöntemlerle yürütülen, yine merkezi yönetim tarafından hem tüzel hem yerindelik denetimi yapılabilen görevlerdir.¹⁸⁵
- İlçenin eyalet yönetiminin taşra birimi olarak yürüttüğü görevler: Bu görevlerin yürütülüşünden kaymakam doğrudan doğruya sorumludur. Bunlar üzerinde ilçe meclisin etkisi yoktur.¹⁸⁶ Genellikle toplumsal nitelikli,

¹⁸³ Yalçındağ, *a.g.m.*, s. 33.

¹⁸⁴ Emre, *a.g.e.*, s. 153.

¹⁸⁵ Akın, *a.g.e.*, s. 242; Emre, *a.g.e.*, s. 153.

¹⁸⁶ Yalçındağ, *a.g.m.*, s. 32.

kültürel, sportif görevlerdir. Afet hizmetleri, yabancılarla ilgili hizmetler, yapı denetimi ve benzeri görevler ile belediyelerin tüzel denetimi kaymakamın eyaletler adına yürüttüğü hizmetlerdir.¹⁸⁷

II.2.2.3.1.2. İlçenin Organları

Yetki ve görevlerinde, adlarında, oluşturulmalarında eyaletler arasında değişik uygulamalar olmasına karşılık, hemen tüm eyaletlerde ilçelerin üç temel organı; ilçe meclisi, ilçe komisyonu ve ilçe yöneticisidir.

İlçe Meclisi (Kreistag)

İlçenin genel karar organıdır ve beş yıl için seçilmiş üyelerden oluşur. İlçe hizmet birimlerinin başına getirilecek görevlileri atar, kimi eyaletlerde kaymakamı seçer. Ayrıca, bütçeyi kabul etmek, ilçe personel kadrolarını belirlemek, yönetmelikler biçiminde kurallar koymak, ilçe tesislerinin kurulmasını kararlaştırmak, borçlanma kararları vermek ve eyalet yasalarının başka organlara bırakmadığı ilçe ile ilgili öteki tüm konularda karar verme yetkisi ilçe meclisine aittir. Meclis, seçimle belli süre için işbaşına getirdiği görevlileri -, süreleri dolmadan görevden alabilir.¹⁸⁸

İlçe Komisyonu (Kreisausschuss)

İlçe yönetiminde görevleri ve ağırlıkları eyaletlere göre farklılık göstermesine karşılık, komisyon, ilçe modelinin önemli bir organıdır. İlçe yöneticisi ilçe komisyonu ile birlikte ilçeyi yönetmektedir. Komisyona üye seçiminde, meclisin siyasal yapısı göz

¹⁸⁷ Emre, *a.g.e.*, s. 153.

¹⁸⁸ Yalçındağ, *a.g.m.*, s. 38.

önünde tutulduğu için, ilçe yönetimi açısından siyasal ve yönetsel dengeler ve uyumlar ilk aşamada bu komisyonda kurulmakta, komisyon bağlamında uyum içinde çalışabilmek, ilçe yöneticisinin başarısını yönlendiren önemli bir etmen olmaktadır.¹⁸⁹

İlçe Yöneticisi-Kaymakam (Landrat-Oberkreisdirektor)

Kaymakam, yerel hizmetlerle ilgili olarak ilçe meclisi ve ilçe komisyonunun aldığı kararların uygulayıcısı ve merkezi yönetimin verdiği hizmetlerin yürütücüsüdür. Merkezi yönetim tarafından belediyelere verilmiş görevlerle ilgili olarak da yerindelik denetimi yapar. Eyaletten eyalete geçmekle birlikte çoğu zaman meclis ve komisyonun başkanlığını da üstlenir. Bir eyalette halk tarafından doğrudan seçilir; bir eyalette merkezi yönetim tarafından atanır, diğerlerinde ilçe meclisince göreve getirilir. Çoğu partili olmakla birlikte atamalarda yönetsel beceriler göz önünde bulundurulur.¹⁹⁰

Kaymakamın görev ve yetkileri şöyle özetlenebilir:

Kaymakam;

- İlçe yönetiminin başı olarak, ilçe meclisinin ve komisyonunun kararlarını uygular, acele durumlarda komisyon yerine kararlar alabilir.
- İlçenin görev alanına giren merkez yönetimi hizmetlerinin yürütülmesinden tek başına sorumludur.
- İlçe sistemi içindeki belediyelerin yerel yönetim görevleri üzerinde eyalet adına hukuka uygunluk, merkezi yönetimce belediyelere göçerilmiş görevler üzerinde de yerindelik denetimi yapar. İlçe sistemi içinde olmakla birlikte, büyükşehir statüsü tanınmış kentler (Kreisangehörige Großstädte),

¹⁸⁹ *a.g.m.*, s. 39.

¹⁹⁰ *Emre, a.g.e.*, s. 154.

kimi eyaletlerde kaymakamın bu yetkisi dışında tutulmuştur. İlçe sistemi dışındaki belediyelerde olduğu gibi bunlar üzerinde denetim yetkisini, vali (Regierungspräsident) kullanır.

- İlçe yönetimini temsil eder.
- Eyaletlerin çoğunda, meclisin ve komisyonun başkanıdır.
- İlçe meclisi ve komisyonun kararlarını hukuka aykırılık ve yönetsel etkililik/verimlilik gerekçeleri ile veto etme yetkisi vardır. Bu organlar kararlarında ısrar ederse, konu valiye götürülür. Son söz yönetsel yargıdır.¹⁹¹

II.2.2.3.2. Belediyeler (Gemeinden)

Almanya’da temel olarak belediyeler, ilçe dizgesi içindeki belediyeler (kreisangehörige gemeinden) ve ilçe dizgesi dışındaki belediyeler (kreisfreie gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılırlar. Birinci grupta genelde, nüfusu 10.000’i aşan kent (stadt) statüsündeki yerleşim birimleri (sayıları 1.500) bulunur. İkinci grupta, büyük çoğunlukla nüfusu 100.000’in üzerinde olan belediyeler bulunur. Bunların, hemen hemen bütün yerel konularda özerklikleri fazladır. İlçe dizgesi içindeki belediyeler ise, birçok konuda ilçe yönetiminin yetkisi altındadırlar.¹⁹²

Bunların dışında, nüfusu 5.000’in altındakilerin dahil olduğu küçük belediyeler (kleine gemeinden) ve bu belediyelerden bazılarının toplam nüfusları 8.000-10.000 arasında olacak şekilde oluşturdukları belediye birlikleri (gemeinden verbände) bulunur. Belediye birlikleri, teknik örgütsel ve mali yönden verimlilik sağlamak amacıyla

¹⁹¹ Yalçındağ, *a.g.m.*, s. 39-40.

¹⁹² Akın, *a.g.e.*, s. 242-243.

oluşturulurlar.¹⁹³

İlçe sistemi içinde ya da dışında olsun belediyeler, özerk, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim birimleridir. Aralarında özellikle organlar ve kaynaklar açısından fark yoktur. Görevler ve örgütlenme açısından fark, ilçe sistemi dışındaki belediyelerin ilçenin de görevlerini yürütmeleri ve boyut farkının yarattığı görev ve iç örgüt çeşitliliğine sahip olmalarında ortaya çıkmaktadır. İkinci değişik durum, ilçe sistemi dışındaki belediyeler için denetim yetkisinin, valiye ait olmasındandır.¹⁹⁴

Daha önce de belirtildiği üzere, belediyelerin organları ve örgütsel yapıları da eyaletten eyalete, hatta bazen şehirden şehre değişmektedir. Daha önce özelliklerine değinilen üç türde temel yapı vardır: a) Güçlü başkan modeli, b) Profesyonel kent yöneticisi modeli, c) Magistrat modeli.

II.3. Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinin Alman Kamu Yönetim Sistemi'ne Etkileri

Alman kamuoyunun savaş sonrası dönemde Avrupa entegrasyonuna bakışı pozitifti. Ancak, bu durum ortak para birimine geçilmesi yönündeki atılımlarla son buldu. Alman Markı, Almanya'nın savaştan kurtuluşunun ve ekonomik gücünün simgesiydi. Bunun yanında, ortak para biriminin Alman Markı'dan daha istikrarsız olacağı yönündeki

¹⁹³ a.k., s. 243.

korkular yaygındı. Ortak para birimine geçilmesiyle Almanlar, çok değer verdikleri bazı ulusal kurumlarının Brüksel'in saldırılarına maruz kaldığını fark ettiler. Ortak para birimine geçmenin sonucu ise, daha yüksek vergiler ve daha yüksek faiz oranları olmuştur.¹⁹⁵

1994 yılında yapılan bir kamuoyu araştırmasına göre, Alman kamuoyunun % 83'ü, Almanya'nın Avrupa Birliği içinde çıkarlarını daha iyi koruması gerektiği görüşündeyken; % 70'i Avrupa Birliği üyeliğinin Almanya'ya dünya ekonomi piyasasında uzun süreli rekabet etme gücü verdiği görüşündedir. Bunun yanı sıra kamuoyunun % 69'u Almanya'nın Avrupa Birliği içinde, dünya üzerindeki gücünü arttırmanın daha olanaklı olduğuna inanıyor.¹⁹⁶

1997 yılında Avrupa Birliği ülkelerinde yapılan diğer bir araştırma ise, halkın ortalama % 41'inin, ülkelerinin Avrupa Birliği üyeliğinden yararlandığını düşündüğünü, % 36'sının ise aksi görüşte olduğunu ortaya koymuştur. Aynı araştırmaya göre, halkın sadece % 5'i kendini her şeyden önce Avrupalı sayıyor. Avrupalıların % 97'si hiçbir Avrupa birliği kurumuyla temas etmemiş ve Avrupa Birliği'nin düzenlediği hiçbir faaliyete katılmamış olduğunu bildirmiştir. Dikkat çekici olan nokta, başta İngiltere olmak üzere, Danimarka, Almanya, Hollanda ve Fransa'da, araştırma sonucuna göre, milli duyguların Avrupalılık duygusuna ağır basmış olmasıdır. Diğer bir deyişle, bu ülkenin vatandaşları kendilerini öncelikle kendi ülkelerine bağlı birer yurttaş olarak görüyorlar daha sonra

¹⁹⁴ Yalçındağ, *a.g.m.*, s. 46.

¹⁹⁵ Stephen George, Ian Bache, *Politics in European Union*, New York, Oxford University Pres, 2001, s. 151.

¹⁹⁶ Wolfgang Mattes, Josef Linden, Bernd Matysiak, *DEBATTE – Sozialkunde für berufsbildende Schulen*, Paderborn, Ferdinand Schöningh, 1999, s. 325.

Avrupa'ya bağlı.¹⁹⁷

Almanya'da da İngiltere'deki gibi, sosyal demokratlar eski çizgilerini yumuşatarak liberal ekonominin önceliklerini daha çok benimsemeye başladılar. Alman Başbakanı Schröder'in görüşleri de İngiliz Başbakanı'nın görüşlerine yakındı. O da ekonomik amaçlı girişimler, yapılanmalar sürdürülürken, sorunların sosyal boyutunun da dikkate alınmasını savunuyordu. O da katı devletçilikten yana değildi, her şeye yön veren devlet anlayışı yerine halkın kendi ayakları üzerinde durmasını sağlayacak çözümleri savunuyordu.

Almanya'da kamu yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak için bir reform süreci başlatıldı. 1991'den sonra bakanlıklardaki 3 400 kadro kaldırıldı, 300 bölüm lağvedildi. Önceden 600 olan federal düzeydeki makam sayısı 450'ye indirildi. Alt düzeydeki 800 büro da kaldırıldı.¹⁹⁸

Almanya'da devlet daireleri arasında elektronik haberleşme sistemine geçildi. Ayrıca bir elektronik devlet arşivi oluşturuldu. Devlet dairelerinde verimliliği arttırmak için bazı hizmetlerin özel sektöre devredilmesi öngörüldü.¹⁹⁹

1 Ocak 1998 tarihinden itibaren Alman bütçe harcamalarında esnek bir sistemin uygulanmasına geçildi. Böylece bütçenin araları arasında aktarma yapmak kolaylaştırıldı. 1998 yılında kamu yönetiminde sağlanan verimlilik artışından, devletin kazancı 450

¹⁹⁷ *a.k.*, s. 326.

¹⁹⁸ Dieter Claessens, Arno Klönne, Armin Tschöpe, *Sozialkunde der Bundesrepublik Deutschland*, Köln, Rororo, 1989, s. 42.

milyon mark oldu.²⁰⁰

Personelin verimliliğini arttırmak, kamu yönetiminde toplam kalite kontrol sistemine geçmek, kamu harcamalarından azami verimliliği sağlamak için çeşitli projeler hayata geçirildi. Almanya’da kamu yönetimini çağdaşlaştırmak için geliştirilen projelerin sayısı 600’dür. Bu alanlarda özel sektörün danışmanlık firmalarından da yararlanılıyor. Bazı kamu hizmetleri basitleştirildi.²⁰¹

Almanya adım adım değişim stratejisini tercih etmiştir. Mozaik teorisi olarak adlandırılan bu yaklaşımla değişimin daha kolay gerçekleştirileceği varsayılmaktadır. Küçük küçük girişimlerden oluşan değişim çabalarının bir ivme yaratacağı ve sonuçta köklü bir değişime yol açacağı düşünülmektedir. 2000 yılı itibariyle 800 adet küçük proje bulunmaktadır. Bu denli çok sayıda girişimin geniş bir perspektife oturtulup belli bir bütünlüğün sağlanması için bir üst kurul gerekmektedir. Bu amaçla 1995 yılında Federal hükümet tarafından bir Danışma Konseyi oluşturulmuştur. Bu konsey uygulama aşamasında Yürütme Kuruluna dönüştürülmüştür.²⁰²

Danışma Konseyi politikacılar, bilim adamları, yerel yönetimler ve eyalet temsilcileri, iş dünyası ve sendikalardan gelen temsilcilerden oluşmuştur. Konseyin amacı bürokrasiyi azaltmak daha hızlı çalışan bir devlet yaratmaktır. Bu mutlaka kamusal hizmetlerin azaltılması, devletin bir kısım hizmetleri görmekten vazgeçmesi demek

¹⁹⁹ Hans-Ulrich Derlien, “Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft”, *Verwaltung und Politik*, Landeszentrale für Politische Bildung, Baden-Württemberg, 1986, s.117.

²⁰⁰ Wolfgang Mattes, Josef Linden, Bernd Matysiak, *Debatte- Sozialkunde für berufsbildende Schulen*, Ferdinand Schöningh, Paderborn, 1999, s. 215.

²⁰¹ Siegfried Unseld, *Politik Ohne Projekt, Nachdenken Über Deutschland*, Suhrkamp, Frankfurt Am Main, 1993, s. 18.

değildir. Konsey çalışmalarını 1997 yılında tamamlayarak geniş ve kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Bu önerilerin uygulanabilmesi amacıyla İdari Örgütlenmeler Yürütme Kurulu adıyla bir üst kurul oluşturulmuştur. Komite bir Bakan başkanlığında çeşitli bakanlık müsteşarlarından oluşmaktadır. Komitenin görevi, reform çalışmalarını genel gözetimi ve eşgüdümüdür.²⁰³

Küreselleşmenin ve onun yarattığı ekonomik zorlukların etkisiyle, diğer gelişmiş ülkeler gibi Almanya da devletin sosyal harcamalarında kısıntıya gitmiştir. Örneğin, Almanya’da devletin emekli maaşına katkısı dörtte bir oranında olduğu halde, (gerisi işçi ve işverenlerden sağlanan emekli kesintilerinden sağlanıyor) emekli yaşının yükseltilmesi yönünde çalışmalar var. Devletler sosyal harcamaların yükünü daha fazla kaldıramadıkları için, hükümet sosyal harcamalarda –bunun doğuracağı toplumsal ve siyasal riskleri de göze alarak- kısıntı yaparak bütçe dengelerini korumaya çalışmaktadır.²⁰⁴

Almanya’da son yirmi beş yılda ve özellikle 1990’larda ivme kazanan yönetim reformu içerisinde, yerel yönetimleri ilgilendiren kısmı için “Yeni Yönetim Modeli” (Neues Steuerungsmodell) olarak da adlandırılan reformun başlıca ilkeleri şunlardır:²⁰⁵

1. Hesapverebilirliğe olanak tanıyan bir işlevsel desantralizasyon ve “yurttaşın yakın” (bürgernähe) yönetim,

2. “Siyaset” ve “yönetim” arasında net bir sorumluluk ve görev alanlarının ayrımı yapılması,

²⁰² Yılmaz, *a.g.e.*, s. 72.

²⁰³ *a.k.*, s. 73.

²⁰⁴ Heinrich Siedentopf, “Die Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland”, *Verwaltung und Politik*, Landeszentrale für Politische Bildung, Baden-Württemberg, 1986, s. 87.

3. Merkezi vergilendirme,
4. Performansa ve girdi-çıktı hesabına dayalı bir yönetim,
5. Yönetimin rekabet yoluyla aktif hale getirilmesi.

Avrupa Birliği'ndeki en güçlü ekonomik güce sahip olan Almanya, Avrupa Birliği sürecinden kar sağlamayı umuyordu. Ancak Ortak Pazar'ın oluşturulması, Almanya şirketlerinin işgücü ücretlerinin daha düşük olduğu diğer ülkelerdeki şirketlerle rekabetini olumsuz yönde etkiledi.²⁰⁶

Almanya'nın birleşmesiyle ortaya çıkan yapısal sorunlar ve ekonomi krizleri dışında, Avrupa Birliği'ne entegrasyon ile ortaya çıkan deregülasyon sorunu vardır. Almanya'nın merkezi yönetim, Lander ve komünal otoritelerinden oluşan üç düzeyli yağısı Avrupa Birliği'nin eklenmesiyle dörde yükselmiştir. Bu durum ise, kamu sektöründe reform zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. Diğer taraftan, bu durum kamu ve özel sektör arasındaki sınırları kapsayan kamu siyasalarını da etkilemekteydi. Örneğin, deregülasyona karşı regülasyon. Burada dikkati çeken Birlik organlarıyla ulusal kurumların arasında ortaya çıkan gerginliktir. Bu gerginliğin nedeni, Birlik organlarının düzenlemelerle mükemmeliyetçilik araması, ulusal kurumların ise, çok fazla düzenleme olduğuna inanmasıdır. Diğer taraftan Avrupa Birliği landerlerin yapısını da etkilemektedir. Landerler her şeye rağmen bağımsızlıklarını savunmaktadırlar. Landerler sadece Maastricht Anlaşmasında yer alan subsidiyariteye güvenmemektedirler. Aynı zamanda Avrupa Birliği içindeki Bölgeler Komitesinde de yer alarak anayasal konumlarını

²⁰⁵ Akın , *a.g.e.*, s. 248.

²⁰⁶ Anthony McGrew, David Held, *The Global Transformation Readers- An Introduction to the Globalization Debate*, USA, Blackwell Publisher, 2002, s. 201.

güçlendirme amacındadırlar.²⁰⁷

Uluslar arası arenada etkisini gösteren ve devletin küçültülmesi istemini içeren yeni sağ yaklaşımlar, diğer ülkelerden farklı olarak Batı Almanya’da daha az etkili olmuştur. Deregülasyonun temelde, binlerce yönetsel düzenlemenin iptali ve kamu harcamalarının frenlenmesi stratejisi başarısız olmuştur. Bütün kurumları özel hukuk statüsüne koyan ve kamu mallarının piyasa tarafından korunacağı düşüncesiyle kamu kurumlarını yine kamuya satmayı hedefleyen özelleştirme politikaları, federal ve eyalet hükümetleri tarafından benimsenmemiştir.²⁰⁸

Bu gelişmelere ek olarak, yeni gündeme gelen reform paketi “Gündem 2010” (Agenda 2010), sosyal güvenlik sistemi, yerel yönetimler ve sağlık gibi alanlarda ve özellikle kamu finansmanı konusunda önemli değişiklikler içermektedir. Bu değişiklikler; sosyal güvenlik alanında vatandaşlar ve özel sektör kuruluşlarına getirilecek ek maddi yükümlülüklerle paralel olarak devletin bu alandaki harcamalarında kısıtlamalar, sağlık harcamalarının finansmanında, kapsamında ve yerel yönetimlerin vergi gelirlerinde değişiklikler içermektedir.²⁰⁹

Almanya’da yapılan reform çalışmalarının daha çok modern yönetim, bürokrasinin azaltılması ve e-devlettir. Ancak burada bürokrasinin azaltılması kırtasiyeciliğin azaltılması gibi görünse de hedeflenen bu değildir. Burada yapılmak

²⁰⁷ Klaus König, “Public Sector Reform: The Case of Germany”, in Joachim Jens Hesse, A.J. Teo Toonen, *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration Vol. III.*, Germany, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, s. 403.

²⁰⁸ Hans-Ulrich Derlien, “Public Administration in Germany: Political and Societal Relations”, in Edward Page, Linda Wouters, *The Europeanization of the National Bureaucracies*, Germany, Longman Inc., 1997, s. 72.

istenen, devlet bürokrasisinin birçok faaliyet alanından el çekerek, yani devletin küçültülerek, üretim alanının topluma bırakılmasıdır.

Yerelleştirme reformlarına bakıldığında ise, Almanya'da İngiltere'deki gibi yerelleştirme politikaları çalışmalarının yapılmadığı gözlenmektedir. Bunun temel nedeni, Almanya'da yerel yönetimlerin yetki, özerklik ve etkinlik anlamında güçlü olmasıdır. diğer bir deyişle Almanya'da köktenci yerelleştirme politikaları yerine küçük değişiklikler yapılmıştır. Almanya'daki yerelleştirme reformları daha çok vergi düzenlemeleri konusunda yapılmıştır.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği'nin diğer ülkelere uyum çerçevesinde yapılan yaptırımlar Almanya üzerinde de geçerlidir. Almanya Avrupa Birliği'ne ilişkin yükümlülükleri, gerekli değişikliklerle anayasasına yansıtmıştır.

Küreselleşme süreciyle birlikte Almanya'da son yıllarda işsizlik oranı % 10'ların altına düşmemektedir. Küreselleşme, toplumsal yapıdaki dengesizlikleri arttırmış, gelir dağılımı adaletsizliği artmıştır.

III. BÖLÜM: FRANSA

Fransa, bir Batı Avrupa devleti olmakla birlikte, ülke toprakları kıtayı aşar şekilde, sömürgeci geçmişin bir mirası olarak şu beş birimden oluşmaktadır:

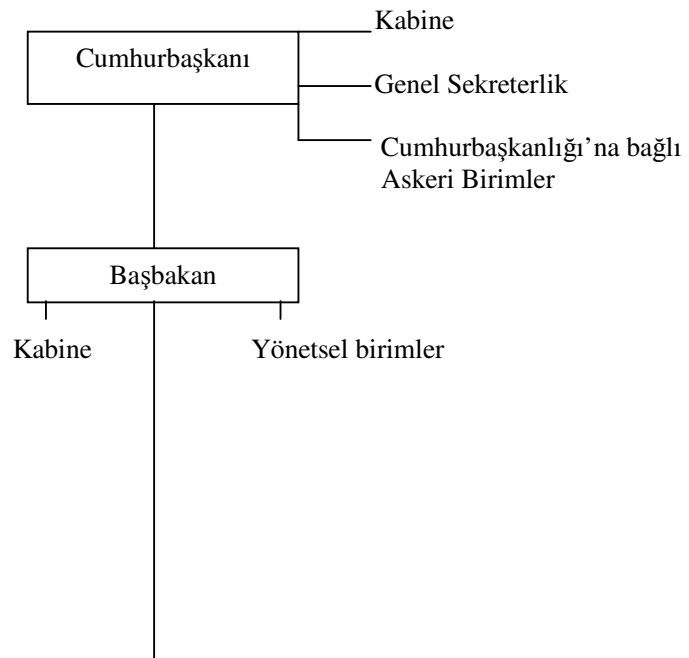
1. Anayurt Fransa: Kıtadaki topraklar ile Korsika'dan oluşmaktadır.

²⁰⁹ Akın, *a.g.e.*, s. 249.

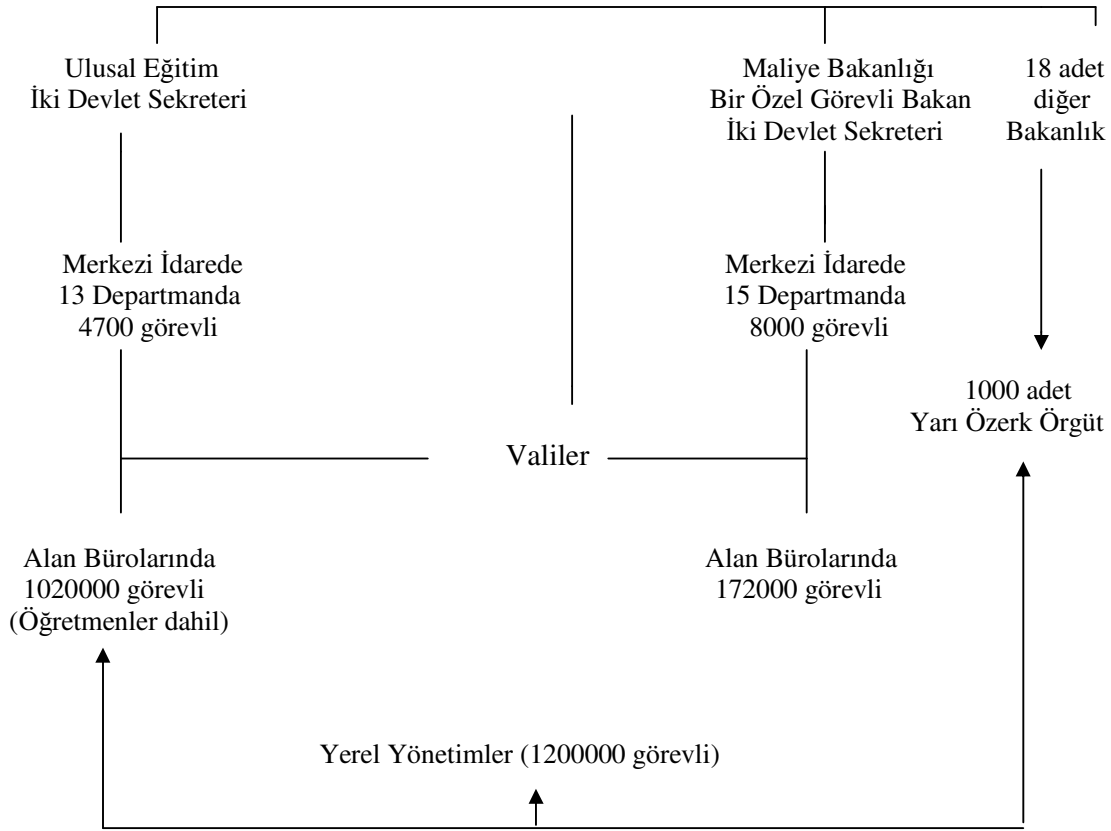
2. Denizaşırı İller: Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion.
3. Denizaşırı Topluluklar: Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte.
4. Denizaşırı Ülkeler: Nouvelle Calédonie, Wallis-et-Furtuna, Polynésie Française, Antartika'daki topraklar.
5. Devletin özel mülkü olan topraklar: Clipperton ve îles éparses. Bu toprak devletin özel mülkiyetindedir ve ekolojik koruma alanları, askeri ve bilimsel çalışmalara ayrılmış topraklardan oluşur.²¹⁰

Bu çalışmada , sadece Anayurt Fransa esas alınacaktır. Fransa idari olarak, 96 il (département) ve 22 bölgeye (région), 329 ilçeye (arrondissements) ve 36 564 beldeye (communes) ayrılmıştır.²¹¹

Çizim 5: Fransız Kamu Yönetim Sistemi



²¹⁰ a.k., s. 28.



Kaynak: Luc Rouban, *Public Administration at the Crossroads: The End of the French Specificity?*, in Jon Pierre (Ed.), *Breacrazy in the Modern State*, England, Edward Elgar Publishing Company, 1995, s. 44

III.1. Yasama

Fransız parlamentosu iki yasamadan oluşmaktadır: Ulusal Asamble ve Senato. Ulusal Asamble üyeleri beş yıllık süre için, doğrudan ve genel oyla seçilmektedir. Seçim sistemi tek üyeli seçim bölgesi ve iki aşamalı bir sistem olarak bilinmektedir.²¹²

1958 Anayasası'nın benimsediği rasyonelleştirilmiş parlamentarizm anlayışının sonucu olarak, Fransız parlamentosunun hem yasama, hem de hükümeti denetleme yetkileri iyice kısılmış durumda.²¹³

²¹¹ a.k., s. 30.

²¹² Durgun, a.g.e., s. 153.

Teorik olarak 1958 Anayasası ile Fransız parlamentosu İngiliz ve Amerikan karşıtlarından daha az güce sahip bulunmaktadır. Anayasa önemli oranda, parlamento gücünü sınırlayarak, Anayasa'da özel olarak belirlenen konular hariç, parlamento gücünün normal kaynağı yerine, yürütme geçirilmiş oldu. 1958 Anayasası hükümeti kuvvetlendirme arayışı içinde olan bir anayasadır. Bunu da sadece parlamento faaliyetlerini sınırlayarak değil, hükümetle parlamentonun ihtilaf ve çelişkili konularını karara bağlayarak yapmaktadır. Aynı şekilde hükümetin hangi şartlarda yenilgiye uğrayacağı da tanımlanmakta ve sınırlanmaktadır. Yeni anayasa ile yapılmak istenen, hükümetlerin kolayca yıkılmasını önlemek, meclisin baskı ve saldırılarından korumak ve hükümete parlamentoya karşı güçler sağlamak olmuştur.²¹⁴

Parlamentonun elindeki yasama yetkisinin oldukça sınırlanmış olması bir yana, Fransa'da yasama yetkisini parlamentonun dışında kullananlar da var. Bir kere, 11. maddede sayılan konular açısından halk yasakoyuculuk yapabiliyor. 11 maddenin kapsadığı konular şunlar: 1) Kamu güçlerinin örgütlenmesi; 2) Fransız Uluslar Topluluğu'na ilişkin bir sözleşme; 3) Bir uluslar arası antlaşmanın onaylanması; 4) Geçimsel ve toplumsal siyaset ile buna araçlık eden kamu hizmetleri. İkincisi, olağanüstü durumlarda, cumhurbaşkanı, 16. maddeye dayanarak yasa koyma yetkisini kullanabiliyor. Yasama yetkisine üçüncü ortak da hükümet. 38. maddede öngörülen yetki yasası ile, hükümet yasa gücünde kararname çıkarabiliyor. İkinci bir yolu da, Anayasa'nın 47.maddesinden kaynaklanıyor. Bu madde bütçeye ilişkin. Getirdiği düzenleme kısaca şöyle: Millet Meclisi kırk gün içinde bütçe yasa tasarısına ilişkin ilk görüşmeyi tamamlamamışsa, hükümet tasarımı Senato'ya sunar. Senato'nun önündeki süre on beş

²¹³ Eroğul, *a.g.e.*, s. 157.

²¹⁴ Durgun, *a.g.e.*, s. 162.

gündür. Sonra, 45. maddenin öngördüğü mekik yöntemi uygulanır. Parlamento yetmiş gün içinde bütçe görüşmelerini tamamlayamamışsa, hükümet bütçeyi kararname ile yürürlüğe koyabilir.²¹⁵

Fransa'daki sistem, başkanlık ve parlamenter bir sistem olmadığı için, kendine has bir yapısı ve parlamento anlayışına sahip bulunmaktadır. Parlamento özellikle IV. Cumhuriyet döneminde ortaya çıkan sıkıntıları gidermek için V. Cumhuriyet'le yeniden düzenledi. Bu durumda IV. Cumhuriyet'te çok etkin olan, devamlı hükümet istikrarsızlığına yol açan parlamento, V.Cumhuriyet'le daha pasif bir konuma indirgenmiştir. Diğer bir deyişle parlamento, belirsiz parlamento çeşidinden, tabi parlamento şekline dönüştürülmüştür. Haliyle yapılan bu kendine özgü düzenlemelerle, Fransız parlamentosu, diğer ülke parlamentolarından daha az öneme sahip oldu.²¹⁶

III.2. Yürütme

Bütün parlamenter dizgelerde olduğu gibi, Fransa'da yürütme iki başlıdır; cumhurbaşkanı ve hükümet. Ne var ki, parlamenter dizgelerin temel kuralına aykırı olarak Fransa'da esas yetki cumhurbaşkanının elinde. 1958 yılında kabul edilen 5. Cumhuriyet Anayasası Fransız devlet sisteminde ve devlet geleneklerinde önemli değişikliklere yol açtı. Bu anayasa ile Fransa bir yarı başkanlık rejimi oldu. Büyük devletler arasında bu sisteme Fransa'dan başka Rusya ve Brezilya'da rastlanıyor. Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının rolü genellikle sembolik oluyor. Esas icra görevi hükümete ait bulunuyor. Bu nedenle Avrupa Birliği'nin devlet ve hükümet başkanları düzeyindeki

²¹⁵ Eroğul, *a.g.e.*, s. 160.

²¹⁶ Durgun, *a.g.e.*, s. 168.

toplantılarına sadece Fransa ile Finlandiya cumhurbaşkanı düzeyinde katılıyorlar, diğer ülkeleri başbakanlar temsil ediyor.

III.2.1. Cumhurbaşkanı

V. Cumhuriyet sisteminde, Cumhurbaşkanının merkezi rolünün meşruiyeti, 6 Kasım 1962 Anayasa değişikliğinden beri, doğrudan genelay tarafından seçilmesinden kaynaklanmaktadır. 2 Ekim 2000 tarihli Anayasal Yasa ile Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilmiştir.²¹⁷ Cumhurbaşkanının geniş yetkileri var. Başbakanı o seçiyor, dilediği zaman hükümet toplantılarına başkanlık etme yetkisi vardır. Dış politika konularında son söz cumhurbaşkanında. Silahlı kuvvetler de cumhurbaşkanına bağlı. 1964 yılında yapılan bir anayasa değişikliği ile nükleer kuvvetlere komuta etme yetkisi cumhurbaşkanına bırakıldı. Cumhurbaşkanı Millet Meclisi'ni feshetme yetkisine de sahip. Ancak bir kere Meclis'i dağıtıp yeni seçimlere gittikten sonra yeni Meclis'i bir yıl süre ile feshedemiyor. Cumhurbaşkanının Senato'yu feshetme yetkisi yok. Ama Fransız sisteminde Senato, Meclis kadar güçlü ve etkili değil.

V. Cumhuriyet Cumhurbaşkanının anayasal sistem içindeki konumunu üç kategori içinde değerlendirebiliriz:

1. *Anayasanın koruyucusu olma rolü*: Cumhurbaşkanı, Anayasa Konseyi üyelerinin üçte birini atar (m.56); yasalara ve uluslar arası antlaşmalara karşı Anayasa Konseyi'ne başvurabilir (m.54,61); anayasa değişiklikleri sırasında belirleyici bir rol oynar (m.89).

²¹⁷ Onur Karahanoğulları, *Fransa*, içinde Güler, a.g.e., s. 32.

2. *Hakemlik rolü:* Cumhurbaşkanı, iktidarda gerçek bir ağırlığa sahiptir. Çeşitli konularda, hiçbir aracılığa gerek olmadan, doğrudan doğruya halkoyuna başvurabilir (m.11) veya meclisi feshederek seçime gidebilir (m.12). Cumhurbaşkanı'nın doğrudan geneloyle seçilmiş olmasına, onun siyasal görüşlerine bağlı bir parlamento çoğunluğunun eklenmesi hakemliği, kaptanlığa dönüştürebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, başbakan ve parlamento çoğunluğu üzerinde de otorite sahibidir ve gerçek bir hükümet başkanı olarak ortaya çıkar.

3. *Ulusal bağımsızlığın, ülke bütünlüğünün ve antlaşmalara saygının teminatı olma rolü:* Cumhurbaşkanı'nın savunma ve ulusal güvenlik konularında önemli bir rolü vardır. Elçilerin kabulü (m.14) ve uluslar arası antlaşmaların onaylanması (m.52) cumhurbaşkanı'nın görevidir. Başkomutan (m.15) olarak nükleer silah kullanma kararı verme yetkisi bulunmaktadır.²¹⁸

Ayrıca Cumhurbaşkanı başbakanın onayı ile anayasa değişikliği önerebiliyor. Bu değişikliklerin, ya iki meclisin de beşte üç oyu ile veya referandumla kabul edilmesi gerekiyor. Bu yolla bazı anayasa değişiklikleri yapılmıştır. Bunlardan en dikkat çekici olanı 1995 yılında yapılan değişikliktir. Buna göre anayasaya aykırı bulunan yasalar bile halk oylaması ile kabul edildiği takdirde yürürlüğe girebiliyor. Böylece anayasanın mutlak üstünlüğü aşındırılmış oluyor. Cumhurbaşkanı parlamentodan bağımsız. Parlamento güvensizlik oyu vererek cumhurbaşkanı'nı düşürme yetkisine sahip değildir. Ancak cumhurbaşkanı tarafından atanan hükümet parlamentoya karşı sorumludur. Milli Meclis güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürebiliyor. Ancak cumhurbaşkanı hükümeti düşüremiyor.

²¹⁸ a.k, s. 33.

III.2.2. Hükümet

Fransa’da hükümetin yapısını belirleyen ne bir anayasa hükmü var, ne de bir yasa. Her hükümette, bakanların yalnızca sayısı değil, unvanları ve görevleri de değişebiliyor. Uygulamaya bakılırsa, cumhurbaşkanı ve başbakan dışında, bakanlar kurulunun üyeleri şöyle sıralanabilir:²¹⁹

1) Devlet Bakanları (Ministres d’Etat). Protokol açısından, başbakandan hemen sonra geliyorlar. Koalisyon dönemlerinde ya da aynı partinin farklı kanatları arasında denge kurmak istendiğinde, bu koltuklar siyasal önderler arasında dağıtılıyor. Bunlara, kimi zaman yönetsel birimler bağlanıyor ya da bağlanmıyor. Siyasal dengeler bunu gerektirdiğinde, önemli bir bakanlığın başında bulunan bir bakana, ayrıca devlet bakanı unvanı da veriliyor.

2) Bakanlar (Ministres). Bunlar, bizde olduğu gibi, belli bir bakanlık örgütünün başında bulunan bakanlar kurulu üyeleri.

3) Özel Görevli Bakanlar (Ministres Délégués). Bunların yetki bakımından öteki bakanlardan farkı yok. Bu türün yaratılmasının gerekçesi, belli işlerin görülmesi için ‘bakan takımları’ yaratma isteği. Bu tür bakanlar her hükümette bulunmayabiliyor. Bulduklarında, genellikle, ya başbakanın ya da başka bir önemli bakanın yanında özel görev yükleniyorlar.

4) Devlet Sekreterleri (Secrétaires d’Etat). Başbakana ya da bir bakana bağlı

²¹⁹ Eroğul, *a.g.e.*, s. 176.

olabildikleri gibi, özerk olarak çalışanları da var. Bunlar kendi dairelerinde, amir olarak, bir bakanın tüm yetkilerini kullanıyorlar. Hükümet üyesi olmakla birlikte bunlar bakanlar kurulu toplantılarına katılmıyorlar.

Bakanlıklar ana görev birimleri olarak genel müdürlüklere ayrılıyor. Her bakanlığın örgütsel yapısı içinde bu ana görev birimlerinin üzerinde Fransa'ya özgü bir birim olan Bakanlık Kabineleri yer alıyor. Dışişleri bakanlığı gibi birkaç bakanlık dışarıda tutulursa, Fransa'da bakanlıklarda müsteşar bulunmuyor. Ancak bakanlık kabinesinin yönetiminden sorumlu bir kabine müdürü bulunuyor. Kabine müdürü genellikle büyük “côrps”lardan birinin üyesidir. Ayrıca her bakanlığın bünyesinde çok sayıda danışma ve denetim birimi bulunuyor.²²⁰

Fransız kamu yönetiminin üç ana özelliği III. Cumhuriyet'ten bu yana değişmemektedir. Bunlar, a) devletin büyük côrpslarının yönetimdeki ağırlığı, b) kamu yönetiminin gelir seviyesi düşük, ancak yetenekli yurttaşlar için bir toplumsal hareketlilik aracı olması ve orta sınıfın toplumsallaşmasında yaşamsal bir devincinin bulunması, c) kamu kuruluşlarındaki kurumsal modernleşmenin her zaman özel kesim kuruluşlarından daha ileri düzeyde bulunmasıdır.²²¹

III.3. Yerel Yönetimler

Fransa'da yerel yönetim birimi olarak belediyelerin resmen kurulması 1789'a değin uzanmaktadır. Napoleon dönemindeki kesintiden sonra, 1832'den itibaren belediye meclisleri seçimle oluşturulmaktadır. 1884'ten itibaren de belediye başkanları seçimle

²²⁰ Emre, *a.g.e.*, s. 124.

²²¹ *a.k.*, s. 126.

göreve gelmektedirler.²²²

V. Cumhuriyet Anayasa'sında yerel yönetimlerle ilgili bulunan güvenceler şunlardır:

- Yerel topluluklar seçilmiş meclisler eliyle yönetilir. (madde 72)
- Senatoda yerel birimlerin temsili sağlanır. (madde 24)
- Yerel topluluklar kendini serbestçe yönetir. (madde 34)²²³

Fransa'da yerel yönetimler üç düzeyde oluşturulmuştur. Bunlar, belediyeler, İl Özel Yönetimleri ve Bölge Yönetimleri'dir. Bu çerçevede 36.000'den çok belediye, 100 il, 27 bölge ve 18.000 belediye birliğinin bulunduğu saptanmıştır. Bunların dışında 9 da anakent yönetimi bulunmaktadır.²²⁴

III.3.1.Komün (Belediye=belde) (La commune)

Fransız yerel yönetim sisteminde, Türk sistemindeki “köy topluluğu” bulunmamaktadır. En küçük yerel yönetim birimi, komündür. Komünler, Eski Rejimdeki kilise çevrelerinin (les paroisses) kalıtçılarıdır.²²⁵

III.3.1.1.Komünün Örgütlenmesi

Komünün yönetsel yapısı, karar organı olan belde meclisinden ve yürütme organı olan başkandan oluşur. Belde başkanı geneloyla meclis tarafından seçilir. Belde meclisi, genel yetkiye sahiptir. Belde işlerinin yönetimi hakkında genel karar organıdır.

²²² *a.k.*, s. 129.

²²³ *a.k.*, s. 129-130.

²²⁴ *a.k.*, s. 130.

²²⁵ Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 41.

Bütçe hakkında karar verir, yıllık kesin hesapları oylar, yerel hizmetlerin kurulmasına karar verir, belde mallarını yönetir ve beldenin yaptığı sözleşmeler hakkında karar verir.²²⁶

Belde başkanı, meclisin kararlarını hazırlar ve alınan kararları yürütür, beldenin malvarlığını yönetir, belde adına sözleşme yapar ve icraatı konusunda meclise hesap verir.²²⁷

III.3.1.2.Komünlerin Yetkileri

Komünün kendi alanına ilişkin genel yetkisi bulunmaktadır. Devlete ya da yerel yönetimlere ait yetkiler, karşılıkları olan gelirleriyle birlikte ya tümünden devlete ya da tümünden yerel yönetimlere verilir. Bazı yetki konuları yasada ismen belirtilirken, bazılarında genel yetki söz konusudur.²²⁸

III.3.2.İl (Le département) (İl Özel İdaresi)

III.3.2.1.Örgütlenme

İl, Genel Meclis (conseil général) tarafından yönetilir. İl Genel Meclisi, başkanını, dört ila on başkan ve diğer üyelerden oluşan Daimi Encümenini seçer. Meclis, ilin işleri hakkında genel yetkilidir. Temel kararları alır ve yürütme organının faaliyetleri için genel çerçeveyi çizer. Özellikle, il kamu hizmetlerinin kurulması ve geliştirilmesi, il mallarının yönetimi ve bütçe konusunda kararlar alır. Daimi Encümene, bütçe ve kesin

²²⁶ a.k., s. 41.

²²⁷ a.k., s. 41.

hesap konuları dışında yetki devredebilir.²²⁹

III.3.2.2. İl Özel Yönetiminin Yetkileri

İlin yetkileri, özeksizleştirime ilişkin yasa ile önemli ölçüde arttırılmıştır. Bu yetkilerin ilgili olduğu alanlar şunlardır:

- Sağlık hizmetleri ve sosyal yardımlar,
- Ortaokullar ve öğrenci taşımacılığı,
- Kırsal hizmetler için araç gereçler,
- Konut,
- Yolların bakımı.²³⁰

III.3.3. Bölge Yönetimi

Fransa’da bölge yerel yönetimlerinin oluşturulması noktasına büyük duraksamalarda ve çeşitli denemelerden sonra ulaşılmıştır. Bölge yönetimlerinin konusundaki duraksamanın temelinde federalizm ve bölünme kaygısının yanı sıra, güçlü bir yerel yönetim olan il özel yönetimlerinin isteksizlikleri de yatmaktadır. 1982’deki reform yasasıyla Bölge Yerel Yönetimi oluşturulmuştur. Yasa “bölgeler, bölge meclislerinin kararlarıyla yönetilir” hükmünü içermektedir. Bölge yerel yönetiminin ağırlıklı olarak bölgenin ekonomik kalkınmasının tasarlanması ve kalkınmaya dönük yatırımların yapılmasıdır.²³¹

III.3.3.1. Bölge Örgütlenmesi

²²⁸ Emre, *a.g.e.*, s. 132.

²²⁹ Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 42.

²³⁰ *a.k.*, s. 43.

²³¹ Emre, *a.g.e.*, s. 135.

Bölgenin örgütlenmesi, il yönetiminin örgütlenmesi ile büyük benzerlik göstermektedir. Bölge meclisleri, bölge işleri hakkında karar alır. Bölge işlerini takip etmekle ve kararları icra etmekle görevli bir Başkan seçer. Meclis, bütçe ve idari hesapların onaylanması dışındaki yetkilerinin bir kısmını Daimi Encümene devredebilir.²³²

Bölge düzeyinde, Bölge Meclisi dışında, iktisadi-toplumsal güçlerin temsilini ve uzlaştırılmasını amaçlayan, Ekonomik ve Sosyal Komite adını taşıyan bir başka meclis daha bulunmaktadır. Bütçe yönelimlerinin belirlenmesi, planın uygulanması için gerçekleştirilen sözleşmelerin hazırlanması ve uygulanması ile bölgelere devredilen hizmetlere ilişkin programların ve faaliyet şemalarının hazırlanması konularında bu meclise danışılması gerekmektedir. Ekonomik ve Sosyal Komite'nin üyeleri, işletmelerin, ücretli çalışmayan mesleklerin ve sendikaların temsilcileri ile bölgenin önde gelen kişileri arasından valinin kararıyla görevlendirilirler.²³³

III.3.3.2.Bölge Yönetiminin Yetkileri

Bölge yönetiminin yetkileri esas olarak bölgenin iktisadi, toplumsal ve kültürel kalkınması ile ilgili konularla belirlenmektedir:

- Bölge hizmetlerinin ihtiyaç duyduğu donanımın, merkezi idare veya yerel yönetimlerle birlikte finansmanı.
- Bölgesel gelişme ve iş yaratmak amacıyla yapılan yatırımlar için devlet hesabına, tahsisat verme.
- Bölgesel kalkınma hedefli şirketlere katılma ve karma girişimler oluşturma.

²³² Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 43.

²³³ *a.k.*, s. 43.

Bunun dışında bölge yönetimlerinin, mesleki eğitim, çıraklık eğitimi, ulaşım ve eğitim konularında yetkileri bulunmaktadır.²³⁴

III.3.4.Özel Statülü Yerel Yönetimler: Paris

III.3.4.1. Paris Kenti Yönetim Organları

III.3.4.1.1. Alt bölge Meclisleri (Les Conseils d'Arrondissements)

Paris kenti, tek bir yerel yönetim birimidir; yirmi altbölge, Paris kentinden ayrı bir hukuki tüzelkişiliğe sahip olmayan idari bölümlerlerdir. Altbölge Meclisleri'nin üyeleri, nispi temsil yöntemi ile yapılan seçimle gelirler. Üyelerinin üçte biri aynı zamanda Paris Meclisi'nde görev yapar. Altbölge meclisleri, kendilerini ilgilendiren konularda, belediye meclisinin yanında danışma organı işlevini görürler. Belediyenin yönetimi konusunda gerçek bir karar yetkileri yoktur. Sosyal, kültürel ve sportif araç gereçlerin kullanımı konusunda yetkileri bulunmaktadır. Altbölge meclisleri, altbölge belediye başkanını seçerler. Başkanın, kişilerin medeni hallerine ilişkin hizmetlerde, ilkokullar ve inşaat ruhsatı konusunda yetkileri bulunmaktadır. Hem personeli hem de hizmetleri Paris belediye başkanının vesayeti altındadır. Görevlileri de Paris belediyesinden sağlanır. Tek bir bütçe söz konusudur. Yerel yönetim birimi olarak genel yetki Paris kentindedir. Altbölgeler yasalarla belirlenmiş veya Paris kentince devredilmiş sınırlı yetkilere sahiptir.²³⁵

III.3.4.1.2.Paris Meclisi

Hem belediye meclisi hem de il genel meclisi olarak toplanmaktadır. Üyeleri

²³⁴ Karahanoğulları , *a.g.e.*, s. 44-45.

²³⁵ *A.k.*, s. 45.

her iki görevi de yapma ayrıcalığına sahiptir. Belediye meclisi, yerel yönetimlere ilişkin genel kurallara tabidir. Paris meclisi, il ve kent bütçesi olmak üzere iki bütçe çıkarmaktadır. Bu ikiliğe karşılık, Paris yerel yönetiminde hizmetler, aynı statü altında tek elden verilmektedir. Diğer yerel yönetimlerden farklı olarak, Paris bütçesi Sayıştay tarafından denetlenmektedir.

III.3.4.1.3.Yürütme Organı

Belediye başkanının, belli konulardan sorumlu olan yardımcılarını bulunmaktadır. Altyönetim belediye başkanları da Paris belediye başkanının yardımcılarıdır. Başkan, hem belediyeye hem de il özel yönetimine ait kolluk yetkileri dışında tüm yürütme yetkilerini kullanmaktadır.²³⁶

III.3.4.2.Devlet (Merkezi İdare) Temsilcisi

Kolluk valisi, Paris meclisinde devletin temsilcisidir. Özeksizleştirmenin dokunmadığı yetkilere sahiptir: Kendi görev alanında giren işlerle ilgili olarak Meclisin toplanmasını talep edebilir. Meclis toplantılarına re'sen katılır. Kolluk yetkilerine tek başına sahiptir. Kimlik kartı ve pasaport verilmesinde, trafik ve park hizmetlerinde, cenaze taşımacılığının düzenlenmesinde, yıkılma tehlikesi gösteren yapılar konusunda, gıda maddelerinin denetlenmesinde, yangınla mücadele ve kurtarma konularında yetkileri

²³⁶ Karahanoğulları , *a.g.e.*, s. 46.

bulunmaktadır.²³⁷

III.4.Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinin Fransız Kamu Yönetim Sistemi'ne Etkileri

Fransa'da kamu kesimine yönelik reformlar 1984 yılında başlamasına ve değişik hükümetler döneminde devam etmesine rağmen, bu konudaki girişimler oldukça yavaş ilerlemiş ve beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

Fransa'da devletin yeniden yapılandırılması köklü ve kapsamlı bir çalışma sonucunda gerçekleştirilebilir. Fransız hükümetindeki bakanlıklardan birinin adı Devlet Reformu Bakanlığı'dır. Fransa'daki reform çalışmalarının itici gücü halkın devletin çağa uyması yolundaki beklentileri. Yapılan bir kamuoyu araştırması ise halkın %75'inin, siyaset adamları ile birlikte çalışabildikleri takdirde, her şeyin daha iyiye gideceğine inandıklarını gösteriyor. Araştırmacılar Fransa'da devletin 20. yüzyılın sonlarında 1960'lı yıllara kıyasla daha kötü örgütlendiği görüşündeler. Halkın beklentisi sadece günlük işleri yürüten değil, aynı zamanda toplumu aydınlatan, geleceği görerek ona göre önlemler alan, işlere yön veren bir devlet. Bazıları devletin varlığını çok fazla hissettirdiğini, bazıları ise yeterince hissettirmediğini düşünüyor. Oysa sorun daha çok veya daha az devlet değil, daha iyi işleyen, daha etkin ve daha verimli bir devlet yapısı kurmaktır. Devlet her işe el atan büyük bir güç görünümünden çıkıp daha mütevazı bir yapıya kavuşmalı, ancak yapmak zorunda olduğu işleri de en iyi biçimde gerçekleştirmeliydi. Devlet sürekli olarak yeniden gözden geçirilmeli, yeniden icat edilmeliydi. Fransa'da devlet reformu tasarısını

²³⁷ A.k., s. 46.

hazırlamak için yola çıkanlar bu düşüncelerden hareket etmişler.²³⁸

Fransa'da devletin yeniden yapılandırılması konusunda reorganizasyon çalışması son derece önemlidir. Fransa'da devlet reformu kapsamında değişik kamu kuruluşlarını mümkün olduğunca bir araya getirmek, aralarında uyum sağlamak, bilgi ve deneyim alışverişini gerçekleştirmek, reform kültürünü yaygınlaştırıp kökleştirmek bakımından önemli bir uygulama olarak görülmüştür. Bu amaçla değişik yöntemler kullanılmıştır. Fransa'da, bir Kamu Yönetimi Bakanlığı olarak tanımlanabilecek "Kamu Personeli, devlet Reformu ve Yerinden Yönetim Bakanlığı" yukarıda sayılan amaçlara hizmet edecek bazı ağlar oluşturmuştur. Değişik kuruluşların temsilcileri bir araya getirilmiştir. Dört ağ dikkat çekicidir:²³⁹

- Bakanlıklararası devlet reformu daimi komitesi (CIRE).
- Personel ve idari hizmetler müdürlerinin buluşması.
- Modernizasyon ve yerinden yönetimden sorumlu üst düzey yöneticilerinin toplantıları.
- Bakanlıklararası reformcular ağı.

Bakanlıklararası devlet reformu daimi komitesinin başlıca görevleri şunlardır:²⁴⁰

- Devletin görev alanlarını ve hizmet türlerini gözden geçirip yeniden tanımlamak,
- Yurттаşların beklenti ve isteklerine uygun olarak işlemlerin basitleştirilmesi

²³⁸ Sir William Nicoll, Trevor Salman, *Understanding the European Union*, Great Britain, Pearson Education, 2001, s. 412.

²³⁹ William Safran, *The French Polity*, Longman Inc., United States, 1998, s. 89.

konularını ele almak,

- Kamu kuruluşlarının etkinliğini arttırıcı önlemleri araştırmak,
- Kamu yönetiminin modernizasyonu çalışmalarını yönlendirmek,
- Kamu kuruluşlarının örgüt yapılarını gözden geçirmek,
- İdarenin kamuoyuyla kurmakta olduğu iletişim kanallarının eşgüdümünü sağlamak,
- Reform çalışmalarına ayrılan kaynakların idareler arasındaki dağılımını düzenlemek.

Fransa'da devlet reformu konusunda yapılan en önemli reformlardan birisi de elektronik devlet aracılığıyla halka bilgi edinme hakkı ve özgürlüğünün daha fazla sağlanmasıdır. Bu konuda başka ülkelerde yaşanan deneyimler incelenmiş ve diğer ülkelerde yaşanan sorunların ortaya çıkmaması için önlemler alınmıştır. Örneğin, yurttaşların çok sık karşılaştıkları sorunlardan birisi kamu kurum ve kuruluşları tarafından istenen beyanname, form gibi dokümanların kolay anlaşılır ve kolay doldurulabilir olmamasıdır. Bunu basitleştirmek için Fransa'da Başbakanlığa bağlı CERFA adlı bir kuruluş oluşturulmuş ve merkezi yönetim birimleri tarafından istenen tüm dokümanların bu kuruluşun onayından sonra kullanılabilceği kararlaştırılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşları yurttāşa sunacakları dokümanların taslaklarını CERFA'ya sunmaktadırlar. CERFA adlı kuruluş önerilen belgelerin gerçekten gerekli olup olmadığını, gerekiyorsa hangi bilgilerin bu belgeler üzerinde olması gerektiğini ilgili kuruluş ile tartışarak kararlaştırmaktadır.²⁴¹

²⁴⁰ A.k., s.90.

²⁴¹ Henri Menudier, *Frankreich der unbequeme Partner*, içinde Reinhard Meier, Susanne Luther, *Europa und die USA*, Olzog .

Kamu yönetimi, Fransız siyasal sisteminin kalbidir. Bu durum, ekonomik ağırlığı ve 3. Cumhuriyet'ten bu yana gelişen ulusal siyasa inşası ile ilgilidir. 5. Cumhuriyet'in yönetim sistemi, kurumsal modernitenin ne özel şirketlerle ne de daha önceki cumhuriyetlerin yasama gelenekleriyle sağlanamayacağı gerçeği üzerine kurulmuştur. Fransa'daki yönetsel devrimin, hükümet merkezli sosyal modeli reddi ve farklı sosyalist iktidarlar altında gerçekleştirilen yönetsel çözümlerin küresel harcama kesme yöntemleriyle ilgisi yoktur.²⁴²

Daha önce de belirtildiği gibi, Fransa'da siyasi yapı üniter devlet esasına dayanıyor. Fransız İhtilali'nden bu yana yerel yönetimler merkezi idarenin taşradaki uzantıları gibi çalışıyordu. 1980'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerin yetkileri bir ölçüde arttırıldı ama yine de Fransa'yı bu açıdan Almanya gibi federal yapıdaki devletlerle kıyaslamamın olanağı yok. Fransa'da diğer bir gelenek de sosyal konularda devletin öncü rol oynaması. 1980'lerden sonra bu alanda da nispi bir yumuşama başlamış bulunuyor.

Fransız devlet sisteminin uzun bir geçmişi ve gelenekleri vardır. Fransız sistemi uzun yıllar birçok ülkeye örnek olmuştur. Geçmişte Fransız sistemini büyük ölçüde benimseyen ülkeler arasında Türkiye de vardı. Tanzimat döneminden beri Türkler Fransız devlet yönetimi yöntemlerinden esinlenmişlerdi. Fransa da Türkiye gibi üniter bir devlet. Orada da merkezi idarenin geniş yetkileri vardır. Devletin toplum yaşamında ve özellikle ekonominin yönetimdeki ağırlığı Anglo-Sakson ülkelerinden çok daha fazla. Ancak 5. Cumhuriyet Anayasası Türkiye ile Fransa arasındaki benzerlikleri azalttı.

²⁴² Rouban, s. 46.

5. Cumhuriyet Anayasası 1958’de kabul edilmişti. O günlerin zor şartları altında De Gaulle tarafından hazırlatılan bu anayasa, kamu düzeninin korunmasına öncelik veriyor. Dördüncü Cumhuriyet’in istikrarsız iç yapısından doğan sıkıntıların giderilmesi için 5. Cumhuriyet Anayasası’nda devlet başkanına geniş yetkiler verildi. Cumhurbaşkanı bazı hallerde Meclis’i feshedebiliyor, devleti 6 ay süre ile kararnamelerle idare edebiliyor. Anayasa’nın 16. maddesi bu yetkilerle ilgili.²⁴³

Fransa’da devlet reformu yapılmadan önce, 1980’li yılların sonunda hükümette 48 bakan görev yapıyordu. Başbakanlıkta günde bazen 23 bakanlıklararası toplantı düzenleniyor, bakanların özel kalem müdürlüklerinde toplam 700 kişi çalışıyordu. Devlet reformu bu yapıyı kökten değiştirdi. Bugün hükümette başbakandan başka 14 bakan ile 4 bakan yardımcısı ve 10 devlet sekreteri bulunuyor. Bakanlardan biri “Kamu Yönetimi, Devlet Reformu ve Ademi Merkeziyetçilik Bakanı”.²⁴⁴

Avrupa Birliği’ne uyum sağlamak için Fransız yönetim sisteminde de birtakım değişiklikler yapılmıştır: Birliğe bağlı bir büyükelçi ve onun yönetiminde yüksek düzeyli görevliler; bir bakanlık (Dışişleri Bakanlığına bağlı Avrupa İşlerinden sorumlu bir bakan); başbakanlık bürosunda bir uzman; başbakanlığa bağlı bir danışman ve Avrupa ekonomik işbirliği ile ilgili bakanlıklar arası bir komite. Diğer önemli bir değişiklik, 1993 yılının sonunda Alman Federal Bankası (Bundesbank) örnek alarak oluşturulan Fransız Ulusal Bankası’dır.²⁴⁵

²⁴³ Nicoll, *a.g.e.*, s. 414.

²⁴⁴ *A.k.*, s. 415.

Avrupa Birliği üyesi olan bir ÷lke için ulusal düzeyde yapılan düzenlemeler yeterli değil. Birçok alanda Avrupa Birliği'ne uyum sağlamak, Avrupa çapındaki reformlara, yeniliklere ayak uydurmak da gerekiyor. Onun için her bakanlıkta Avrupa ile ilgili işlerde verimliliği arttırmak için özel bürolar kuruldu. Bu çalışmaların bir amacı da Avrupa Birliği kaynaklarından sağlanan katkıların tarımda, istihdamda, çevre konularında ve başka alanlarda en verimli biçimde kullanımı ve bunların denetimi.

Gaullist Ulusalcılığa karşı birçok Fransız, Avrupa'nın uluslarüstü gücüne devlet egemenliğinden fedakarlık anlamına gelmesine rağmen, çıkar sağlamak için, itiraz etmedi. Fransız yurttaşlarının çoğunluğu, özellikle genç nesil, kendilerini giderek daha çok Avrupalı hissetmelerine karşı, Avrupa Birliği'nin giderek daha çok teknokratik olduğundan ve kendi kaderlerini belirleme hakkının giderek azaldığından şikayetçi olan bir kesim de var.²⁴⁶

Avrupa ile bütünleşme süreci Maastricht Anlaşması'nın imzalanmasından sonra ciddi anlaşmazlıklara yol açtı. Anlaşmaya taraf olanlar, Fransa'nın güçlenmesinin ve Avrupa'nın istikrarının birleşmiş ve bütünleşmiş bir Avrupa ile sağlanacağı görüşünde idiler. Ayrıca, Avrupa Birliği tarafından verilen kararlarda ulusal yasama kurumlarının etkisi artacağı için demokrasinin gelişimine katkı sağlanacağını savunuyorlardı. Anlaşmaya karşı olanlar (özellikle sol ideolojiye mensup olanlar), Avrupa Birliği'nin istihdamdan çok kar sağlama amacıyla olan kapitalist bir girişim olduğunu ve Brüksel'deki karar verme yetkisine sahip olanların yerel ihtiyaçların ne olduğu hakkında fikirleri olmadığını savunuyorlardı. Anlaşmaya karşı olan diğer bir kesim (özellikle sağ

²⁴⁵ Safran, *a.g.e.*, s. 348.

²⁴⁶ Safran, *a.g.e.*, s. 350.

ideolojiye mensup olanlar), Avrupa Birliği'nin Fransız bağımsızlığının sonunu telaffuz ettiği konusunda uyarıyorlar ve “ulusa karşı bir suç işlediğini” savunuyorlardı. Fransız yaşam tarzını, ülkenin çevresine ve geleneksel Fransız politik kalıplarını tehdit eden birçoğ unsurdan söz ediyorlardı. Birçoğu Maastricht Anlaşmasını “Tarihi bir ahmaklık” olarak nitelendiriyordu.²⁴⁷

Küreselleşmenin ve onun yarattığı ekonomik zorlukların etkisiyle devletin sosyal harcamalarında kısıntıya giden ülkelerden biri de Fransa. Fransa'nın bugünkü sosyal güvenlik sistemi 1945 yılında çıkartılan kararnamelere dayanıyor. Fransa'da bu amaçla yapılan harcamalar 1993 yılında yaklaşık 350 milyar dolara ulaşıyordu. Bunun % 44,4'ü işçi ve işverenlerden yapılan yasal kesintilerden sağlanıyordu. Orada da, diğer Batı ülkelerinde olduğu gibi, nüfusun yaşlanması çalışanlar üzerindeki sosyal güvenlik yükünü arttırıyor. Fransa'da 20 yıl önce sosyal sigorta primi ödeyen üç kişi bir emekliyi beslerken, bu 1990'ların ortasında iki kişiye indi. 2025 yılında her çalışan bir emekliyi besleyecek. Bu 1987 yılında % 15 olan sosyal sigorta primlerinin 2025 yılında % 27'ye çıkması anlamına geliyor. Sağlık harcamalarındaki hızlı artış da sosyal sigorta sistemini zorlayan nedenlerden biri. 1970 ile 1995 yılları arasında gayri milli hasıla sekiz kat artarken sağlık harcamaları da 13 kat artış gösterdi. Bu nedenle aynı dönemde brüt ücretler yılda % 1.8 artarken, sosyal sigorta primlerindeki yıllık artış % 3.1 oldu. Yani bu gelişmeler çalışanların refahını kısıtlayıcı ve devlet kaynaklarını zorlayıcı etki yapıyor. 1995 yılında Fransız hükümetinin ekonomide başlattığı reform sürecinin bir boyutu da, sosyal harcamaları kısmak oldu. Eylül 1995'te hükümet kamu sektöründeki ücretleri dondurduğunu ilan etti. Memurların emeklilik haklarında da kısıntı yapmayı kararlaştırdı.

²⁴⁷ A.k., s. 351.

Karlı olmayan bazı devlet kuruluşlarının özelleştirilmesi ve bunun sonucunda çok sayıda çalışanın işten çıkartılması yoluna gidildi. Kamunun sağlık harcamalarında da azaltma yapılması kararlaştırıldı. Bunun üzerine Fransa'da örneği az görülen boyutta grevler ve protesto gösterileri başladı.²⁴⁸

Dikkat edilmesi gereken nokta, devletin sosyal güvenlik harcamalarını azaltma eğiliminin güç kazandığı ülkelerde, sosyal hakların ve sosyal harcamaların esasen en üst düzeye ulaşmış bulunması. Bir bütün olarak bakıldığında önümüzdeki yüzyılın başlarından itibaren Batı ülkelerinin nüfus yapısındaki değişiklikler ve piyasa ekonomisinin zorunlulukları, özellikle rekabet gücünün korunması gerekliliği dikkate alındığında bugünkü sosyal devlet ölçülerinin ve uygulamalarının sürdürülmesinin zor olacağı anlaşılıyor.

Ortak Para Birimi'ne geçilmesi konusunda da Fransa'da bir görüşbirliği bulunmamaktadır. Bazı Fransız politikacılar ortak para birimine geçiş kriterlerinin Fransa'yı bir darboğaza sürükleyeceğini savunuyordu; diğer bir kesim Euro'nun Fransa'yı Almanya'nın ekonomik insafına terk edeceğini; diğer bir kesim ise, ulusal özel sektör ve yerel yönetimlerin ülke dışı benzerleriyle anlaşma yapmasına olanak veren artan bütünleşme, devletin kimliğini kaybetmesine neden olmaktaydı. Avrupa Birliği Fransa'da yaşanan işsizliği telafi etmemek ve refah devletinin gereklerini yerine getirmeme konusunda oldukça eleştirildi.²⁴⁹

Genel olarak Güney Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimleri daha az

²⁴⁸ *a.k.*, s. 353.

²⁴⁹ Safran, *a.g.e.*, s. 352.

gelişmişlerdir. Çok sayıda ve küçük yerel yönetim birimleri Güney ülkelerine özgü bir özellik olarak göze çarpmaktadır. Güney ülkelerindeki yerel ve bölgesel yönetimler Kuzeyli yerel ve bölgesel yönetimlere oranla daha az homojen, idari yapı ve personelleri daha az profesyonelleşmiştir. Buna rağmen, güçlü bir politik yapıya ve hükümet politikaları üzerinde önemli bir etkiye sahiptirler.

Anayasal ve politik olarak güçlü bir merkeze sahip Fransa’da, 1982’de başlayan desantralizasyon süreci 17 Mart 2003’de kabul edilen değişikliklerle ivme kazanmış görünmektedir. Anayasasının 1. maddesi “Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir” şeklinde değiştirilerek “üniter devlet” ifadesi çıkarılmış, böylece yerindenlik (subsidiarite) ilkesi ve Cumhuriyetin ademi merkeziyetçi niteliği, anayasa hükmü haline getirilmiştir. Ayrıca, yeni yerel yönetim modellerinin oluşturulmasına ve sınanmasına olanak tanınmış ve mali denkleştirme ile desteklenmiş bir mali özerklik garanti altına alınmıştır. Yerel meclisleri toplantıya çağırma amacıyla dilekçe verme hakkı, karar amaçlı referandum ve yerel yönetimlerin kurumsal örgütlenmesi hakkında seçmenlere danışılmasını öngören doğrudan demokrasi yöntemleri de anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.²⁵⁰

Fransa da bütünleşme sürecinden etkilenmektedir. Bu çerçevede bölgeler daha fazla manevra alanı bulmuşlardır. Ancak, Fransa’nın yönetim sistemi geleneksel olarak merkezi yapıya dayanmaktadır. Desantralizasyona bağlı reform çalışmalarına rağmen, Fransız yerel ve bölgesel yönetimlerin Almanya Federal Cumhuriyeti’nde olan Länder’lerin özerklikleri benzer bir özerklikleri bulunmamaktadır.²⁵¹

²⁵⁰ Arıkan, *a.g.m.*, s. 41-42.

2003 anayasa değişikliği ile bölge yönetimlerine tanınan yasama yetkisi, idari örgütlenmede bölgeci anlayışın güçlenmesini sağlamıştır. 2003 reformu Fransa'yı, bölge yaklaşımı açısından İspanya ve İtalya'ya, hatta bir ölçüde Alman federal modeline yaklaştırmaktadır. Bir anlamda Fransa bu reform ile küresel ölçekte devletin sorgulanması, liberalist dönüşüm ve Avrupa'nın bütünleşme sürecinin getirdiği Bölgeler Avrupası anlayışının bir sentezini yapmakta ve ileride oluşacak federal yapıya kendisini hazırlamaktadır.²⁵²

Desantralizasyonun birinci aşaması 1981 yılında Mitterrand'ın göreve gelmesiyle başladı.

- Bölge kurumları üzerindeki devlet denetimi valiler yoluyla lağvedildi.
- Departmanların idaresinden artık vali yerine departman başkanı sorumlu tutuldu.
- İlk kez bölge kurumları, kendi yönetimleri hakkında bir bağımsızlığa ve ilk defa politik yapıları bir özerkliğe sahip oldu.²⁵³

İkinci aşama 2002 yılında Raffarin'in göreve gelmesiyle başladı ve şu yenilikleri kapsamaktaydı:²⁵⁴

- Desantralizasyonla birlikte bölgeler il defa anayasal güvenceye kavuştu; subsidiarite prensibinin kesinlik kazanmasıyla kararların en iyi hangi düzeyde alınacağı ve uygulamaya konulacağı netleşti.

²⁵¹ Stephen George, Ian Bache, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, New York, 2001, s. 168.

²⁵² Arıkan, *a.g.m.*, s. 44.

²⁵³ Wolfram Vogel, "Charakteristika des Politischen Systems", *Informationen zur Politischen Bildung*, 285, 2004, s. 41.

²⁵⁴ Vogel, *a.g.m.*, s. 41.

- Bölge kurumlarının mali özerkliği yerel vergileri toplama hakkıyla güçlendirildi.
- Bölge kurumları bölge ile ilgili konularda referandum düzenleme hakkına sahip oldular. Böylelikle yurttaşların bölge ile ilgili söz söyleme hakları doğduğundan doğrudan demokrasi güçlenmiş oldu.
- Denizaşırı bölgeler statülerini kendileri belirleme hakkına sahip oldular.

Daha önceki bölümlerde Üçüncü Yol yaklaşımına Almanya ve İngiltere'nin görüşlerine yer verilmişti. İngiltere'nin Üçüncü Yol görüşünü savunduğu, küreselleşmenin sakıncalarını giderecek bazı denetim mekanizmalarının gerekli olabileceğini ancak bunların dünya ekonomisinin kazandığı yeni dinamizmi engellememesi ve ekonomik kalkınmayı yavaşlatmaması gerektiğini savunduğunu belirtmiştik. Buna bağlı olarak, Almanya'nın benzer görüşte olduğunu, katı devletçilik yerine, halkın kendi ayakları üzerinde durması gerektiğini savunduğunu belirtmiştik.

İngiltere'de Tony Blair, Almanya'da Gerhard Schröder başbakan iken, Fransa'da Jospin hükümetin başındaydı. Jospin'in Üçüncü Yol konusundaki görüşleri farklıydı. Jospin'in savunduğu görüş, dünya ekonomisinde görülen hızlı değişimle sosyal adalet arasında bir denge kurulmasının gerekli olduğu yolunda. Jospin, kapitalizmin kurallarının hiçbir kısıntı yapılmadan uygulanması yoluyla dünyanın bütün sorunlarına çare bulunabileceğine inanmıyor. 21. yüzyıla 19. yüzyılın liberalizm anlayışı ile girilemeyeceği görüşünde. Ona göre dünya sadece firmaların ticari menfaatlerine göre yönlendirilmemeli, yeni değer yargıları, kurallar ve kurumlar oluşturularak, kapitalizmin olumsuz yan etkilerinin giderilmesine çalışılmalı.

Yukarıda yapılan açıklamalar Avrupa Birliği'nin sınırsız güce sahip olduğunun göstergesi değildir. Ancak belirtmek istenen, Birlik kurallarının otomatik olarak yürütülmediği, özellikle Fransa gibi kurucu üyelerin kendi yasama organlarındaki kanunlara ilişkin olarak hazırlandığıdır. Bu nedenle hiçbir üye ülkenin başbakan veya cumhurbaşkanının Avrupa Birliği'ne karşı olma inisiyatifi yoktur.

Küreselleşmenin taleplerine adaptasyon her ülke için zor olmuştur. Fransa için adaptasyon daha zor olmuştur. Savaş sonrası dönemde Fransa'daki sosyo-ekonomik yapı küreselleşen bir ekonomide rekabet etmenin handikaplarını oluşturan unsurlara vurgu yapıyordu. Yabancı sermaye vergilerin daha az olduğu ve devlet müdahalesinin kısıtlı olduğu ülkelere doğru akıyordu. Fransa sosyal istikrarını yüksek vergiler ve devlet müdahalesinin çok olduğu bir sistem üzerine oluşturmuştu. Fransızların felsefi görüşü, insan topluluklarının kaderinin insan dışı ekonomik güçler tarafından belirlenmesine karşı çıkmaktadır. Başarılı Fransız iktidarlar tarafından Avrupa Birliği, kapitalizmin küreselleşmesi gözüyle, ulus devletin kaybettiği özerkliğe bölgesel bir cevap olarak görülmüştür. Devletler kapitalizmin güçlerini kendi başlarına kontrol edemiyorlarsa, egemenliklerini geri çekerek buna diğer devletlerle bir çözüm bulmak durumundadırlar. Fransız politikacı ve entelektüeller küreselleşen kapitalist sistem içinde sorunlara “Fransız çözümler” bulmaya çalışmaktadırlar.²⁵⁵

Ağustos 2003'te yapılan bir kamuoyu araştırmasına göre, Fransız tüketicilerin % 42'si küreselleşmeyi kötü bir oldu olarak tanımlarken, şirketlerin % 44'ü küreselleşmeyi kötü bir oldu olarak görmektedir. Halkın % 50'sine göre küreselleşme hayat standartlarını olumsuz yönde etkilemektedir. İşçilerin ise, %58'i küreselleşmeye karşıyken, halkın %

²⁵⁵ George, *a.g.e.*, s. 176.

66'sı küreselleşmenin istihdam olanaklarını azalttığı görüşünde.²⁵⁶

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünyadaki bütün gelişmeler ve reform çalışmaları, Türkiye gibi ülkeler açısından da ufuk açıcı nitelikte. Birçok bakımdan gelişme yolunda ülke olma şansını geride bırakmış, dünyanın en ileri ülkeleri ile ekonomi, siyaset ve savunma alanında aynı kaderi paylaşan, bölgesini etkileyebilecek yüksek bir potansiyele sahip bulunan Türkiye için, çağın en ileri devletleri arasında yer almak artık ulaşılabilir bir hedef sayılmalıdır. Bu hedefe varmak için izlenecek yöntemler belirlenirken, Almanya, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerin yukarıda anlatılan tecrübeleri ve reform çalışmaları birçok bakımdan yol gösterici olabilir. Ancak burada dikkat edilmesi gerek husus, Türkiye'nin diğer ülkelerdeki reform deneyimlerini olduğu gibi almaması, bunları kendi ekonomik gelişmişlik düzeyine, toplumsal ve sosyal hayatına iyi adapte etmesidir. Yargı alanında görüldüğü üzere direkt olarak diğer ülkelerden alınan yasalar, kendi hukuk yapımıza uymadığı için yasalarda büyük boşluklar oluşmuştur. Türkiye gibi ülkeler açısından, çağın en ileri devletleri arasında yer alabilmek için, çağdaş uygarlığın ortak değerlerini benimsemek şart, ancak belirli kalıpları aynen kabul edip uygulamak gerekli değildir. Özellikle de anılan ülkelerin İngiltere hariç Avrupa'nın kurucu üyeleri olması da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu ülkelerde uygulanan reform paketleri mantık ve içerik olarak ülkemizde uygulanan paketlerle aynı olsa da, reform ihtiyacının nereden doğduğu konusu önemlidir. Bu ülkelerdeki reform

²⁵⁶ Henrik Uterwede, "Wirtschaftliche Modernisierung", *Informationen zur Politischen Bildung*, 285, 2004, s. 17.

paketleri, kendi kurdukları Avrupa Birliği'nin ve bunun bir uzantısı olan küreselleşme sürecinin sonucu gibi görünse de, Türkiye'deki reform paketlerinden farkı, reform ihtiyacının tepeden inme değil, aşağıdan yukarıya doğru gelmesidir. Yani daha çok halktan ve kamu görevlilerinin baskısından oluşmuştur.

Avrupa Birliği gibi uluslar arası bütünleşme hareketlerine katılmak, şimdiye kadar ulus devletlerin kullandıkları yetkilerden bir bölümünün bu kuruluşlara devredilmesi anlamına geliyor. Ancak, ulus devletler varlıklarını koruyorlar ve uluslar arası ilişkilerde en önemli unsur olma özelliklerini de muhafaza ediyorlar.

Küreselleşmeden az gelişmiş ülkeler gibi gelişmiş ülkelerde etkilenmektedir. Aradaki tek fark etkilenme düzeyidir. Gelişmiş ülkeler reform çalışmalarına ve uyum çalışmalarına daha önce başladıkları için, az gelişmiş ülkelerle aralarındaki farkı kapatabilmişlerdir. Ancak burada unutulmaması gereken nokta, Almanya, Fransa ve İngiltere gibi ülkelerin reform süreçlerine erken başlamalarının sebebi, Avrupa Birliği'nin oluşumunu hazırlayan ülkeler arasında olmalıdır. Diğer bir deyişle, özellikle Almanya ve Fransa, Avrupa Birliği'nin kurucu üyeleri olmaları dolayısıyla, üye olma istekleri olan diğer ülkelere uyguladıkları yaptırımları öncelikle kendi ülkelerinde hayata geçirmek zorunda olmaları göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle, bu ülkelerde yürütmenin başında olanların Birliğe karşı olmaları çok da beklenen bir davranış olmayacaktır. Her ne kadar yasama ve yürütme organlarının temel hedefleri “yurttaş memnuniyeti” olması gerekirken, bu organların daha çok önceden altına imza attıkları anlaşmalara “kamuoyuna rağmen” uymaları doğaldır. Burada tartışılması gereken bir diğer nokta “Hakimiyet kayıtsız şartsız milletin (mi) dir?”

Fransa, Almanya ve İngiltere’de yapılan kamuoyu yoklamaları, halkın küreselleşme ve küresel bir aktör olan Avrupa Birliği konusunda ciddi endişeleri olduğunu ortaya koymuştur. Özellikle, Birliğin uluslarüstü bir kurum olarak, ulus devletin bağımsızlık alanını küçülttüğünü, daha ileri giderek, tehdit ettiğini, ulus kaderinin sadece ulusa bağlı halk ve onun organları tarafından tayin edilebileceğini, gayri insani güçler tarafından tayin edemeyeceğini savunmaktadırlar. Özellikle ortak para birimine geçilmesi konusu üç ülkede de büyük endişelere yol açmıştır. Çünkü, ulusal paraları bu ülkeler için bir tür bağımsızlık simgesidir.

Araştırmaya konu olan ülkelerde yürütme gücünün yapısı özetle şu şekildedir:

Almanya’da devlet başkanı, Cumhurbaşkanı’dır. Ancak rolü usulidir. Hükümet biçimi Federal Cumhuriyet’tir ve icranın başı Şansölye’dir. Şansölye yüksek bir icra yetkisine sahiptir.

Fransa’da devlet başkanı Almanya’dakine benzer olarak Cumhurbaşkanı’dır. Ancak rolü icraidir. Hükümet biçimi de farklı olarak üniter cumhuriyettir. Fransa’da icranın başında bulunan Başbakan düşük bir icra yetkisine sahiptir.

İngiltere, Parlamenter Monarşi’ye sahip bir ülkedir. Monarşinin rolü diplomatiktir ve icranın başında bulunan Başbakan’ın icra yetkisi yüksektir.

Görüldüğü üzere, ülkeler yürütme gücünün yapısı oldukça farklıdır. Buna bağlı olarak reform çalışmaları da yapılarına uygun olarak farklıdır.

Bu ülkelerde yapılan reform çalışmaları ele alındığında şöyle bir tablo çıkmaktadır:

- Araştırmaya konu olan ülkelerde yapılan reform çalışmalarında öncelikli hedef kamu yönetiminin kalitesinin artırılması olmuştur.
- Özelde Fransa, Almanya ve İngiltere, genelde gelişmiş ülkelerde, e-devlet yönünde atılan adımlarla yurttaşların bilgiye kolay erişebilmeleri sağlanmaya çalışılmıştır.
- Örnek ülke uygulamalarında bürokrasinin ve kırtasiyeciliğin azaltılması yönünde ciddi adımların atıldığı görülmektedir.
- Devlet reformunu gerçekleştiren bu ülkelerde “yurttaş memnuniyeti” kavramına önem verilerek, yurttaşların kamudan istek ve beklentileri anketler aracılığıyla tespit edilmeye çalışılmıştır. İngiltere’deki “Yurttaş Hakları Bildirgesi” olarak adlandırılan girişim ile Fransa’da kurulan “Sorumluluk Merkezleri” buna örnektir.
- Anılan ülkelerde mevzuatın kolay anlaşılır olması için yeni baştan sade bir dille yazılması gündeme gelmiştir ve bu yönde çalışmalara başlanmıştır.
- Yine Fransa’da kamu kurum ve kuruluşlarının istediği dokümanlarda basitleştirme sağlamak amacıyla CERFA adlı bir kuruluş oluşturulmuştur.
- Anılan ülkeler dahil olmak üzere hemen hemen bütün ülkelerde yerelleşme reform çalışmaları yürütülmektedir. Bu çalışmaların genel amacı, kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi, bazı yerel ihtiyaçların yerel makamlarca saptanarak yerel düzeyde alınacak kararlarla giderilmesi, böylece merkezi bürokrasinin yükünün hafifletilmesi, hizmetlerin daha iyi, hızlı ve verimli

kılınması.

Bu çalışmalar göz önüne alınarak Türkiye açısından çıkarılacak sonuçlar ise şunlardır:

- Türkiye'nin öncelikle temel hak ve özgürlükleri yeniden düzenleyen kapsamlı bir Anayasal Reforma ihtiyacı vardır.
- Siyasal karar alma sürecinin etkinleştirilmesi açısından her ne kadar Ekonomik ve Sosyal konsey oluşturulmuşsa da, bu konseyin fonksiyonel bir işlerliğe sahip olduğunu söylemek mümkün değildir.
- Türkiye'de yaşam standartları hala gelişmiş ülkelerin gerisindedir.
- Diğer yandan gelir dağılımı adaletsizliği, diğer bir ifadeyle, zengin ile yoksulun arasındaki uçurumun büyümesi Türkiye'nin önündeki ciddi sorunlarından olma özelliğini devam ettirmektedir.
- Bölgeelerrarsı gelişmişlik farkının da bir sonucu olarak Türkiye genelinde, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri özelinde işsizlik sorunu çözüme kavuşturulamamıştır.
- Türkiye'de iç borç stokunun eritilmesi ve bütçe açıklarının, tekrar borçlanmaya giderek veya parasallaşmayla çözülmeye çalışılmaktadır. Yüksek iç borçlanma faiz oranlarının yükselmesine, parasallaşma ise fiyatlar genel seviyesini yükselterek enflasyona yol açmaktadır.
- Türkiye'de merkezi yönetimin yetkilerini elinden bırakmak istememesi sonucu, kamu yönetiminde merkeziyetçilik ve vesayetçilik anlayışı

egemendir. Buna bağlı olarak yerel yönetimler özerklikten yoksun olarak faaliyetlerini sürdürmektedirler.

- Kamu harcamalarının nn geçen sürede kesmek mümkün olmamıştır.

Bu sorunların çözümüne ilişkin öneriler, araştırmaya konu olan ülkeler dahilinde örnek alınarak, şunlardır:

- İyi bir devlet yönetimi tesis edebilmek için merkezizetilikten uzaklaşılmalı ve adem-i merkezizetçi bir model yerleştirilmelidir.
- Devlet bakanlıklarının sayısı azaltılmalıdır.
- Bakanlar kurulunun görev ve hizmet tanımı yeniden yapılanmalı, kurulda alınacak kararlar yasa ile belirtilmelidir.
- Devlet tarafından yapılan regülasyonları inceleyecek bir kurum oluşturulmalı, devletin düzenlemesine ihtiyaç duyulan alanlar belirlenmelidir.
- Kamu yönetimde bürokrasi ve kırtasiyecilik azaltılmalıdır.
- Kamu görevlilerin işe alınması esasları yeniden belirlenmelidir.
- Yerel yönetimler imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı'na uygun olarak düzenlenmelidir.
- Yerel yönetimlere hem idari hem de mali özerklik verilmelidir.

Türkiye, gelişmiş ülkelerin reform deneyimlerinden kendi yapısına uygun bir reform modeli çıkarmalı ve uygulamaya koymalıdır. Çağımız bunu gerektirmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus, gelişmiş ülkeler arasında yer almak isteyen ülkemizin, daha önceden benzer süreçleri yaşamış olan gelişmiş ülkelerin geçirdiği değişimleri örnek alarak, kendi yönetim sistemimize uygun olan bir model benimseyip hayata geçirmesidir.

KAYNAKLAR

- AKEL, Mehmet., (2003), *Küreselleşme ve Kamu Yönetimi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- ARIKAN, Yeşeren Eliçin., (2004), “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, *Görüş*, Mart, s. 38-51.
- BECKER, Bernd., (2002), *Politik in Grossbritannien*, Ferdinand Schöningh, Paderborn.
- BHAGWATİ, Jagdish., (2004), *In Defense of Globalization*, Oxford University Press, New York.
- BLUMÖHR, Fritz (ed.), (1999), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland- Normen, Institutionen, Entscheidungsabläufe*, C.C. Buchners Verlag, Bamberg.
- BODEN, Martina., (1992), *Europa- Eine kleine Politische Landeskunde der EG- und EFTA-Länder*, Presse-Druck, Augsburg.
- BOSTANOĞLU, Özer., (1989), “Federal Almanya’da Halk Katılımı ve Türkler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.22, Sayı.2, Ankara.
- BURĞİ, Noelle, GOLUP, S. Philip., (2001), “Küreselleşme Gerçekten Ulus Devletleri Lüzumsuz Hale Getirdi mi?”, (çeviren: Abdülkadir Atalık), *Türkiye Günlüğü*, Sayı.64, Kış.
- CAN, İsmail., (2004), “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı.145, Ocak-Nisan, Ankara.
- CHOSSUDOVSKY, Michel., (1999), *Yoksulluğun Küreselleşmesi, IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü*, Çivi Yayınları, İstanbul.
- CLAESSENS, Dieter, KLÖNNE, Arno, TSCHOEPE, Armin., (1989), *Sozialkunde der*

Bundesrepublik Deutschland, Rororo, Köln.

CLARK, Ian., (1997), *Globalization and Fragmentation*, Oxford University Press, New York.

ÇAM, Esat., (1993), *Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul.

DEDEOĞLU, Beril., (2003), *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, Boyut Kitapları, İstanbul.

DERLİEN, Hans-Ulrich., (1986), “Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft”, *Verwaltung und Politik*, Landeszentrale für Politische Bildung, Baden-Württemberg.

DİGEL, Werner., (ed.), (1988), *Der Modernliche Staat*, Pflazische Verlagsanstalt GmbH, Landau.

DPT., (2000), *Küreselleşme*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

DPT., (1995), *Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler*, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

DPT., (1995), *Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye*, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

DURGUN, Şenol., (2005), *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü*, Alter Yayıncılık, Ankara.

EBELİNG, Hans, BİRKENFELD, Wolfgang., (1981), *Die Reise in die Vergangenheit*, Westerman Druck, Braunschweig.

EMRE, Cahit., (1997), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

EROĞUL, Cem., (2001), *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Kitabevi, Ankara.

EROĞUL, Cem., (1997), “Ulus-Devlet ve Küreselleşme”, *Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme*, (Yayıma Haz: Işık Kansu), 3.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

- GEORGE, Stephen., BACHE, Ian., (2001), *Politics in the European Union*, Oxford University Press, New York.
- GREIDER, William., (2003), *Tek Dünya – Küresel Kapitalizmin Manik Mantiğı*, (çeviren: Yavuz Alogan), İmge Kitabevi, Ankara.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.* (1985), Bundeszentrale für die Politische Bildung, Bonn.
- GRUNER, D. Wolf., WOYKE, Wichard., (2004), *Europa- Lexikon- Lander- Politik – Institutionen*, Druckerei C.H. Beck, Nördlingen.
- GÜLER, Birgül Ayman vd., (2004), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman., (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- HALL, Paul & A. John., (2001), *International Order*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- HALLİGAN, John., (1998), *Reforming the Public Sector in Western Europe: An Antipodean Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Bonn.
- HASANOĞLU, Mürteza., *Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri*, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der43m4.pdf (11.10.2006)
- HAY, Colin., ROSAMOND, Ben., *Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives*, www.anu.edu.au/NEC/rosamond.pdf (16.11.2006)
- HEADEY, Bruce., (1972), “Bir Elit Olarak İngiltere ve Almanya’da Devlet Memurları”, (çeviren: Güldal Homan), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.5, Sayı.4, Ankara.

- HESSE, Joachim Jens, TOONEN, Theo A.J., (1997), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration Vol. III*, Nomos Verlagsgesellschaft, Germany.
- HUNTINGTON, Samuel P., BERGER, Peter L., (ed.), (2003), *Bir Küre Bin Bir Küreselleşme*, (çev. Ayla Olgaç), Kitap Yayınevi, İstanbul.
- KAMURAN, Zerrin Toprak., (1995), “Küreselleşmede Yönetimin Etkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Cilt.67, Sayı.409, Ankara.
- KAPPLER, Arno, GREVEL, Adriane., (1995), *Tatsachen Über Deutschland*, Westerman, Braunschweig.
- KARAER, Tacettin., (1989), “Federal Almanya’da Siyasal Ve Yönetimsel Yapının Genel Görünümü”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.22, Sayı.3, Ankara.
- KARNS, P. Margaret, MİNGST, A. Karen., (2004), *International Organizations*, Lynne Rienner Publishers Inc., USA.
- KAVANAGH, Dennis., (2000), *British Politics – Continuties and Changes*, Oxford University Press, Oxford.
- KELEŞ, Ruşen., (1999), *Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- KÖSE, Ömer., *Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü*, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m1.pdf (29.09.2006)
- LANTERMANN, Klaus., (2003), *İşte Almanya*, (çeviren:Belma Emircan), Dışişleri Bakanlığı, Berlin.
- MATTES, Wolfgang., LİNDEN, Josef., MATYSIAK, Bernd., (1999), *Debatte-Sozialkunde für berufsbildende Schulen*, Ferdinand Schöningh, Paderborn.

- McGREW, Anthony, HELD, David., (2002), *The Global Transformations Reader-An Introduction to the Globalization Debate*, Blackwell Publisher, USA.
- MEIER, Reinhard, LUTHER, Susanne., (2002), *Europa und die USA*, Olzog Verlag, München.
- MENGI KAPLAN, Ayşegül., (1997), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt.6, Sayı.4, Ankara.
- NABHOLZ, Peter., UHL, Herbert., (2004), *Zeitfragen- Politische Bildung für Berufliche Schulen*, Ernst Klett Verlag, Stuttgart.
- NICOLL, Sir William., SALMAN, Trevor C., (2001), *Understanding the European Union*, Pearson Education, Great Britain.
- NYE, S. Joseph, DONAHUE, D. John., (2000), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington.
- OECD., *Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, www.oecd.org/dataoecd/47/42/1960472.pdf (12.03.2006)
- OECD., *Integrating People Management into Public Service Reform*, www.oecd.org/dataoecd/38/34/1567423.pdf (12.03.2006)
- OECD., *Strategic Review and Reform in Germany*, www.oecd.org/dataoecd/48/36/19110881.pdf (13.03.2006)
- PAGE, Edward., WOUTERS, Linda., (1997), *The Europeanization of the National Bureaucracies*, Longman Inc., Germany.
- PIERRE, Jon., (ed.), (1995), *Bureaucrasy in the Modern State*, Edward Elgar Publishing Company, England.
- PLATE VON, Bernard., (1999), “Grundelemente der Globalisierung”, *Informationen zur Politischen Bildung*, 263, s. 3-8.

- PLATE VON, Bernard., (2003), "Grundzüge der Globalisierung", *Informationen zur Politischen Bildung*, 280, s. 3-6.
- PRAKASH, Aseem, HART, A. Jeffrey., (2000), *Globalization and Governance*, Routledge, London.
- RECKER, Marie-Luise., (2002), *Geschichte Der Bundesrepublik Deutschland*, Beck, München.
- RODE, Reinhard., (2002), *International Wirtschaftsbeziehungen*, LIT Verlag, Hamburg.
- SAFRAN, William., (1998), *The French Polity*, Longman Inc., United States.
- SCHİMANKE, Dieter., (1986), "Federal Almanya'da Yönetel Gelişme ve Yönetel Reformlar", (Çeviren:Mesut Yıldırım), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.19, Sayı.3, Ankara.
- SCHİRM, A. Stefan., (1999), "Globalisierung-eine Chance für Entwicklungsländer", *Informationen zur Politischen Bildung*, 263, s. 26-30.
- SCHLEY, Nicole., BUSSE, Sabine., BRÖKELMANN, Sebastian J., (2000), *Knaurs Handbuch Europa*, Clausen und Bosse, München.
- SCHRAEPLER VON, Hans-Albrecht., (1994), *Taschenbuch der Internationalen Organisationen*, Deutscher Taschenbuch, München.
- SİEDENTOPF, Heinrich., (1986), "Die Öffentliche Verwaltung İn Der Bundesrepublik Deutschland, *Verwaltung Und Politik*, Landeszentrale Für Politische Bildung, Baden-Württemberg.
- STURM, Roland., (1998), *Großbritannien*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- ŞAYLAN, Gencay., (1995), *Değişimin Küreselleşmesi Ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Yayınevi, Ankara.
- TANZİ, Vito., (2004), "Ulus-Devletlerin Sonu mu Geliyor?" (çev. Hakan Ay), *Dokuz*

Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 21.

TRÜPEL, Helga., SEİFERT, Jan., (2006), *FORUM- Neue Wege bei den EU-Eigenmitteln*

Gehen, www.iep-berlin.de/publik/integration/heft-3-06/truepel-seifert.pdf

(14.07.2006)

ULAGAY, Osman., (2000), *Küreselleşmenin İki Yüzü*, 2.Baskı, Doğan Kitap, İstanbul.

UNSELD, Siegfried., (1993), *Politik Ohne Projekt, Nachdenken Über Deutschland*,

Suhrkamp, Frankfurt Am Main.

UTERWEDE, Henrik., (2004), “Wirtschaftliche Modernisierung” *Informationen zur*

Politischen Bildung, 285, s. 10-20.

VÄYRYNEN, Raimo., (1999), *Globalization and Global Governance*, Rowman and

Littlefield Publishers Inc., London.

VOGEL, Wolfram., (2004), “Charakteristika des Politischen Systems”, *Informationen zur*

Politischen Bildung, 285, s. 37-41.

VOLLE, Angelika., (1998), *Der mühsame Weg Großbritanniens nach Europa*,

Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn.

WERİNGH VAN DİTTRİCH, Kathinka., (2003), “Kulturen zwischen Globalisierung und

Regionalisierung”, *Information zur Politischen Bildung*, 280, s. 63-65.

YALÇINDAĞ, Selçuk., (1989), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, *Amme İdaresi*

Dergisi, Cilt.22, Sayı.1, Ankara.

YILMAZ, Osman., (2001), *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke*

Deneyimleri, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü,

Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara.