

T. C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

YERELLEŞME, YEREL İKTİDAR VE YEREL DEMOKRASİ

Doktora Tezi

Çiğdem AKSU ÇAM

İstanbul, 2012

T. C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

YERELLEŞME, YEREL İKTİDAR VE YEREL DEMOKRASİ

Doktora Tezi

Çiğdem AKSU ÇAM

Danışmanı: Prof. Dr. Sema ERDER

İstanbul, 2012

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

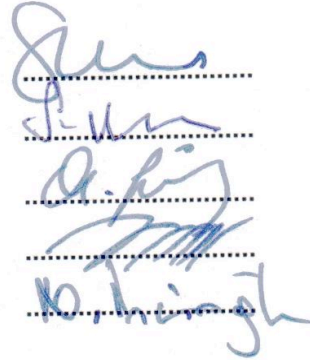
Tez Onay Belgesi

KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YRD.YÖNT.
Bilim Dalı Doktora öğrencisi ÇİĞDEM AKSU ÇAM'ın tez çalışması, Enstitümüz
Yönetim Kurulunun 24.08.2011 tarih ve 2011-17/11 sayılı kararıyla oluşturulan jüri
tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

- Tez Savunma Tarihi : 17.04.2012
- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. SEMA ERDER
- 2) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. SELMİN KAŞKA
- 3) Jüri Üyesi : PROF. DR. AYŞE GÜNER
- 4) Jüri Üyesi : PROF. DR. ÖMER FARUK GENÇKAYA
- 5) Jüri Üyesi : PROF. DR. NİHAL İNCİOĞLU



ÖZET

Bu çalışma, “yerelleşme” ve “yerel iktidar” kavramlarını Türkiye’de yerel yönetim sistemi ile yerel/kentsel siyasetin işleyişi açısından tartışmayı amaçlamaktadır. Türkiye’de merkeziyetçi yönetim geleneği içerisinde oluşturulan yerel yönetimlere ilişkin temel yasalar 2004 yılında başlayan “yerel yönetim reformu” kapsamında değiştirilmiş, belediyeler ve il özel idarelerinin yetki alanları genişletilmiştir. Yerel/kentsel siyasal iktidar, yerel ve yerel-üstü bileşenleri bulunan toplumsal ağlar kapsamında oluşan yönetme ve hareket etme kapasitesi olarak tanımlanmıştır. Tezin ana sorunsalı, yeni yasalar ile yerel yönetimlere aktarılan sorumluluk alanlarında yerel ve yerel-üstü aktörlerin sahip olduğu etki alanlarının sınırları ile “kentsel yönetim” kavramı çerçevesinde “toplumsal ağ ilişkileri”nin yerel iktidar alanı içerisinde nasıl örgütlendiğidir.

Bu doğrultuda Edirne’de derinlemesine görüşme tekniğinin uygulandığı niteliksel bir alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Edirne yerel siyaset alanında etkili olan yerel ve yerel-üstü aktörler belirlenmiştir. Araştırma, seçilen üç siyasa alanı üzerine yoğunlaşmaktadır: planlama, ulaşım ve AB projeleri. Yerel yönetimlere aktarılan yeni yetki alanlarında merkezi yönetim ile yerel-üstü aktörlerin hala etkili olduğu ve ulusal iktidara muhalefet partisinin hakim olduğu yerel temsil yapısının merkez-yerel gerilimini artırdığı görülmüştür. Sonuç olarak, Edirne kentsel siyaset alanında sınırlı sayıda aktör yönetme kapasitesine sahiptir. Yeni yasalar yerel karar-alma süreçlerinin işleyişinde “yerelleşme”yi sağlamamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerelleşme, Yerel iktidar, Yerinden Yönetim, Yerel Özerklik, Yerel yönetim sistemleri, Yerel siyaset, Kentsel siyaset.

ABSTRACT

This study aims to discuss the concepts of “localization” and “local power” with regards to local government system and local/urban politics in Turkey. Turkish local governments are formed within the centralized administration tradition. The main legal framework regulating local governments is modified within the “local government reform” started in 2004. Municipalities’ and special provincial administrations’ authority domains are extended by these legal regulations. Local/urban political power is defined as the capacity of management and mobility that is formed within social networks composing of local and supralocal factors. The main problematic of the thesis is the limits of local and supralocal actors within the new authority domains of local governments and how “social network relations” are organized in the framework of “urban governance”.

Accordingly this problematic, a qualitative field research is conducted in Edirne consisting in in-depth interviews. Local and supralocal actors possessing effective power in the local political field are determined. The research focuses on three selected policy domains: planning, transport, and EU projects. It is observed, central government and supralocal actors still possess power in the new authority domains of local governments, and the tension between the center and the local is intensified due to the local representation structure that is dominated by the political party opposing to the central government. In conclusion, a limited number of actors hold the capacity of management in Edirne’s urban political field. The new legal regulations don’t ensure “localization” of local decision-making processes.

Keywords: Localization, Local power, Decentralization, Local Autonomy, Local government systems, Local politics, Urban politics.

ÖNSÖZ

2006 yılında, kentsel siyasetin oluşumunu ve işleyişini anlama merakı ile Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Anabilim Dalı'nda doktora eğitimime başladım. Doktora dersleri sırasında yerel yönetim ve yerel siyasetin sosyal bilimlerin birçok alanını kapsadığını, bu alanda kendimi geliştirmek için o güne kadar eğitimini aldığım siyaset bilimi ve siyaset sosyolojisinin yanısıra, maliye ve yönetim bilimi gibi farklı disiplinlere ait temel bilgilere de sahip olmam gerektiğini gördüm. Bu nedenle öncelikle, doktora eğitimin boyunca ders ve seminerlerini takip ettiğim hocalarıma teşekkür ederim. Bu tez çalışmasında tüm doktora dersleri sırasında edindiğim bilgiler bana bir şekilde ışık tuttu.

Karar-alma süreçlerine katılım -özellikle enformel katılım- doktora eğitimime başladığım andan itibaren çalışmak istediğim konu olmuştur. Ancak, tezin temel sorunsalı, araştırma alanının Edirne olarak belirlenmesinden sonra oluşabilmiştir. Gerek kuramsal çerçevenin oluşturulması, gerekse alan araştırmasının tasarlanması, yürütülmesi ve son olarak yazılması aşamasında zorlandığım ve çalışmanın sınırlarını kaybettiğim zamanlar oldu. Tüm bu süreçte en büyük desteği, tez araştırmam konusunda en az benim kadar heyecanlı olan değerli hocam Prof. Dr. Sema Erder'den gördüm. Kendisinin yönlendirmeleri araştırmamın odağını kaybetmememi, görmediğim alanları fark etmemi ve yeni sorular oluşturmamı sağlamıştır. Kendisine müteşekkirim. Ayrıca, bu tezin ortaya çıkmasında tez izleme komitemde bulunan değerli hocalarım Doç. Dr. Semra Cerit Mazlum ve Yrd. Doç. Dr. Selmin Kaşka'nın emekleri ve katkıları büyüktür. Yorum ve yönlendirmeleri ile eksiklerimi ve hatalarımı gidermiş, araştırmayı tutarlı ve bütüncül bir bakışla yürütmemi sağlamışlardır. Kendilerine teşekkür ediyorum. Tez savunma jürimde yer alan Prof. Dr. Nihal İncioğlu, Prof. Dr. Ayşe Güner ve Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya'ya da, tez çalışmama gösterdikleri ilgi, yorum ve yapıcı eleştirileri nedeniyle teşekkür ederim.

Tez çalışması, Edirne'de derinlemesine görüşme tekniğine göre gerçekleştirilen ve yaklaşık bir buçuk yıl süren niteliksel alan araştırmasına dayanmaktadır. Görüşme isteğimi geri çevirmeyen ve zaman ayırıp sorularıma içtenlikle yanıt veren tüm görüşmecilerime teşekkür ederim. Ayrıca, ihtiyaç duyduğum verileri tarafıma ileten Edirne Valiliği AB Eşgüdüm Merkezi, Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Edirne İl Özel İdaresi ve Edirne Belediyesi yetkililerine teşekkür ederim.

Tez çalışmam sırasında desteklerini esirgemeyen Trakya Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı öğretim üyelerine ve sevgili arkadaşım Gökben Demirbaş'a ayrıca teşekkür ederim.

Son olarak, bu tezi ailemin desteği ve gösterdiği anlayış olmadan tamamlayamazdım. Kardeşim Erdem, annem, babam ve eşim Aydın... En başından beri akademik kariyer hayalimi desteklediğiniz, bir türlü bitmek bilmeyen tezim sırasında tüm tembelliğime ve sıkıntılı dönemlerime dayandığınız için ne kadar teşekkür etsem azdır.

Tezdeki tüm hatalar ise bana aittir.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
ÖNSÖZ	III
İÇİNDEKİLER	IV
TABLO LİSTESİ	VIII
ŞEKİL LİSTESİ	IX
KISALTMALAR	X
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM:	17
YERELLEŞME, YEREL YÖNETİM VE YEREL İKTİDAR	17
I. YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ VE YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLER	17
A. YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ	17
1. Yönetimler Arası İlişkiler Açısından Yerel Yönetim Sistemleri	18
2. Kurum İçi (Yatay) İlişkilere Göre Yerel Yönetim Sistemleri	22
3. Amaçlarına Göre Yerel Yönetim Sistemleri	26
4. Devlet-Yurttaş İlişkileri Bağlamında Yerel Yönetim Sistemleri	28
B. YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLERİN YAPILANMASI	29
1. Yerinden Yönetim (<i>Decentralization</i>)	31
2. Yerel Özerklik (<i>Local Autonomy</i>)	36
3. Yerel Yönetim Üzerinde Merkezi Kontrol Biçimleri ve Araçları	48
4. “Yönetişim” Bağlamında Değişen Yönetimler Arası İlişkiler	59
4.1. Yönetişim Kavramı Üzerine Kısa Bir Değerlendirme	59
4.2. Kentsel Yönetişim ve Yönetimler Arası İlişkiler	63
II. DEVLET-PİYASA-TOPLUM ÜÇGENİNDE YEREL İKTİDAR	71
A. TOPLULUK İKTİDARI: TOPLUMSAL GRUPLAR YA DA SEÇKİNLER	72
1. Siyasi Karar-Alma Süreçlerine Çoğulcu Yaklaşım	72
2. Yerel Siyasal İktidara Hakim Olan Seçkinler	76
B. “YEREL DEVLET”: ÜRETİM VE TÜKETİM ALANLARI KARŞITLIĞI	79
1. Marksist Devlet Teorilerinin Yerel Siyaset Alanına Yansımaları	79
2. Üretim ve Tüketim Alanları Karşıtlığı ve “İkili Politika” (<i>Dual Politics</i>)	83

C. YEREL SİYASAL İKTİDARI OLUŞTURAN KOALİSYONLAR	88
1. Kentsel Büyüme Aygıtı veya Büyüme Koalisyonları Teorisi	88
2. Kentsel Rejim Analizi: İktidar Koalisyonları	92
İKİNCİ BÖLÜM:	104
TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM VE YEREL SİYASET	104
I. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ	104
A. OSMANLI MİRASI: MERKEZİYETÇİ GELENEK AŞILABİLİR Mİ?	105
B. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER	107
1. Tek Partili Dönemde Yerel Yönetimler: Merkez Eliyle Ülkenin Yeniden İnşası	108
2. Yerel Geleneksel Güçlerin Belediyelere Dönüşü	110
3. Belediye Başkanları Kişiliğinde “Kentsel Solculuk”	112
4. Liberal Ekonomi Politikaları Altında Belediyelerin “Güçlenmesi”	115
5. Sosyal Belediyecilik El Değiştiriyor	117
C. YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANMASI	120
1. Kamu Yönetiminde Reform Girişimleri	120
2. Yerel Yönetim Reformları	123
II. TÜRKİYE’DE YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLER	126
A. YÖNETİMLER ARASI HİZMET BÖLÜŞÜMÜ	126
1. İl Özel İdarelerinin Görevleri	126
2. Belediyelerin Görev Alanları	128
B. MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİM ÜZERİNDEKİ KONTROL ARAÇLARI	131
1. Yönetimsel Vesayetinin Değişen Kapsamı	131
2. Mali Kontrol Araçları	134
III. EDİRNE ARAŞTIRMA ALANI	139
A. ARAŞTIRMA ALANI OLARAK KENTSEL/YEREL SİYASET: BAĞLAMSAL BİR ANALİZ ÇERÇEVESİ ÖNERİSİ	139
B. ARAŞTIRMA SORUNSALI VE ALAN ARAŞTIRMASININ TASARIMI	141
C. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ	144
IV. EDİRNE KENTSEL SİYASET ALANI	147
A. EDİRNE KENTSEL SİYASET ALANINI OLUŞTURAN UNSURLAR	147
1. Edirne’nin Nüfus Yapısı	147
2. Coğrafi Konum ve Sınır Kenti Niteliğinin Değişen Anlamı	150
3. Edirne Ekonomisi	152
4. Edirne’de Kamu Yatırımları	156
B. EDİRNE’DE SİYASET VE KENTSEL SİYASET ALANININ AKTÖRLERİ	168
1. Yerel-Üstü Kurum ve Aktörler	169
1.1. Valilik	170
1.2. Edirne İÖİ Genel Sekreteri ve Bürokratları	174

1.3. Yerelin Merkezdeki Temsilcileri veya Merkezin Yereldeki Aracıları Olarak Milletvekilleri	176
2. Yerel Kurumlar ve Aktörler	179
2.1. “Muhalefet Belediyeciliği” ve “Yerel Siyasal Liderlik”	180
a. Belediyede Karar-Alma: Başkan’ın Meclis Üzerindeki Hakimiyeti	180
b. Belediye Siyasetçilerinin Siyaset ve Yerelleşme Algıları	188
2.2. Edirne İGM: Hareketlenen Yerel Meclis	190
C. SEÇİLMİŞ SİYASA ALANLARININ İNCELENMESİ	199
1. Merkez ve Yerel Arasında Edirne İl Çevre Düzeni Planı	199
1.1. Ergene Havzası Planlanıyor	203
a. Trakya İstanbul’dan Korunmalı	207
b. Ergene Planı’na Bakanlığın Müdahalesi ve Tartışmalar	213
1.2. Ergene Planı’nın Revizyonu ve İÇDP’nin Hazırlanması	216
a. Trakya Alt Bölgesi İllerinin Planlarını İstanbul Hazırlıyor	216
b. Edirne’nin Planlanması	219
1.3. Yetkili Yerel, Etkili İstanbul	226
2. Ulaşım Siyasaları	231
2.1. İl Ulaşımına İlişkin Düzenlemeler	232
2.2. Edirne’de Toplu Taşıma Sorunu Neden Çözülemiyor?	236
a. Edirne Kent İçinde Yolcu Hareketliliği	237
b. Minibüs Kooperatifleri Belediyeye Karşı	238
c. Belediyeden Toplu Taşımayı Tekrar Planlama Girişimi	247
d. Yetki Devrinin Sonuçları: Güçsüz Belediye, Güçlü Yargı	251
3. Edirne’de Ulus-Üstü Hibeler Kapsamında Yerel-Üstü İlişki Ağları	255
3.1. Edirne’de Uygulanan Avrupa Birliği Programları	256
a. Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA)	257
b. Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı (BG-TR SÖİ)	261
c. Sınır-Ötesi Fonlar Yerele İnemiyor	272
3.2. AB Fon Programları Dışında Kurulan Ulus-Ötesi İlişki Ağları	276
a. Edirne Valiliği ve İl Özel İdaresi’nin Dahil Olduğu Ulus-Ötesi İşbirliği Ağları	277
b. Edirne Belediyesi’nin Ulus-Ötesi İlişki Ağları	279
c. Sivil Toplumun Ulus-Üstü Ağlarla Güçlenmesi: Edirne Roman Derneği (EDROM) Deneyimi	281
V. YEREL İKTİDARIN YÖNETME KAPASİTESİ VE SINIRLARI	288
A. MERKEZİN ÇİZDİĞİ ÇERÇEVEDE KENTSEL SİYASET ALANI	289
1. Kaynak Dağıtımında Yerel-Üstü Aktörlerin Belirleyiciliği	289
2. “Muhalefet Siyaseti”nin Yol Açtığı “Yetki Korkusu”	292
B. YEREL VE YEREL-ÜSTÜ AKTÖRLER ARASINDA İKTİDAR DAĞILIMI	294
SONUÇ	300
KAYNAKÇA	308

EKLER	326
EK-1: DERİNLEMESİNE GÖRÜŞMELER VE İZLENEN TOPLANTILAR	326
EK-2: ÇEVRE DÜZENİ PLANLARINA İLİŞKİN YETKİ ÇATIŞMASININ TARİHSEL SÜRECİ	329
EK-3: 1/100.000 VE 1/25.000 ÖLÇEKLİ PLANLARIN HAZIRLANMASI SÜRECİ	332
EK-4: EDİRNE BELEDİYESİ SINIRLARI İÇİNDEKİ MAHALLELER	334
EK-5: 2003 YILI İL TRAFİK KOMİSYONU KARARINA GÖRE TOPLU TAŞIMA ARAÇLARI GÜZERGAH VE SAYILARI	335
EK-6: 2007 SONRASI BELEDİYE MECLİS KARARINA GÖRE “TEK ARAÇLA AKTARMASIZ ULAŞIM” HATLARI VE GÜZERGAHLARI	336
EK-7: ETUS PLANINA GÖRE TOPLU TAŞIMA HAT GÜZERGAHLARI	337
EK-8: BULGARİSTAN-TÜRKİYE SINIR ÖTESİ İŞBİRLİĞİ PROGRAMI KAPSAMINDA EDİRNE’DEN HİBE ALAN PROJELER	338

TABLO LİSTESİ

	Sayfa No.
Tablo 1: Edirne İli ve Çevresinin Nüfus Yoğunluğu (2009).....	148
Tablo 2: Edirne'nin Nüfusu, Net Göç ve Net Göç Hızı (2007-2010).....	148
Tablo 3: Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (2009).....	149
Tablo 4: Sektörlerin GSYH içerisindeki payları (%)*	152
Tablo 5: Kişi Başına Düşen Tarımsal Üretim Değeri (2008)	153
Tablo 6: Edirne'de Yatırımcı Kuruluşlar İtibarıyla Yatırım Harcamaları (2008-2010).....	158
Tablo 7: KÖYDES Programı Ödenekleri ve Uygulamaları (2008-2010).....	161
Tablo 8: 2010 Yılı Edirne İÖİ Gerçekleştirilen Yatırım Harcamaları	162
Tablo 9: Edirne'de Sektörler Bazında Yatırım Harcamaları (2008-2010).....	164
Tablo 10: 2002, 2007 ve 2011 Milletvekili Genel Seçim Sonuçları.....	177
Tablo 11: Edirne Belediye Başkanlığı Seçim Sonuçları (1989-2009).....	181
Tablo 12: Edirne ve Türkiye Geneli Belediye Meclisi Seçimleri Sonuçları.....	183
Tablo 13: Türkiye ve Edirne'de İGM Seçimleri Sonuçları (2004 ve 2009)	192
Tablo 14: 2004-2009 ve 2009-2014 Dönemi Edirne İGM Üyeleri Profilleri	193
Tablo 15: Edirne KÖYDES Köy Yolları Projeleri Gerçekleşmesi (2005-2010).....	235
Tablo 16: 2003 Yılı İtibarıyla Minibüs Kooperatifleri ve Araç Sayıları	239
Tablo 17: Türkiye için Öngörülen IPA Destek Miktarları (2007-2013).....	259
Tablo 18: 2003-2006 Yılı OKPF Proje Teklif Çağruları Kapsamında Türk Başvuru Sahiplerinin Desteklenen Projeleri	265
Tablo 19: 2003-2006 Yılları Edirne Kurumları Projeleri	266
Tablo 20: 2007-2013 IPA BG-TR SÖİ Programı 1. Teklif Çağrısı Koşulları	268
Tablo 21: 2007-2013 IPA BG-TR SÖİ Programı 1. Teklif Çağrısı Edirne İli Projeleri	269
Tablo 22: 2007-2013 IPA BG-TR SÖİ Programı 1. Teklif Çağrısı Edirne İli Yatırım Projeleri	272
Tablo 23: Edirne Belediyesi'nin BG-TR SÖİ Programı Dışında Desteklenen Projeleri	280

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No.

Şekil 1: Page ve Goldsmith Tipolojisi	19
Şekil 2: Avrupa Yerel Yönetim Sistemlerinin Temel Özellikleri	29
Şekil 3: Yerel Yönetimlerin Dört Farklı Özerklik Konumları	41
Şekil 4: Mali Bağımlılık ile Mali Transferlerin Kullanımı Arasındaki Bağlantının Yerel Özerklik Açısından Değerlendirilmesi	58
Şekil 5: Saunders'ın "İkili Politika" Tezi.....	86
Şekil 6: Plan Kademeleri ve Yetkili Kurumlar	201
Şekil 7: Siyasa Alanlarında Oluşturulan İktidar Koalisyonları.....	294

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABEM	Avrupa Birliği Eşgüdüm Merkezi
AER	Assembly of European Regions (<i>Avrupa Bölgeler Asamblesi</i>)
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
AP	Adalet Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
ASEAN	Asya Ülkeleri Birliği
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BELDES	Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi
BG-TR SÖİ	Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği
BİB	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
BİT	Belediye İktisadi Teşebbüsleri
BŞB	Büyük Şehir Belediyesi
B.Ü. SPF	Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CLRAE	Congress of Local and Regional Authorities of Europe (<i>Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi</i>)
CPMR	Conference of Peripheral and Maritime Regions (<i>Avrupa Kıyı Bölgeleri Konferansı</i>)
ÇDP	Çevre Düzeni Planı
ÇOB	Çevre ve Orman Bakanlığı
ÇŞB	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
DB	Dünya Bankası
DİA	Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Aracı
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri
DSP	Demokratik Sol Parti
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
DYP	Doğru Yol Partisi
EDÇİNKAY	Edirne Çingene Kültürünü Araştırma, Geliştirme, Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği
EDSİAD	Edirne Sanayici ve İşadamları Derneği
EDROM	Edirne Roman Derneği
EKK	Edirne Kent Konseyi
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument (<i>Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı</i>)
ERGO	European Roma Grassroots Organisations Network
ERRC	European Roma Rights Centre
ERTF	European Roma and Travellers Forum
ETSO	Edirne Ticaret ve Sanayi Odası
ETUS	Edirne Toplu Taşıma Sistemi Projesi
FP	Fazilet Partisi

GP	Genç Parti
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
hYd	Helsinki Yurttaşlar Derneği
IMF	International Monetary Fund (<i>Uluslararası Para Fonu</i>)
IPA	Instrument for Pre-Accession (<i>Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı</i>)
IPARD	Instrument for Pre-Accession for Rural Development (<i>Kırsal Kalkınma İçin Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı</i>)
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İBBS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İÇDP	İl Çevre Düzeni Planı
İGM	İl Genel Meclisi
İMP	İstanbul Metropolitan Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İÖİ	İl Özel İdaresi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülü
KÖYDES	Köylerin Altyapısının Desteklenmesi
KYTK	Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun
LLP	Lifetime Learning Programme (<i>Hayat Boyu Öğrenme Programı</i>)
MARÇEP	Marmara Çevre Platformu
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MFİB	Merkezi Finans ve İhale Birimi
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
MMO	Makine Mühendisleri Odası
NAFTA	Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (<i>Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü</i>)
ÖİK	Ortak İzleme Komitesi
OKPF	Ortak Küçük Projeler Fonu
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
OTS	Ortak Teknik Sekretarya
ÖHO	Özel Halk Otobüsü
ROMDEF	Roman Dernekleri Federasyonu
RP	Refah Partisi
SHP	Sosyaldemokrat Halkçı Parti
SÖİ	Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TAB	Tarımsal Alt Bölgele
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEİAŞ	Türkiye Elektrik Anonim Şirketi
TEMA	Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı
TİKA	Türkiye İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı
TKA	Trakya kalkınma Ajansı
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

TOB	Tarımsal Organize Sanayi Bölgeleri
TOKİ	Toplu Konut İdaresi
TRAKAB	Trakya Kalkınma Birliği
TREDAŞ	Trakya Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
T.Ü.	Trakya Üniversitesi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UB	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (<i>Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü</i>)
YPK	Yüksek Planlama Kurulu
ZMO	Ziraat Mühendisleri Odası

GİRİŞ

Bu çalışma, yerelleşme ve yerel iktidar ve bunların içeriğini oluşturan temel kavramları Türk yerel yönetim yapısı ve Türkiye’de yerel siyasetin işleyişi bağlamında tartışma ve anlama çabası sonucunda ortaya çıkmıştır. Yerel veya kentsel siyaset “iktidar” (*power*) olgusu ile ilgilidir: iktidarın oluşumu, ele geçirilişi, aldığı şekiller ve kullanımı¹. İktidarın kullanımı ise karar-alma süreçleriyle ilgilidir. Kent, iktidara ilişkin araştırmalar açısından, iktidar gibi soyut bir olguyu “gözlemlenebilir” kıldığı için uygun bir alan sunmaktadır. “İktidar yerellikte belirli bir biçim almaktadır”². Bu durumda, ulusal siyasal sistemin ve merkezi yönetimlerin yerel yönetim yapısında belirleyici olması kentsel siyasetin araştırılmaya değer olmadığı anlamına gelmemektedir. Tam tersine, siyasal iktidarın aldığı biçim, kararları ve harekete geçirdiği toplumsal gruplar yerelde daha iyi gözlemlenebileceği gibi, iktidarın her yerellikte (kent veya kırsal alanlarda) farklı biçimlerde oluşması kentsel siyaseti, siyasal ve sosyal bilimciler için ilgi çekici ve üretken bir alan kılmaktadır. Bir yerellikte kurulmuş iktidar ilişkilerinin oluşumunda yerel-üstü yapının (siyasal rejim, yasal düzenlemeler, ulusal siyasal bağlam, genel siyasal kültür, vb.) etkisi önemli olmakla birlikte, coğrafi konum, yerel kaynaklar, demografik özellikler gibi yerelin sosyo-ekonomik nitelikleri belirleyici olmaktadır.

Yerel veya kentsel siyaset³, birden çok akademik disiplini ilgilendiren ve bu disiplinlerin farklı yaklaşımlarının katkısıyla gelişen bir araştırma alanıdır. Siyaset bilimi, sosyoloji, antropoloji, coğrafya, planlama, yönetim bilimi, ekonomi ve sosyal politika gibi farklı disiplinler alanının gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Bu tez çalışmasının kuramsal altyapısı ise siyaset bilimi ve siyaset sosyolojisi disiplinlerinin yaklaşımlarından oluşmaktadır. Bugün çok disiplinli bir araştırma alanı olarak, değişen toplumsal ve siyasal yapıya paralel bir şekilde yönetim, demokrasi, karar-alma

¹ Jonathan S. Davies ve David L. Imbroscio, “Introduction. Urban Politics in the Twenty-First Century”, Davies, Jonathan ve David Imbroscio (Ed.). **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage Publications, 2009, ss.1-14.

² Peter John, “Why Study Urban Politics”, Davies, Jonathan ve David Imbroscio (Ed.). **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage Publications, 2009, ss.17-23.

³ Alana ilişkin olarak “yerel” veya “kentsel” terimlerinin kullanılması, ABD ve Avrupa çıkışlı çalışmalardan kaynaklanmaktadır. Amerikan literatürü tarihsel olarak “kentsel siyaset” kavramı üzerinden gelişmiş, Avrupa temelli çalışmalarda ise uzun bir süre “yerel siyaset” terimi kullanılmıştır. Bu tezde her iki terim de birbiri yerine kullanılmaktadır.

süreçleri, toplumsal hareketler, ekonomik kalkınma, bölgeler arası işbirliği gibi konuları “yerel düzeyde” inceleyen bir disiplin olarak tanımlanabilir.

Yerel siyaset, formel karar-alma süreçlerine ve bu süreçleri düzenleyen yasa ve yönetmelikler ile bunları uygulayan yerel yönetim organları kapsamı ile sınırlandırılmayacak çok yönlü ve karmaşık bir şekilde işlemektedir. Bu nedenle “yerel siyaset alanı” formel yönetim kurumlarının yanında, siyaset alanında faaliyet gösteren ve bu alanı etkilemeye çalışan farklı toplumsal aktörlerden ve bunlar arasında kurulmuş formel ve enformel ilişkilerden oluşmaktadır. Siyasal katılım biçimi olarak “geleneksel kollamacılık” (*clientelism*) ya da “aracılık” (*brokerage*) örüntülerinin kullanılması ile özellikle 1980 sonrası devlet-piyasa-toplum ilişkilerinin değişmesiyle ortaya çıkan farklı toplumsal güçlerin ve aktörlerin birbirleriyle etkileşimi ve iletişimi kapsamında oluşturulan ağ ilişkileri, enformel ilişkiler kapsamında değerlendirilmektedir.

“Yönetim” yerine “yönetişim” kavramının kullanılması, alanyazınında Weberyen ağırlıklı “kurumsallık” (*institutionalism*) yaklaşımının içeriğinin değişmesiyle paralellik göstermektedir. Kurumsal yaklaşım analizlerinin merkezine kurumları koymaktadır. Siyasetin işleyişi, kararların üretilmesi ve uygulanması sistemdeki siyasal kurumların yapısına göre şekillenmektedir. Yerel yönetimler ve yerel siyaset söz konusu olduğunda, eski kurumsal yaklaşım yerel yönetimlerin iç yapısını oluşturan meclis, yürütme organı, birimleri ve ofislerini, bunların birbiriyle ilişkisini ve seçim sisteminin nitelikleri gibi kurumları inceleme alanına dahil etmekteydi. Ancak, “yönetişim” tartışmalarına paralel olarak, kurumsal yaklaşım da “yeni kurumsallığa” dönüşmüştür. Artık enformel normlar, roller, ilişki ağları, uygulamaya yönelik ilkeler de sağlam bir yapıya sahip olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, analiz alanı olan “kurumların” kapsamı da genişlemiştir⁴.

Yerel siyasetin işleyişi ve yerel iktidarın yapısı üzerine olan kuramsal ve ampirik çalışmalar temelde üç genel konuya odaklanmaktadır: Yönetimler arası ilişkiler, yerelleşme, yerinden yönetim (*decentralization*) ve demokrasi arasındaki bağ ile yerel siyasi iktidarın işleyişi.

⁴ Harold Wolman, “Local Government Institutions and Democratic Governance”, David Judge, Gerry Stoker ve Harold Wolman (Ed.), **Theories of Urban Politics** içinde (135-159), Londra: Sage Publications, 1995, s.135.

Bunlardan ilki, “yönetimler arası ilişkiler” olarak adlandırılan ulusal siyaset ve yönetim ile yerel siyaset ve yönetim arasındaki etkileşim, çatışma ve ilişkileri inceleyen çalışmaları ifade etmektedir. Yönetimler arası ilişkiler temelinde yapılan yerel iktidar çalışmalarını etkileyen en önemli unsurlar, devlet yapısının niteliği ve ülkelerin tarihsel gelişimleridir. Federal, üniter veya İspanya ve İtalya gibi üniter-bölgeci devletlerde merkez-yerel ilişkileri çok farklı biçimlerde geliştirdiği gibi, farklı federal ya da üniter devletler arasında da, tarihsel gelişim süreçlerine bağlı olarak bu ilişkiler farklı şekilde örgütlenmiş olabilmektedir. Bu noktada ülkelerin tarihsel arkaplanlarının ve siyasal konjonktürleri önemlidir. Yönetimler arası ilişkiler, ülkelerin yerel yönetim sistemleri temelinde örgütlenmektedir. Ülkelerin yerel yönetim sistemleri arasında farklılıklar bulunsada, bu sistem içerisinde oluşturulan kurumlar bazı ortak özelliklere sahiptir. Bunlar; (1) Tüm yerel yönetimler kısmen yerelde oluşmaktadır. Başka deyişle, yönetimin seçilmesi kısmen de olsa yerelde gerçekleşmektedir, (2) Tüm yerel yönetimlerin az ya da çok yerel kaynakları vardır, (3) Tüm yerel yönetimlerin, kapsamı ülkeden ülkeye değişse de, bazı yönetsel sorumlulukları vardır, (4) Tüm yerel yönetimler belirli bir özerklik sahibidir. Bu özerklik, yasalarla tanınmış “girişimde bulunma” ve diğer yerel yönetim birimlerinden farklı olma kapasitesini ifade etmektedir⁵.

Bir ülkedeki yönetimler arası ilişkilerin örgütlenişini, yerel yönetim sisteminin niteliği belirlemektedir. Bu nedenle, tezin birinci bölümünün ilk başlığı, yerel yönetim sistemleri üzerine geliştirilen modellere ayrılmıştır. Bu başlık altında, yerel yönetimleri dikey (yönetim kademeleri arasında) ve yatay (organları arasında) ilişkiler bağlamında ele alan ve ülke farklılıklarını sınıflandırma veya tipolojiler yoluyla ortaya koyan kuramsal modeller aktarılacaktır. Ayrıca, bir ülkedeki yerel yönetim sisteminin hangi işlevi gördüğü yönetimler arası ilişkiler, “yerinden yönetim”in (*decentralization*) biçimi ve “yerel özerklik” derecesi bakımından önem taşımaktadır. Bir başka deyişle, yerel yönetimler hangi amaçla oluşturulmuştur? Kamusal hizmetlerin etkin ve ülke çapında dengeli bir şekilde görülebilmesi için bir araç mıdır, yoksa yerelliklerin öz-yönetimi (*self-government*) midir? Yerel yönetimlerin oluşturulma amacı, yerel yönetimlere

⁵ Henry Teune, “Local Government and Democratic Political Development”, **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol.540 (1995), s.16.

aktarılan işlevlerin niteliğini ve kapsamını, “yerinden yönetim” biçimini ve “yerel özerkliği” belirlemektedir. Bu nedenle, yerel yönetimleri amaçlarına göre sınıflandıran kuramsal çalışmalara da, birinci bölümün birinci başlığı altında yer verilecektir. Son olarak, yerel demokrasi tartışmalarına temel oluşturan, yerel yönetimler ile “yurttaşlık” ilişkisini açıklayan yaklaşımlara yer verilecektir.

Yönetimler arası ilişkilerin bu tez açısından önemi, üniter bir devlet olarak merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip olan Türkiye’de yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkinin yerel iktidarın ve siyasetin alanını belirleyici en önemli unsurlardan biri olmasıdır. Bu çerçevede, Türkiye’de yerel yönetimlerin sahip olduğu özerklik derecesi, Türkiye’de yerel siyaset pratiklerinin analizi açısından önem taşımaktadır. Yönetimler arası ilişkilerin yapılanmasına ilişkin temel kavramlar (yerinden yönetim-*decentralization* ve yerel özerklik) ile yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin uyguladığı kontrol biçimleri ve araçları bu başlık altında aktarılacaktır. Ayrıca, değişen devlet-piyasa-toplum ilişkilerini açıklamaya yönelik olan “yönetişim” kavramından hareketle oluşturulan “kentsel yönetişim” bağlamında yönetimler arası ilişkilerin nasıl yapılandığı üzerinde durulacaktır.

İkinci olarak, yerelleşme ve demokrasi ilişkisi yerel siyasete ve yönetimlere ilişkin çalışmaların temel sorunsallarından birini oluşturmaktadır. Yerelleşmenin demokrasiyi artıracığına yönelik görüşler ağırlıklı olarak belirtilmekle beraber, bu görüşün yanılıcı olduğunu savunan birçok çalışma bulunmaktadır. Bu sorunsal kapsamında, yetkinin yerele devriyle genel anlamıyla bir demokratikleşmeden bahsetmek yeterli değildir, aynı zamanda yerel siyaset pratiklerinde demokratikleşmenin sağlanıp sağlanmadığı da ele alınmalıdır. Bu kapsamda yapılan çalışmalarda yerelleşme ve demokrasi tanımlamaları da değişmektedir. Bu tez çalışmasında, “yerinden yönetim” eğilimleri, “yerel demokrasi”, “yerel özerklik” gibi kavramların birbiriyle olan karmaşık ilişkileri ve etkileşimleri de kuramsal çerçeve içerisinde tartışılacak ve bu kavramlar arasında doğrudan neden-sonuç ilişkisinin kurulmasının yanılıcı olduğu vurgulanacaktır.

Son olarak, “yerel siyasal iktidarın işleyişine” ilişkin teorik yaklaşımlar ve ampirik çalışmalar yerel siyaset pratikleri içerisinde kararların kimler tarafından alındığı

ile ilgilidir. Siyasal karar-alma süreçlerine ilişkin çalışmalar, “devlet-piyasa-toplum” arasındaki ilişkilerin örgütlenme biçimine ilişkin yaklaşımlara dayanmaktadır. Buna ilişkin farklı kuramsal yaklaşımlar birinci bölümün son başlığında özetlenecektir. Bu kapsamda; çoğulcu ve seçkinci yaklaşım, yerel iktidarın oluşmasına ilişkin olarak üretim-tüketim alanları karşıtlığı temelinde geliştirilen Marksist yaklaşım ile yerel iktidarı, farklı toplumsal aktörlerin ve kurumların oluşturduğu “koalisyonlar”da arayan “kentsel rejim” analizi aktarılacaktır.

Yerel iktidar yapısı ve yerel siyaset alanını kapsayan çalışmaların odaklandığı bu üç araştırma alanı birbirleriyle yakından ilgilidir. Yerelde kararların kimler tarafından alındığı sorusuna verilen yanıt, yönetim kademeleri arasındaki örgütlenme kapsamında merkez-yerel ilişkilerinin yapısı ve ülkedeki yerelleşme derecesine göre değişmektedir. Öyleyse yerel karar-alma süreçlerini inceleyen bir çalışma ülkedeki merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kurulmuş olan ilişkinin biçimini ve ülkedeki yerelleşme seviyesini göz ardı etmemelidir. Yerel demokrasiye ilişkin çalışmalar da aynı şekilde, toplumsal yapıdan, ülkedeki merkez-yerel ilişkilerinin örgütlenmesinden ve ilgili yasal yapıdan (seçim kanunu, siyasi partiler kanunu, vb.) ayrı şekillendirilemez. Türkiye’de yerel yönetim sistemi, bu sistemin tarihsel gelişimi ile 2004 yerel yönetim reformlarında bu sistemin nasıl şekillendiği, ikinci bölümün ilk başlığını oluşturmaktadır.

Bu tez çalışması, “kentsel siyaset alanına” ilişkin “toplumsal ağ ilişkileri” kapsamında bir analiz çerçevesi önermektedir. Ağ ilişkileri yoluyla, farklı toplumsal aktörlerin erişiminde olan kaynakların “kentsel siyaset alanı”nda nasıl harekete geçirildiğini ve alana hakim olan aktörlerin hangileri olduğunu belirlemeye yönelik bir araştırmadan oluşmaktadır. Bu alanda, ulusal yerel yönetim sisteminin belirleyiciliği altında oluşan kentsel iktidarın, merkezi/ulusal ve yerel aktörler arasında nasıl bölüştüğü, tezin sorunsalını oluşturmaktadır. Bu kapsamda, bu aktörlerin kentsel siyaset alanındaki hareket kapasiteleri ile bu kapasitelerin sınırları ve hangi araçlarla kullanıldığı belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca, “kentsel siyasal iktidarın” aktörler arasındaki dağılımı, “yerelleşme” olgusu açısından değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Bu sorunsal doğrultusunda, tez çalışması Edirne’de gerçekleştirilen bir alan araştırmasından oluşmaktadır. Edirne alan araştırması, “kentsel siyaset alanı”nın oluşumu belirlemek amacıyla seçilen üç siyaset alanı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunlar; planlama siyasaları kapsamında çevre düzeni planlarının hazırlanması süreci, ulaşım siyasaları kapsamında kent içi toplu taşımacılık düzenlemeleri ve ulus-üstü ve küresel ağ ilişkileri bağlamında incelenen AB projelerinin uygulanmasıdır. Alan araştırmasının temeli kentteki yerel ve yerel-üstü olarak tanımlanan aktörlerle gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerden oluşmaktadır. Bu kapsamda toplam 64 görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler haricinde, yerel meclis toplantıları ve yerel basın takip edilmiş, meclis kararları incelenmiş ve gerek seçilen siyaset alanlarına gerekse İl’in genel ekonomik ve toplumsal yapısına ilişkin belgeler, raporlar ve çalışmalar derlenmiştir. Elde edilen bulgular, yukarıda kabaca çizilen “kentsel siyaset alanı ve iktidar” olgusu ve “yerelleşme” unsurları çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Burada, “yerelleşme” unsurlarının içeriği ve ne ifade ettiğinin açıklanmasında yarar vardır. Bu kapsamda, *decentralization* kavramı ve türleri ile “yeni kurumsallık” çerçevesinde değişen “yerelleşme” kavramının içeriği, bunların Türkçe alanyazınında nasıl kullanıldığına ilişkin bir derleme yapılacaktır. “Yerelleşme”ye ilişkin temel kavramların bu tez çalışması kapsamında nasıl ele alındığının açıklanması gerekmektedir.

Yerelleşme Kavramının İçeriği ve Temel Kavramlar

Devlet yapılanması içerisinde, farklı yönetim kademelerinin oluşturulması ve bu kademeler arasındaki ilişkilerin tanımlanıp, işlevlerinin ayrıştırılması, kısacası bir yerel yönetim sisteminin oluşturulması, belirli bir yerinden yönetim (*decentralization*) biçimini oluşturmaktadır. Ancak “yerelleşme” bununla sınırlı değildir. Türkiye’de yapılan yerelleşme tartışmalarında temel kavramların farklı anlamlarda ve farklı koşullar için kullanıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlere, yerel siyasete ve daha genel olarak yerelleşmeye ilişkin bir çalışmada öncelikle bu kavramların açıklanması ve hangi bağlamlarda kullanılacağı belirtilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de yerelleşme tartışmaları Osmanlı’nın modernleşme dönemine uzanmaktadır. Tanzimat Dönemi’nde oluşturulmaya başlanan yerel yönetim birimlerinin altında yatan temel amaç İmparatorluğun zayıflamasıyla birlikte kaybolmaya başlayan merkezi kontrolün yeniden sağlanmasıydı. Bu anlamda, Türkiye’de yerel yönetim birimleri Avrupa ve Amerikan bağlamına karşıt bir şekilde gelişmiştir. Ancak, asıl tartışmalar II. Meşrutiyet’in ilanı döneminde merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik (*decentralization*) ekseninde geçmiştir. Bugün hala, Türkiye’de kamu yönetimi reformu kapsamında benzer tartışmalar yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel özerklik talepleri ve bölgeselleşme tartışmaları çoğunlukla devletin siyasal örgütlenme biçimini ifade eden üniter-federal devlet karşıtlığında değerlendirilmektedir. Güler, merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçiliğin birer yönetim usulü olduğunu, bu usullerin nitelik ve ağırlıklarının devlet örgütlenmesini ve yönetimini oluşturan “esas” çerçevesinde belirlendiğini belirtmektedir. Bu “esas” ise, devletin üniter veya federal bir yönetim örgütlenmesine sahip olmasıdır⁶. Reyhan’ın, II. Meşrutiyet’in ilanı döneminde geçen adem-i merkeziyetçilik tartışmalarını inceleyen çalışması, bu kavrama bugünkünden daha farklı bir anlam yüklediğini ortaya koymaktadır. Adem-i merkeziyetçilik bu dönemde çok milletli bir imparatorluğun “federalizme” geçişini çağrıştıran bir kavram olarak “merkezsizlik” olarak algılanırken, Cumhuriyet ile birlikte oluşturulan üniter ulus-devletin yerel yönetim örgütlenmesini ifade eden bir kavrama dönüşmüştür⁷. Bu anlamda, adem-i merkeziyetçilik İmparatorluğun son döneminde siyasal bir dönüşümü ifade ederken, Cumhuriyet ile birlikte siyasal dönüşümünün niteliği belli olmuş bir ülkede yönetimin örgütlenmesine ilişkin bir “usul” olarak anlamlandırılmıştır. Kavrama yüklenen bu farklı anlamlar, yerelleşmeye ilişkin tartışmalarda siyasal bağlamın ve bu bağlamı belirleyen uluslararası, ulusal ve yerel koşulların önemini ortaya koymaktadır. Günümüz yerelleşme tartışmalarında öncelikle kavramların hangi bağlamda ve tarihsel konjonktürde kullanıldığının ve bunlara yüklenen anlamların tanımlanması gerekmektedir.

⁶ Birgül Ayman Güler, “Sunuş”, Cenk Reyhan, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare** içinde (9-15), Ankara: İmge Kitabevi, 2007, s.10.

⁷ Reyhan, s.22.

Öncelikle, Türkçe karşılığı “adem-i merkeziyet” veya “yerinden yönetim” terimleriyle ifade edilen *decentralization* kavramının anlamının açıklıkla ortaya konması gerekmektedir. Kavramın kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin içeriğinden önce, farklı alanlarda ne ifade ettiğini açıklamak faydalı olacaktır. Cohen ve Peterson, *decentralization* kavramının dört farklı alanda farklı biçimlerde kullanıldığını belirtmişlerdir⁸: siyaset, mekânsal, piyasa ve yönetim alanları. İlk olarak kavram, siyaset bilimciler tarafından demokratikleşme ve sivil toplum odağında, karar-alma gücünün alt düzey yönetim birimlerine, yurttaşlara ve seçilmiş temsilcilere geçmesini ifade edecek biçimde kullanılmaktadır. İkinci olarak, mekânsal bağlamda, bölgesel büyüme kutupları yaratarak nüfusun birkaç büyük kentte toplanmasının önüne geçmek amacıyla siyasalar ve programlar oluşturma amacını taşıyan plancılar ve coğrafyacılar tarafından kullanılmaktadır. Üçüncü anlamıyla kavram, piyasa bağlamında ekonomistlerin mal ve hizmetlerin bireysel tercihlerin ortaya çıkardığı piyasa mekanizmalarına duyarlı bir şekilde üretilmesi ve sağlanmasını sağlayacak koşulların yaratılması yönündeki girişimleri desteklemelerini ifade etmektedir. Bu kapsamda, kamusal mal ve hizmetlerin küçük ve büyük firmalar, topluluk grupları, kooperatifler, özel gönüllü kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri tarafından sunulması da yer almaktadır. Son olarak ve en yaygın haliyle kavram, yönetsel anlamıyla kullanılmaktadır. Hukukçuların ve kamu yönetimi üzerine çalışan araştırmacılar ile bürokratların ilgi alanına giren bu *decentralization* biçimi, iktidarın ve işlevlerin merkezi ve merkezi olmayan yönetim birimleri arasında hiyerarşik ve işlevsel bölüşümünü ifade etmektedir. Bu çalışma açısından kavramın siyasal ve yönetsel anlamı önem taşımaktadır. Ancak öncelikle, alanyazınında en yaygın kullanıldığı biçimiyle kavramın “yönetimsel” içeriğinin açıklanması gerekmektedir. Siyasal yerinden yönetim biçimi ise, demokratikleşme ve sivil toplumu da içerecek şekilde karar-alma süreçlerinin alt birimlere açılmasını ifade ettiği için yerel yönetim yapısı, yerel özerklik, yerel demokrasi ve yönetişim kavramlarıyla ilişkilidir. Bu kavramlar, bölüm içerisinde ilgili başlıklar altında daha derinlemesine incelenecektir.

⁸ John M. Cohen ve Stephen B. Peterson, “Methodological Issues in the Analysis of Decentralization”, Development Paper No.555. Harvard Institute for International Development, Cambridge, 1996, <http://www.cid.harvard.edu/hiid/555.pdf> (07 Temmuz 2011).

Temelde yönetimler arası örgütlenmenin biçimini ifade eden bu kavramın anlamına ilişkin olarak sadece Türkiye’de değil, Avrupa’da da farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Reyhan, *decentralization* kavramının taşıdığı “de” öneki nedeniyle “yerinden yönetimi” değil, merkeziyetçi yapının çözülmesini takiben devletin taşra üzerinde kontrolünü kaybetmesini, dolayısıyla “merkezin yokluğunu”, “merkezsizliği” ifade ettiğini belirtmektedir⁹. Kavramın Türkçe karşılığı olarak kullanılan “adem-i merkeziyetçilik” de benzer bir dilbilimsel anlam taşımaktadır. Uygun ise, kavrama atfedilen bu anlama karşı çıkar: *decentralization*, “merkezsizleşme” veya “merkeziyetçi olmama” değil, merkezin bazı yetkilerini çevre birimlere aktarılmasıdır¹⁰. Bu noktada Uygun’un federal devletin temelinde bulunan “*noncentralisation*” kavramı ile “*decentralization*” arasında yaptığı ayırım önemlidir. Merkeziyetçi olmama ya da merkezsizlik olarak ifade edilen, *noncentralisation* kavramının karşılığı olarak alınmalıdır. Federal devletlerin dayandığı bu ilke, bir siyasal sistem içinde yetkilerin tek bir merkezde toplanmaması, biri ulusal, diğerleri ulusaltı ölçeklerde olmak üzere, en az üç iktidar merkezi arasında bölünmesidir. Federal devlette yetkilerin bir merkezden çevreye aktarılması söz konusu değildir, çünkü bütün yetkilerin toplandığı tek bir merkez bulunmamaktadır. Bu nedenle yazar, federal siyasal sistemleri tanımlayıcı kavram olarak “merkeziyetçi olmama” (*noncentralization*), siyasal iktidarın farklı biçimlerde bölündüğü üniter siyasal sistemler için ise “yerinden yönetim” (*decentralization*) kavramını tercih etmektedir¹¹. Keleş ise yerinden yönetimin (*decentralization*) “siyasal yerinden yönetim” ve “yönetsel yerinden yönetim” olarak iki türünün olduğunu belirtir ve ilk türü “daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim biçimi” olarak tanımlar¹². Bu çalışmada da, *decentralization* kavramının Türkçe karşılığı olarak “*yerinden yönetim*” ifadesi kullanılacaktır. “Siyasal yerinden yönetim” ise, Keleş’in kavramsallaştırmasından farklı olarak, Cohen ve Peterson yaptıkları sınıflandırma temelinde demokratikleşme ve sivil toplumu içerecek şekilde ele alınan “yerelleşme” eğilimleri bağlamında kullanılacaktır.

⁹ Reyhan, s.65.

¹⁰ Oktay Uygun, **Federal Devlet. Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, 3. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2007, s.116.

¹¹ Uygun, s.115-117.

¹² Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. 6. Baskı. İstanbul: Cem Yayınevi. 2009, ss.22-23.

Illy, “yerinden yönetim” kavramını, “devlet iktidarının merkezi yönetim grubu tarafından belirli bir devlet alanı içerisinde yetki sahibi diğer gruplarla paylaşılması” olarak tanımlamaktadır. Bu tanım, her biri tanımlanmış bir alanı kapsayan ve yerel çıkarların yanında merkezi yönetimin de çıkarlarını temsil eden formel siyasal yapıların varlığını ifade etmektedir. Bu formel siyasal yapıların –yerel yönetimlerin- formel karar-alma işlevleri ise yereli temsilen seçilmiş üyeler tarafından yerine getirilmektedir¹³. Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde yerinden yönetim (*decentralization*), “yönetsel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağlı olarak merkezi hükümet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumu” olarak tanımlanmaktadır¹⁴. Keleş ise kavramı, “yürütme erkinin belli ölçülerle özeysel (merkezi) yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında bölüştürülmesi ve bir bölüm yetkilerin yerel birimler eliyle kullanılmasını gerektiren yönetim anlayışı”, “bu anlayışın başat olduğu yönetim biçimi”ni de yerel yönetim olarak tanımlamaktadır¹⁵. Yerinden yönetim kavramına ilişkin olarak aktarılan bu tanımlar, kamu yönetiminin –genel anlamıyla devletin- kademelendirilmesini öngörmektedir. Bu anlamda yerinden yönetimin üç farklı alt biçimi tanımlanmaktadır: en yaygın kullanımıyla “yetki genişliği” olarak Türkçeleştirilmiş *deconcentration*, Türkçe’de karşılığı henüz yerleşmemiş olan *devolution* ve *delegation*. Bazı yazarlar “özelleştirme”yi de (*privatization*) yerinden yönetimin bir alt türü olarak belirtmektedirler¹⁶.

Bu kapsamda, “yetki genişliği”, “yetki devri” veya “merkezin yerinden yönetimi” olarak Türkçeleştirilmiş olan *deconcentration*, yönetsel bir yerinden yönetimi ifade etmektedir; merkezi yönetimin yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini aynı hiyerarşik yapı içerisindeki yerel birimlere devretmesi olarak tanımlanmaktadır. Illy *deconcentration* kavramını, “iktidarın devletin farklı alanlarında yetkiye sahip aynı

¹³ Hans F. Illy, “Decentralization as a Tool for Development”, Metin Heper (Ed.), **Dilemmas of Decentralization: Municipal Government in Turkey** içinde (107-128), Bonn: Frederic Ebert Stiftung, 1986, ss.107-108.

¹⁴ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriy Sezen (Ed.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: Yorum Matbaası, 1998, s.260.

¹⁵ Ruşen Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara: İmge Kitabevi, 1998, s.145.

¹⁶ Anne Mills, “Decentralization Concepts and Issues: A Review”, Anne Mills, J. Patrick Vaughan, Duane L. Smith , Iraj Tabibzadeh (Ed.), **Health System Decentralization, Concepts, Issues and Country Experience** içinde (11-45) Geneva: World Health Organization, 1990, ss. 22.

yönetici grup arasında paylaşılması” olarak tanımlar. Bu tip bir yerinden yönetim yapısında, merkezden uzakta faaliyet gösteren yerel yönetim kurumlarında yöneticiler merkezin çıkarlarını temsil ederler ve formel karar-alma süreçleri merkez tarafından atanan memurlar tarafından yürütülmektedir¹⁷. Mills kavramı, “merkezi yönetime bağlı bakanlıkların yereldeki örgütlerine bazı yönetsel yetkileri aktarması olarak tanımlar ve iki şekilde yapılabileceğini belirtir. İlki, “yerel yönetimin dikey yapılanması” (*vertical pattern of local administration*), bakanlıkların yerel düzeyde örgütlenmelerini ifade etmektedir. Her bakanlığın yereldeki memuru kendi bakanlığına karşı sorumludur, bağımsız faaliyetlerde bulunmazlar¹⁸. İkinci tür ise, “bütünleştirilmiş yerel yönetim yapılanması” (*integrated form of local administration*) olarak ifade edilmektedir ve buna göre oluşturulmuş yapılanmada, yerelde devleti ve bütün bakanlıkları temsil eden bir yönetici ya da vali bulunmaktadır. Bakanlıklara ait il müdürleri validen yetki alarak ilgili oldukları alanla ilgili işleri yürütürler ve valiye karşı sorumludurlar¹⁹. Türkiye’deki merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi bu ikinci tür “yetki genişliği” çerçevesinde değerlendirilebilir. Anayasa’nın 126. maddesi illerin yönetiminin “yetki genişliği” esasına dayandığını belirtmektedir. Cohen ve Peterson, “belirlenmiş alanlardaki karar-alma yetkisinin, mali ve yönetim işlevlerinin merkezi yönetimin yetkisi altında farklı yönetim kademelerine aktarılması” olarak tanımladıkları “yetki genişliğini”, yönetsel yerinden yönetimin en zayıf ve gelişmekte olan ülkelerdeki en yaygın biçimi olarak belirtirler²⁰. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) de yayınladığı bir raporda Cohen ve Peterson’ın bu kavramsallaştırması temel olarak kavramın, merkezi yönetimin ya da hizmet sunan örgütlerin bölgeler ya da yerel birimler gibi bağlı alt kademe birimlerine sınırlı bir ölçüde yetki aktarmasını ifade ettiğini, bu birimlerin siyasa oluşturma, mali ve yönetsel konularda yerelden bağımsız girdi olmaksızın sınırlı yetkiye sahip olduğunu belirtmektedir²¹. Keleş “yetki genişliğini”, “özkendel yönetimin kimi yetkilerinin, onun adına, taşradaki birtakım

¹⁷ Illy, s.108.

¹⁸ Mills, s.17.

¹⁹ Illy, s.17; Ayşegül Mutlu, “Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinde Desantralizasyon”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Der.), **Mali Yerelleşme. Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde (30-58), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.33.

²⁰ Cohen and Peterson, s.10.

²¹ UNDP, Decentralization: A Sampling of Definitions, Working Paper, 1999, http://www.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF (07 Temmuz 2011), s.7.

örgütlerce ya da bölgesel temsilcileri eliyle kullanılmasına olanak veren yönetim ilkesi” olarak tanımlamaktadır²². Bu ilkeye göre, merkezde toplanmış yetkilerin bir bölümünün, merkezin denetimi altında, merkezdeki ve taşradaki bazı yüksek görevlilere aktarılması söz konusudur. Bu kapsamda, karar yetkisi aynı tüzel kişilik içerisinde merkezi otoriteden yerel makamlara (il yönetiminde valiye) geçmektedir. Merkezi otorite her ne kadar, belirli konularda doğrudan karar alma yetkisini devretmiş olsa da, hiyerarşik düzenin sonucu olarak, yereldeki makamların alacakları kararları düzenleyen emir ve direktif verme ve alınan kararları denetleme yetkisini elinde tutmaktadır²³. Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere, “yetki genişliği” olarak Türkçeleştirilen *deconcentration* kavramı, merkezi yönetimin yönetime ilişkin bazı yetkilerini aynı hiyerarşik yapı içerisinde taşra örgütlerine aktarmasıdır. Merkez tarafından belirlenen siyasaaların yerelde uygulanabilmesi için gerekli olan yetkinin aktarılması söz konusudur, bu aşamada yerel taleplere duyarlılık oldukça sınırlıdır ve atanmışların inisiyatifine bağlıdır. Erder ve İncioğlu ise *deconcentration* kavramının Türkçe karşılığı olarak “merkezin yerinden yönetimi” ifadesini kullanmaktadırlar²⁴.

Diğer taraftan *delegation* ise, belirli hizmetler ve görevler için karar-alma ve yönetim yetkisinin ya da sorumluluğunun merkezi yönetimin dolaylı kontrolü altında olan ya da bağımsız kurumlara ve örgütlere aktarılmasını ifade etmektedir²⁵. *Delegation*, “yetki genişliği” (*deconcentration*) ile *devolution* arasındaki yerinden yönetim basamağı olarak değerlendirilmektedir. Burada yetkilerin aktarıldığı kuruluşlar merkezi yönetim örgütlenmesinin dışındadır, dolayısıyla hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir, ancak nihai sorumluluk merkezi yönetimdedir. Merkezi yönetimin tam denetimi altında olmayan, ancak ona karşı sorumlu olan yarı-özerk kuruluşlar, kamu şirketleri veya kentsel ya da bölgesel kalkınma ortaklıkları, büyük tarımsal projeler için oluşturulmuş birimler, ulaşım, enerji üretimi projeleri bu yerinden yönetim biçimine örnek olarak verilebilir²⁶. *Delegation* kapsamında belirli hizmetlerin görülmesi amacıyla oluşturulmuş yapılar da kendi içlerinde yetkilerin merkezde toplandığı bir

²² Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, s.148.

²³ Bozkurt, Ergun ve Sezen (Ed.), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, ss.263-264.

²⁴ Sema Erder ve Nihal İncioğlu, *Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği 1984-2004*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008, s.116.

²⁵ Cohen ve Peterson, s.11; UNDP, s.7.

²⁶ Cohen ve Peterson, s.11; Mills, s.22.

örgütlenmeye sahip olabilir, bu nedenle yetkilerin hizmetin görüldüğü yerele aktarımı anlamında bir yerindenleşme söz konusu değildir. Bu yapılar içerisinde merkezden alınan kararlar yereldeki görevliler tarafından uygulanmaktadır. *Delegation* kavramının Türkçe’de genel kabul görmüş bir karşılığı bulunmamakla birlikte, Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde “yetki aktarımı”, “yetki devri” ve “yetki göçerimi” terimleri karşılık olarak verilmektedir²⁷. Ancak, bu terimler aynı zamanda bazı yazarlar tarafından *deconcentration* kavramının karşılığı olarak da kullanıldığı için, bu konudaki kavram kargaşası devam etmektedir.

Yönetimsel anlamıyla yerinden yönetimin (*decentralization*) son türü *devolution* ise, bazı işlevlerin merkezi yönetim tarafından, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısının dışında, yerel olarak seçilmiş yönetim birimlerine, belirli kaynaklarla ve belirli bir düzeyde özerklik ile birlikte devredilmesi anlamına gelmektedir²⁸. Bu yerinden yönetim türü, yasal olarak oluşturulmuş özerk alt kademe birimlerinin kurulmasını öngörmektedir. Merkezi yönetim, doğrudan kontrolünün dışında belirli işlevleri bu yeni yönetim birimlerine bırakmaktadır. UNDP, *devolution* biçiminde gerçekleşen yerinden yönetimin beş temel niteliğini belirlemektedir: (1) yerel yönetim birimleri, merkezi otoritenin üzerinde sınırlı ya da hiç kontrolünün bulunmadığı özerk, bağımsız ve açıkça ayrı yönetim kademeleri olarak tanınmıştır, (2) yerel yönetimler açık ve yasal olarak tanımlanmış coğrafi sınırlar içerisinde yetkilerini ve kamu işlevlerini yürütmektedir, (3) yerel yönetimler tüzel kişilik sahibidir ve işlevlerini yerine getirebilmek için kaynak yaratma yetkisine sahiptir, (4) yerel yönetimler yerel yurttaşlar tarafından hizmet sunan kurumlar ve üzerinde belirli etki sahibi olabildikleri yönetimsel birimler olarak algılanacak şekilde oluşmuştur, (5) *devolution*, merkezi ve yerel yönetimler arasında karşılıklı çıkar ve koordinasyon ilişkisi kuran bir düzenlemedir²⁹. *Devolution* kavramına ilişkin bu tanımlama, *deconcentration*’dan farklı olarak, iktidarın belirli bir ölçekte yerel düzeyde (bölgesel, il, kent ölçeğinde) oluşturulmuş merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki yönetim birimlerine devredilmesini öngörmektedir. Buna göre oluşturulan yerel yönetim birimleri, belirli bir özerklik ve kaynak yaratma kapasitesine de sahip olmalıdır. Bu nedenle yerel yönetimlerin

²⁷ Bozkurt, Ergun ve Sezen (Ed.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s.262.

²⁸ Erder ve İncioğlu, s.115.

²⁹ UNDP, s.6.

yetkilerinin ve sorumluluklarının artırılması, kaynaklarının geliştirilmesi, özerkliklerinin artırılmasına yönelik kurumsal ve yasal değişikliklerin yerinden yönetimi geliştirici düzenlemeler olarak değerlendirilmesi *devolution*'un gelişmesini ifade etmektedir.

Bu noktada, yerinden yönetim (*decentralization*) türleri arasında yapılan ayrıma ilişkin olarak yabancı literatürde kullanılan terminoloji önemlidir. *Deconcentration* kapsamında oluşturulan birimler "*local administration*" olarak ifade edilirken, *devolution* söz konusu olduğunda "*local authority*" veya "*local government*" terimleri kullanılmaktadır. Türkçe'de ise *devolution* ilkesine uygun olarak oluşturulan yönetim birimleri "yerel yönetim" olarak adlandırılmaktadır. Bu kavram, İngilizce'deki hem "*administration*", hem de "*government*" kelimelerini karşılamak amacıyla kullanılmaktadır. Oysa, "*administration*" anlamına gelen yönetim, çok sınırlı karar-alma yetkisi içeren, merkez tarafından belirlenmiş siyasaların uygulama aşamasına yöneliktir. "*Government*" ise, belirli bir ölçekte de olsa siyasal iktidar sahipliğini ve siyasal karar-alma yetkisini içermektedir. Bu terminolojik farklılık, Türkiye'deki ve Batı'daki yerel yönetimlerin farklı siyasal bağlamlarda geliştiğine de işaret niteliğindedir. Ancak bu, Türkiye'de yerel yönetimlerin *devolution* kapsamında değerlendirilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Yıllar içerisinde yapılan yasal düzenlemeler, uluslararası ve küresel gelişmelere paralel olarak gündeme gelen yönetişim ve katılımcı demokrasi anlayışı ve yerel taleplerin yerel yönetimler üzerine etkisi Türkiye'de yerel yönetimleri güçlendirmiştir³⁰. Sonuçta, merkezi bir yapılanma içerisinde de olsa, her yerelliğin kendine özgü oluşumu ve dinamiği yerel siyasetin işleyişinde farklılıklar yaratmaktadır.

Bu tez çalışmasında, Erder ve İncioğlu'nun önerisi doğrultusunda *deconcentration* kavramının karşılığı olarak "merkezin yerinden yönetimi", *devolution*'un karşılığı olarak ise "yerel yerinden yönetim" kavramı kullanılacaktır³¹.

³⁰ Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası ve ulus-üstü örgütlerin, yerinden yönetimin güçlendirilmesine ilişkin siyasaları ve bu siyasalara uygun olarak yayınladıkları belgeler tüm Dünya'da yerel yönetimlerin güçlenmesine neden olmuştur. Yönetişim ve katılımcı demokrasi bu örgütler tarafından da desteklenmektedir. Ancak, katılımcı demokrasinin her zaman yönetişim kapsamında değerlendirilmesi uygun değildir. Bu iki anlayışın aynı dönemlerde ortaya çıkması ve uygulama alanı bulması, benzer teorik temellere dayandığı anlamına gelmemektedir.

³¹ Erder ve İncioğlu, s.118.

Bu tercihin birinci nedeni, “yetki genişliği”, “yetki devri”, “yetki göçerimi” ve “yetki aktarımı” kavramlarının alanyazınında açık bir şekilde hangi kavramın karşılığı olduğuna ilişkin genel kabul görmüş bir kullanımının olmayışıdır. Her üç yerinden yönetim türünde de belirli ölçekte yetki aktarımı söz konusudur. İkinci olarak, yönetim anlayışının temelinde bulunan değişen devlet-piyasa-toplum ilişkileri devletlerin yönetim sistemlerinin de yeniden şekillenmesine dayanak oluşturmakta ve sivil toplumu, gönüllü örgütleri kapsayacak şekilde daha geniş toplumsal grupları içeren karar-alma mekanizmalarının oluşturulması UNDP, AB ve DB gibi uluslararası örgütler tarafından da desteklenmektedir. Bu bağlamda ortaya çıkan “yerindenleşmiş yönetim” (*decentralized governance*) kavramı, yerinden yönetimin (*decentralization*) toplumsal, ekonomik ve siyasal karar-alma süreçlerine kamu ve özel sektör kurumlarının yanında halk katılımının da sağlanmasını destekleyici ve yönetimin şeffaflığını, hesap verebilirliğini ve toplumsal taleplere duyarlılığını artıracı bir anlam kazanacak şekilde dönüşmesini gerektirmektedir³². Bu kapsamda, “merkezin yerinden yönetimi” (*deconcentration*) çerçevesinde oluşturulan yerinden yönetim de toplumsal taleplere ve halk katılımına açık bir şekilde yürütüldüğünde yerelin güçlendirilmesine katkıda bulunacaktır. “Yetki genişliği” ifadesi bu yeni anlayışı yansıtmamaktadır.

Literatürde yerinden yönetim (*decentralization*) ile “yerelleşme” kavramlarının birbirini yerine kullanıldığı, ancak çoğunlukla yerinden yönetimin (*decentralization*) tercih edildiği görülmektedir. Bu tezde ise “yerelleşme” kavramı daha kapsayıcı şemsiye bir kavram olarak ele alınacaktır. “Yerelleşme” kavramı, sadece kurumsal ve yasal yapı içerisinde yerel birimlere aktarılan yetki ve sorumluluk alanlarının artmasını, bu birimlerin siyasi ve mali açıdan özerkliğinin artmasını ifade etmemektedir. Bunların yanı sıra, yönetim dışı yerel aktörlerin de (yerel sermaye, küçük esnaf, yerel toprak sahipleri, sivil toplum temsilcileri, sendikalar, vb.) yerel siyaseti ve yerel yönetimlerin kararlarını etkileyecek olanaklara sahip olmalarını, enformel işbirliği ve dayanışma ilişkilerinin örülmesine olanak veren bir toplumsal yapıyı ve bunu destekleyen yasal ve kurumsal yapıyı belirtmektedir. Bu anlamıyla “yerelleşme”, toplumsal yapıyı ve bu yapıdaki değişimleri içeren bir kavram olarak *yerelin güçlenmesini* ifade etmektedir. Bu kapsamda, yerel aktörlerin AB, küresel piyasalar gibi

³² UNDP, s.2.

ulus-üstü oluşumlarla kurdukları ilişki ağları “yerelleşme” bağlamında değerlendirilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM:

YERELLEŞME, YEREL YÖNETİM VE YEREL İKTİDAR

I. YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ VE YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLER

Farklı yönetim kademeleri arasındaki ilişkilerin yerel yönetim sistemi temelinde oluştuğu belirtilmişti. Bu bölümde öncelikle, yerel yönetim sistemlerini farklı kriter ve unsurların farklı ülkelerdeki aldığı biçimlere göre sınıflandıran çalışmalara yer verilecektir. Sonrasında, yönetimler arası ilişkilerin örgütlenmesi bağlamında “yerinden yönetim” ve “yerel özerklik” kavramlarının içerikleri ile bunların demokrasiyle ilişkisi üzerine tartışmalar aktarılacaktır. Son olarak, “kentsel yönetişim” kavramı çerçevesinde, farklı toplumsal gruplar ve farklı yönetim kademeleri arasındaki ilişkinin nasıl yeniden yapılandığı üzerinde durulacaktır.

A. YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ

“Yerel yönetim sistemi” bir ülkenin, siyasal-demokratik ve yönetsel-örgütsel boyutlarıyla birlikte yereldeki siyasal-yönetsel sistemini ifade etmektedir³³. Bu nedenle, yerel yönetim sistemleri üzerine çalışmalar, yönetim bilimi alanına ilişkin olabileceği gibi, siyaset bilimi ve siyaset sosyolojisi temelinde, demokrasi teorisiyle bağlantılı olarak, karar-alma, katılım, kaynak dağılımı gibi konularla ilgili de olabilmektedir. Birçok çalışmada, bu iki alanı tam olarak birbirinden ayırt etmek güç olsa da, bu tez yerelleşme ve yerel iktidarın alanında oluşan ilişkileri sorgulayan bir çalışma olması nedeniyle, siyaset bilimi ve siyaset sosyolojisi teorilerinden faydalanacaktır. Burada

³³ Sabine Kuhlmann, “Local Authorities between the State and the Market: An International Comparison of Local Government Systems and Reforms”, **German Journal of Urban Studies**, Vol.45, No.2 (2006), s. 6.

aktarılabilecek yerel yönetim sistemleri sınıflandırmaları da bu temelde yapılan çalışmalar olacaktır.

Yerel yönetim sistemleri üç ayrı analiz temeline göre sınıflandırılabilir. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin üst yönetim kademeleriyle olan ilişkisi (dikey boyut) temelinde yapılan sınıflandırmalardır. İkinci bir sınıflandırma yöntemi ise, yerel yönetimleri yatay, başka deyişle kurum içi ilişkileri açısından değerlendirmektedir. Dikey boyut, yerel yönetimler ile üst yönetim kademeleri arasındaki ilişkileri temel alırken, yatay boyut temelinde geliştirilen modeller yerel meclis üyeleri ile belediye başkanı ve kent yönetiminde yer alan diğer siyasal liderler ve yöneticiler arasındaki iktidar ilişkilerine odaklanmaktadır³⁴. Son olarak ise, daha genel bir sınıflandırma çerçevesi çizen çalışmalardan söz edilebilir. Yerel yönetimleri oluşum amaçlarına ve temel görevlerine göre sınıflandıran bu çalışmalar, farklı ülkelerdeki yerel yerinden yönetim (*devolution*) ve yerel özerklik uygulamalarının anlaşılabilmesi için geçerli bir analiz çerçevesi oluşturmaktadır.

1. Yönetimler Arası İlişkiler Açısından Yerel Yönetim Sistemleri

Page ve Goldsmith tarafından ortaya konulan yerel yönetim sistemleri tipolojisi Avrupa'da Kuzey ve Güney ülkeleri arasında ayırım yapmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin açıklanması amacını taşıyan bu tipoloji, yazarların dönemin üniter devletleri olan İsveç, Norveç, Danimarka, İngiltere, İtalya, Fransa ve İspanya'daki yerel yönetim sistemlerini inceledikleri çalışma sonucunda geliştirilmiştir. Tipolojinin dayandığı temel fikir, "ulus-altı yönetim kademelerine aktarılan işlevlerin sayısı ve tipleri, yerel siyasa-yapıcıların yasal olarak sahip oldukları "takdir yetkileri" (*discretion*) ve yerel siyasetçilerin merkezi devlete erişimleri arasında bir ilişki olduğudur"³⁵. Buna göre tipoloji üç temel unsur üzerine kurulmuştur: yerel yönetimlerin işlevleri, yerelin sahip olduğu takdir yetkisi ve yerel siyasetçilerin merkeze erişimleri. İşlevlerle ifade edilen, merkezi yönetimin alt yönetim birimlerine aktarmış olduğu

³⁴ Hubert Heinelt ve Nikolaos-K. Hlepas, "Typologies of Local Government Systems", Henry Bäck, Hubert Heinelt ve Annick Magnier (Ed.), **The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy** içinde (21-43), VS Verlag: Wiesbaden, 2006, s.21.

³⁵ Peter John, **Local Governance in Western Europe**, 1. Baskı, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 2001, s.26.

sorumluluklardır. Takdir yetkisi ise, yerel seçilmişlerin hizmetlerin nasıl yönetileceğine ve kaynakların nasıl dağıtılacağına ilişkin sahip oldukları yasal ve yönetsel serbestiyi ifade etmektedir. Son olarak erişim ile, merkezi ve yerel aktörler arasındaki ilişkinin kapsamı kastedilmektedir. Buna göre, yerel karar-alıcılar düşük düzeyde takdir yetkisine sahip olduklarında, merkez kaynaklarına ulaşmak ve lehlerinde karar aldirmek için, merkezi yönetim kurumlarıyla (bakanlıklarla) ve ulusal siyasetçilerle iyi ilişkiler kurmaktadır³⁶. Yazarlar, Kuzey Avrupa refah devletlerindeki yerel yönetimleri yüksek takdir yetkisine ve geniş işlevlere sahip olarak tanımlarken³⁷, Güney Avrupa devletlerinde³⁸ ise durumun tam tersi olduğunu ifade ederler. Buna göre Kuzey’de, işlevlerin ileri derecede yerinden yürütülmesi (*decentralized*), yerel karar-alıcıların yüksek düzeyde takdir yetkisi söz konusudur ve yerel siyasetçilerin merkezi yönetime erişimleri düşüktür. Öte yandan Güney’de ise yerel yönetim sistemi az işleve ve sorumluluğa sahip yerel yönetimler ve yerelin düşük yasal takdir yetkisi ile özdeşleşmiş, yerel siyasetçilerin üst kademe yönetimlere erişimleri ise yüksektir. Bu durum, Güney Avrupa ülkelerinde yerel siyasetçilerin merkezi düzeyde güçlü olduklarını ancak zayıf yerel komünleri temsil ettikleri anlamına gelmektedir³⁹. Aşağıdaki şekil, Page ve Goldsmith tarafından geliştirilen tipolojiyi göstermektedir⁴⁰.

	İşlev	Takdir yetkisi	Erişim
Kuzey	Yüksek	Yüksek	Düşük
Güney	Düşük	Düşük	Yüksek

Şekil 1: Page ve Goldsmith Tipolojisi

Page ve Goldsmith’in bu sınıflandırmayı geliştirirken Kuzey ve Güney Avrupa ülkelerinin farklı tarihsel geçmişlerini göz önüne almışlardır. Güneyde “Napolyonik” model, ulus-devletlerde tüm topraklar üzerinde tek tip bir yönetimi ve doğrudan merkez tarafından sunulan seküler, ulusal eğitim hizmetini yaygınlaştırmıştır. Bu devletlerde merkezi yönetim yerel seçkinlere karşı temkinlidir. Buna göre, yerel yönetimler yerel

³⁶ John, ss.26-27.

³⁷ İngiltere, Danimarka, İsveç, Norveç.

³⁸ Fransa, İtalya ve kısmen İspanya’da.

³⁹ John, ss.27; Heinelt ve Hlepas, s.23.

⁴⁰ John, s.28.

patronlar olarak hareket eden ve ulusal siyasi iktidara ulaşmak için farklı ağları kullanan yerel siyasetçiler aracılığıyla üst yönetim kademelerinde temsil edilen yerel kültürü ve yerel siyasi kimlikleri içermektedir⁴¹. İşlevsiz, geniş ve kurallara bağlı katı bürokrasilerin olduğu bu devletlerde, belirsizliğin hakim olduğu alanlarda aktörler (yerel ve ulusal siyasetçiler ile merkezi ve yerel bürokratlar), şantaj ya da klientelist ilişki ağları aracılığıyla güç kazanırlar. Güney ülkelerinin yerel aktörlerin düşük takdir yetkisine sahip olmalarının yanında merkezi yönetime erişimlerinin kuvvetli olması bu özellikle ilişkilidir⁴². Öte yandan Kuzey Avrupa'daki ulus-devletlerde bu şekilde bir merkezi bürokrasi gelişmemiştir ve ulusal siyasaların uygulanması yerel seçkinler tarafından gerçekleştirilmiştir. Eğitim hizmeti yerel yönetim birimlerince görülmüştür. Refah devletinin oluşturulmasıyla beraber, yerel yönetimler yerel halka duyarlı olarak sosyal hizmetleri üstlenmiştir. Yerelliğin önemli konuları belirleme konusundaki bağımsız iktidarı üzerine kurulan Kuzey demokrasileri, “yerel öz-yönetim” (*local self-government*) modelini geliştirmiştir⁴³.

John, Page ve Goldsmith'in geliştirdiği bu modeli, Kuzey Avrupa grubuna Belçika, Yunanistan ve Portekiz'i, Güney Avrupa grubuna ise Finlandiya, İrlanda ve Hollanda'yı da dahil ederek genişletmiştir⁴⁴. Ancak, görüldüğü üzere John'un bu katkısı da Almanya ve İsviçre gibi federal devletler ile Doğu Avrupa ülkelerini içermemektedir. Page ve Goldsmith'in modeli, Batı Avrupa'daki üniter devletlerle sınırlı kalmaktadır⁴⁵.

Hesse ve Sharpe, yirmi sanayileşmiş Batı ülkesini inceledikleri çalışmalarında, yerel yönetim sistemlerini, amaçları ve yönetimler arası ilişkilerin niteliği bakımından olmak üzere iki kriter temelinde yaptıkları ayırım ile üç grupta sınıflandırır⁴⁶. Bir başka deyişle yazarlar, yerel yönetimleri işlevleri (kamusal hizmetlerin sunumunda üstlendikleri sorumluluklar) ile siyasal konumlarına ve rollerine (üst yönetim

⁴¹ Heinelt ve Hlepas, s.23.

⁴² Heinelt ve Hlepas, s.23.

⁴³ Heinelt ve Hlepas, ss.23-24.

⁴⁴ John, 2001.

⁴⁵ Heinelt ve Hlepas, s.24.

⁴⁶ J. J. Hesse ve L. J. Sharpe, “Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations”, J. J. Hesse ve L. J. Sharpe (Ed.), **Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries** içinde (603-621), Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.

kademeleriyle ilişkilerinde sahip oldukları siyasal güç ve etki ile yerel demokrasiye atfedilmiş önem, yerel yönetim yöneticilerinin seçimle işbaşına gelmesi) göre kategorilere ayırmışlardır⁴⁷. İlk grup, Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'dan oluşmakta ve “*Franco*” grubu olarak adlandırılmaktadır. Bu gruptaki ülkelerin Page ve Goldsmith'in tipolojisindeki Güney grubuna karşılık geldiği görülmektedir. Bu gruba giren ülkelerdeki yerel yönetimler anayasal olarak tanımlanmış olmakla beraber, merkezi yönetimin yönlendirmeleri doğrultusunda hareket etmektedir. Merkezi yönetim, yereldeki örgütlenmesi aracılığıyla yerel yönetimler üzerinde idari vesayet uygulamaktadır. İkinci grup ise, “*Anglo*” grubu olarak adlandırılmış olup İngiltere, İrlanda, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda, ve bazı açılardan ABD'deki yerel yönetimleri içermektedir. Bu ülkelerde, yerel yönetimler yasal ve siyasal statü açısından zayıftır, anayasal statüleri bulunmamaktadır. Ancak kamu hizmetlerinin oluşturulmasında ve sunulmasında önemli rol oynamaktadır. Yerel yönetimler üzerinde merkezin idari vesayetini sağlayan bir mekanizma gelişmemiş olduğu için, bu ülkelerde yerel yönetimler merkezi otoriteden görece bağımsız ve özerk olarak hareket etmektedir⁴⁸. Hesse ve Sharpe tipolojisinin son grubu ise “Kuzey ve Orta Avrupa” grubudur. Bu gruba İskandinav ülkelerinin yanısıra Almanya, Hollanda, İsviçre ve Avusturya da dahil olmaktadır. Bu grup ülkelerinde, yerel yönetimlere verilen sorumluluklar bakımından *Anglo* grubu ülkelere benzemekle birlikte, yerel demokrasinin önemi daha fazla vurgulanmaktadır. Anayasal olarak tanımlanmış yerel yönetimler birimleri, kamusal hizmetlerin şekillendirilmesinde ve sunumunda önemli rol üstlenmekte ve aynı zamanda özerk demokratik siyasa-yapım sürecinin merkezi olmayan kademesi olarak ortaya çıkmaktadır⁴⁹. Sahip oldukları mali ve siyasal (karar-alma süreçlerindeki etkileri) özerklik ile üç grup içerisinde en çok yerleşmiş ve en özerk grup olarak değerlendirilmektedir⁵⁰.

⁴⁷ Heinelt ve Hlepas, s.26; Sabine Kuhlmann, “From “Napoleonic Centralism” to “Démocratie de Proximité”: the Metropolis of Paris between Global and Local Challenges”, **ECPR-Joint Session, Workshop 23 “Governing the Metropolis – The Impact of Global Trends on Urban Governance”**, Uppsala, 13-18 Nisan 2004.; Başak Koyuncu, “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt.1, Sayı.1 (Güz 2000), s.101.

⁴⁸ Koyuncu, s. 102.

⁴⁹ Heinelt ve Hlepas, s.26.

⁵⁰ Koyuncu, s.102.

2. Kurum İçi (Yatay) İlişkilere Göre Yerel Yönetim Sistemleri

Belediye başkanı, belediye meclisi ve yürütme organı arasındaki ilişkileri temel alan yerel yönetim sistemleri sınıflandırmaları, “kent yönetiminde” ve yerelde kararların oluşmasında kimlerin etkili olduğuna ilişkin olarak önemli bir analiz çerçevesi sunmaktadır. Bu analiz çerçevesi özellikle “yerel siyasal liderlik” üzerine çalışmalarda öne çıkmaktadır. Bu kapsamda formel kurumsal düzenlemeleri temel alan çalışmaların yanısıra, enformel ilişkileri de dikkate alan analizler bulunmaktadır. Bu kapsamda özellikle iki sınıflandırma çalışmasından söz edilebilir. İlki Mouritzen ve Svava tarafından oluşturulan tipolojidir⁵¹. İkincisi ise, Bäck tarafından “tekçil” (*monistic*) ya da ikicil (*dualistic*) yerel yönetim sistemleri arasında yapılan ayrıma dayanarak oluşturulan tipolojidir⁵².

Mouritzen ve Svava, on dört ülkeyi kapsayan çalışmalarında öncelikle, bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin siyasal oluşumlarına ilişkin ortak özellikleri saptarlar. Bunlardan ilki, belediye meclislerinin seçimle oluşturulmasıdır. Böylelikle bu ülkelerdeki yerel yönetimler siyasal olarak temsili demokrasi temelinde oluşmaktadır. İkinci ortak özellik, açıkça tanınmış bir siyasal liderin varlığıdır. Son olarak ise, yürütmenin başında atanmış bir yöneticinin (müdür, genel sekreter, vb.) bulunmasıdır⁵³. Bu ortak özellikler yazarlar tarafından “örgütlenme ilkeleri” olarak adlandırılmaktadır: “uzman olmayan kişiler” ilkesi (*layman rule*), siyasal liderlik ve profesyonellik⁵⁴. Yönetimin unsurlarına ilişkin bu üç ilke arasından siyasal liderlik, yerel yönetim biçimlerine yönelik tipolojinin geliştirilmesinde başlangıç noktası olarak alınmıştır. Buradaki anahtar soru, siyasal iktidarın nasıl elde edildiği, korunduğu, uygulandığı ve paylaşıldığıdır⁵⁵. Bu soruya verilen yanıt ise yerel siyasal lider ile yerel yöneticiler (üst düzey belediye bürokratları) ve seçilmişler (meclis üyeleri) arasındaki etkileşimin ve iletişimin yapısını belirlemektedir. Yazarlar siyasal iktidarı, siyasal bir aktörün iki alandaki kontrol derecesinin ifadesi olarak tanımlamaktadırlar. Bu alanlardan ilki,

⁵¹ Poul Erik Mouritzen ve James H. Svava, **Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments**, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.

⁵² Henry Bäck, “The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement”, <http://www.oks.hio.no/ou/fagseminar/artikler/darmstTxt18.doc>, 2003. İndirme tarihi: 07.03.2011.

⁵³ Mouritzen ve Svava, s.50.

⁵⁴ Mouritzen ve Svava, s.51-53.

⁵⁵ Mouritzen ve Svava, s.53.

yasama alanı üzerindeki kontroldür. Siyasal aktör/aktörlerin belediye meclisi üzerinde sahip oldukları kontrolün kapsamı bu alandaki temel sorudur. İkincisi ise yürütme işlevleri üzerindeki kontrolün kimin elinde olduğudur (bir ya da birden fazla yöneticinin –bürokrat ya da bürokratik birimin- elinde olması)⁵⁶. Görüldüğü gibi yazarlar, yerel siyasal iktidarı ve yerel liderliği sadece formel (anayasal ve kurumsal) yapılar temelinde değil, enformel kurallar ve normları da dikkate alarak tanımlamakta ve analiz etmektedirler.

Mouritzen ve Svava, yukarıda açıklanan üç “örgütlenme ilkesinin” bir yerel yönetim sisteminde sahip olduğu ağırlığa dayanarak geliştirdikleri tipolojide, hangi ilkenin bir sistemde daha ağırlıklı olacağını siyasal liderin yasama ve yürütme üzerindeki kontrolünün formel yapıların yanında (kurumsal yapı, seçim sistemi, anayasal düzenlemeler, vb.) enformel ilişkiler ve kurallar tarafından da belirlendiği vurgusunu yapmaktadırlar. Buna göre yazarlar yerel yönetim sistemlerine ilişkin dört ideal-tip belirlemişlerdir⁵⁷. İlki, “güçlü başkan modeli” (*strong mayor form*) olarak adlandırılmaktadır. Bu modelde belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmiştir ve belediye meclisinin çoğunluğu üzerinde kontrol sahibidir. “Siyasal liderlik” ilkesinin ön plana çıktığı bir modeldir. İkinci ideal-tip “encümen-lider modeli” (*committee-leader form*) ise yürütmeye ilişkin güçlerin siyasal lider ile yönetici (belediye bürokratları: genel sekreter, encümen, müdür, vb.) arasında paylaşıldığı modeldir. Bu modelde üç ilkenin eşit ağırlığı olduğu kabul edilmektedir ve İsveç ile İngiltere’deki yerel yönetim sistemleri bu modele örnek gösterilmektedir. Üçüncü olarak “kolektif model” (*collective form*) tanımlanmıştır. Burada temel karar organı ve tüm yürütme işlevlerinden sorumlu olarak, seçilmiş siyasetçilerden ve belediye başkanından oluşan bir “yürütme komitesi” bulunmaktadır. Belediye başkanı bu komiteye başkanlık etmektedir. Bu modelde seçilmişler üzerine vurgu bulunmaktadır (*layman rule*). Son ideal-tip “meclis-yönetici modelidir” (*council-manager form*). Bu modelde tüm yürütme işlevleri meclis tarafından atanan “kent yöneticisinde” toplanmıştır. Meclise belediye başkanı başkanlık etmektedir, ancak meclisi işlevleri oldukça sınırlıdır ve daha çok törenselleşmiş niteliğe sahiptir. Bu modelde “profesyonellik” ilkesi ön plana çıkmaktadır.

⁵⁶ Mouritzen ve Svava, s.53.

⁵⁷ Mouritzen ve Svava, s.55-66.

Yerel yönetimleri yatay ilişkilerin örgütlenmesine göre sınıflandıran Bäck'in çalışmasına geçmeden önce, bu sınıflandırmanın dayandığı tekçil (*monistic*) ve ikicil (*dualistic*) yerel yönetim sistemlerini kısaca açıklamak gerekmektedir. Bu ayırım, Wollmann'ın yerel liderliğin niteliğini belirleyen kurumsal düzenlemelerin kavramsallaştırılması için önerdiği üç ayırımdan ilkinin oluşturmaktadır⁵⁸. Tekçil yerel yönetim modelinde seçilmiş yerel meclis tek ve en üst düzeydeki karar-alma birimi olarak oluşurken, yerel yöneticiler ve başkan da dahil olmak üzere yürütme, meclisin talimatları doğrultusunda çalışmaktadır. Öte yandan, ikicil sistemlerde seçilmiş meclis yerel yönetimin başlıca karar-alma birimi olarak tanınmıştır, ancak başkanın ya da yürütmenin başı olan yöneticinin de kendi sahip olduğu yürütmeye ilişkin bazı karar-alma güçleri bulunmaktadır. İkinci ayırım, yürütme işlevinin kolektif/eşit yetkiye sahip üyelerin oluşturduğu (*collegiate*) bir birim tarafından mı yoksa, bir birey tarafından mı yürütüldüğü temelinde yapılmaktadır. İkicil bir yerel yönetim sisteminde, yürütme işlevi eşit yetkiye sahip üyelerden oluşan bir birim -bir kurul ya da encümen olabilir-tarafından görülebildiği gibi, makam sahibi bir birey (başkan ya da müdür/genel sekreter) tarafından da görülebilir. Üçüncü ayırım ise yürütmenin dolaylı seçim ya da atanma ile işbaşına geldiği sistemler ile doğrudan seçimle belirlendiği sistemler arasında yapılmaktadır. Yürütmenin başı (çoğunlukla belediye başkanı) bazı yerel yönetim sistemlerinde atanmış olabilir ya da seçilmiş yerel meclis tarafından seçilebilir. Bu durum “yerel parlamenter sistem” olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan, belediye başkanının doğrudan yerel halk tarafından seçildiği sistemler ise “yerel başkanlık sistemi” olarak değerlendirilmektedir.

Bäck, Wollmann'ın çizdiği bu çerçeveyi izleyerek yerel yönetim sistemlerine ilişkin geliştirdiği tipolojisinde üç farklı yerel yönetim sistemi tipi belirlemektedir⁵⁹: meclis yönetimi (*assembly government*), parlamentarizm, başkanlık ve yarı başkanlık⁶⁰. İlk olarak “meclis yönetimi” modelinde yürütme erki meclis içinden orantısal olarak oluşturulmuş olan bir komitenin (encümenin) elindedir. Bu model tekçil sistem ile eşit

⁵⁸ Hellmut Wollmann, “Urban Leadership in German Local Politics. The Rise, Role and Performance of the Elected Mayor”, **International Journal of Urban and Regional Research**, Vol.28, No.1 (Mart 2004), ss.151-152.

⁵⁹ Henry Bäck, “The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement”, <http://www.oks.hio.no/ou/fagseminar/artikler/darmstTxt18.doc>, 2003. İndirme tarihi: 07.03.2011.

⁶⁰ Bäck, ss.16-17.

temsil ilkesinin birleşimi olarak ortaya çıkmakta ve Mouritzen ve Svava tarafından geliştirilen tipolojide “encümen-lider modeline” yakın durmaktadır. İkinci olarak parlamentarizm, tekçil sistemin çoğunlukçu demokrasi ilkesi ile birleşimi sonucunda oluşan, kolektif bir yürütme erkinin bulunduğu yerel yönetim modelidir. Bu kolektif yürütme organı (encümen), meclis tarafından orantısal temelde değil çoğunluk temelinde atanan üyelerden oluşmaktadır. Mouritzen ve Svava’nın “encümen-lider” modelini anımsatmaktadır. Başkanlık modeli ise ikicil sistem ile çoğunlukçu ilkenin karışımı olarak ortaya çıkmaktadır. Doğrudan halk tarafından seçilmiş belediye başkanı, meclisteki siyasal parti kompozisyonunu dikkate almadan meclis üyeleri içerisinde kendi kabinesini (yürütme organını) atamaktadır. Son olarak yarı-başkanlık modelinde belediye başkanı, meclis tarafından atanmış kolektif bir yürütme organı ile sınırlandırılmıştır. İkicil sistem ile eşit temsil ilkesinin birleşimi sonucunda oluşan bir yerel yönetim modeli olarak ortaya çıkmaktadır.

Bäck tarafından geliştirilen tipoloji, Mouritzen ve Svava’nın tipolojisindeki üç örgütlenme ilkesi temelinde yapılan ayrımı, tekçil-ikicil karşıtlığı ile ifade etmektedir. Öte yandan Bäck, eşit temsil-çoğunlukçu demokrasi ilkeleri arasında oluşturduğu karşıtlık ile meclis ile encümen (kolektif yürütme organı) arasındaki ilişkiyi de analizine dahil etmektedir⁶¹. Bäck’in tipolojisinde, eşit temsil ve çoğunlukçu karar-alma biçimlerinin her zaman belediye yasalarındaki ve/veya seçim sistemlerindeki formel kurallar tarafından belirlenmediği, bunların belirlenmesinde toplumsal ve yerele içkin olan “uygunluk kabulünün” etkili olduğu kabul edilmektedir⁶². Böylece iki tipolojinin de formel yapıların yanısıra enformel kurallar ve ilişkileri de analize dahil ettiği görülmektedir.

Yerel yönetim sistemlerini, yerel yönetim organları arasındaki ilişkiler temelinde inceleyip sınıflandıran bu çalışmalarda “siyasal liderlik” kavramının öne çıktığı görülmektedir. Analizler, siyasal lider ile yürütme organ(lar)ı arasındaki ilişkinin formel ve enformel niteliği temelinde yapılmıştır. Bu analizlerin temelinde ise yerel yönetimlerde kararların kim/kimler tarafından alındığı ve bu karar-alıcıların yerel yönetim biriminin herhangi bir başka organının kontrolü tarafından sınırlandırılıp

⁶¹ Bäck, s.17.

⁶² Heinelt ve Hlepas, s.30.

sınırlandırılmadığı sorusu bulunmaktadır. Görüldüğü gibi, yatay ilişkiler temelindeki bu sınıflandırmalar, merkezi-yerel yönetim ilişkileri üzerinde durmadığı için yerel karar-alma mekanizmaları üzerindeki merkezi yönetimin denetimine (vesayetine) yer vermemektedir.

3. Amaçlarına Göre Yerel Yönetim Sistemleri

Farklı ülkelerdeki yerel yönetimlerin oluşumunu şekillendiren temel amacın ana kriter olarak alındığı sınıflandırmalar içinde Goldsmith ve Pickvance tarafından yapılan çalışmalar ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin oluşum amaçlarının, ülkelerin yerinden yönetim (*decentralization*) ve özerklik kapsamlarını ve biçimlerini etkileyen temel unsurlardan olduğu göz önüne alındığında bu sınıflandırmaların önemi ortaya çıkmaktadır.

Goldsmith 1992 tarihli çalışmasında⁶³, Page ile birlikte geliştirdikleri tipolojiden farklı olarak, yerel yönetimlerin kuruluş amaçlarına ya da bu yönetimlerin oluşumunun altında yatan değerlere dayanan yeni bir sınıflandırma geliştirmektedir. Goldsmith, amaç ve değer kriterine göre dört yerel yönetim modeli belirlemektedir. İlki, “klientelist- patronaj modeli” olarak adlandırılmakta olup, bu tip yerel yönetimlerde yerel siyasetçilerin öncelikli görevi yerel topluluğun çıkarlarına yönelik kamusal mal ve hizmetlerin aktarımını sağlamak ve üst yönetim kademelerinde bu çıkarları korumak olarak belirtilmektedir. İkinci olarak, “ekonomik kalkınma modelinde” yerel yönetimlerin öncelikli amacı kentin ekonomik kalkınmasını sağlamaktır. Özellikle A.B.D.’deki yerel yönetimlerinin dahil olduğu bu modelde, “büyüme”⁶⁴ siyasalarının oluşturulabilmesi için gerekli olan temel hizmetlerin ve yurttaş güvenliğinin sağlanması yerel yönetimler ve yerel siyasetçiler tarafından yerine getirilmektedir. Yazar tarafından belirlenen üçüncü model ise, “refah devleti modelidir”. Bu modelde yerel yönetimler, kaynakların yeniden dağıtımında bölgeler arası eşitliğin sağlanması için etkin hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi amacıyla uygun olarak şekillenmiştir. Almanya, Hollanda, İngiltere ve İskandinav ülkeleri yerel yönetimleri için geçerli olan bu modelde önemli

⁶³ Mike Goldsmith, “Local Government”, *Urban Studies*, Vol.29, No.3/4 (Mayıs 1992), ss.393-410.

⁶⁴ Burada, Logan ve Molotch tarafından geliştirilmiş olan “kentsel büyüme aygıtı” teorisi uyarınca kentsel büyümenin sağlanmasından bahsedilmektedir. Bu teori daha ayrıntılı olarak çalışmanın “kentsel siyaset” ile ilgili olan bölümünde aktarılacaktır.

olan etkin kaynak dağılımının sağlanması olduğu için, yerel siyasetçilerin de iyi yöneticiler olması beklenmektedir ve yerel yönetimlerde profesyonel bürokratlar ve teknokratlar önemli rol üstlenmektedir. Son olarak ise yazar, bir önceki modelde yer alan bazı refah devletlerinde, özellikle İngiltere’de, “piyasa-tabanlı” (*market-enabling*) ya da “tüketici” (*consumerist*) modelin ortaya çıktığını belirtmektedir. Buna göre, bu ülkelerde yerel yönetimler hizmet sağlayıcılığı konumundan uzaklaşmakta, bunun yerine kamusal hizmetlerin piyasa tarafından üretilmesine yönelik çalışmaktadır. Bu modelde yerel yönetimlerin rolü “sağlayıcılığa” indirgenmiş olup, kentsel ekonomik kalkınma ya da büyüme de piyasa mekanizmalarına bırakılmıştır.

Pickvance ise, yerel yönetimleri amaçlarına göre ikiye ayırmaktadır: (1) refah devletinin dağıtım kolu olarak yerel yönetim, (2) öz-yönetim (*self-government*) olarak yerel yönetim⁶⁵. Refah devleti modelinde, finansmanın merkezileşmesi ile birlikte işlevlerin yerinden yürütülmesi (*decentralization*) söz konusudur. Bu modelin temel amacı, Goldsmith’in sınıflandırmasındaki üçüncü model gibi, hizmetlerin farklı bölgelere ve alanlara eşit olarak götürülmesini sağlamaktır. Bu amaçla merkezi yönetimden aktarılan paylar yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin görülmesi için kullanılmaktadır. Bu modelde merkezi yönetsel kontrolün derecesi, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiye/uzlaşmaya göre değişmektedir. Bu durumda ulusal ve yerel yönetimlerin aynı siyasi parti ya da hareket tarafından kontrol edildiği durumlarda yerel yönetimlerin işlevleri üzerindeki kontrol daha gevşek olabilmektedir. İkinci olarak belirtilen “öz-yönetim” (*self-government*) modelinde ise, yüksek mali yerinden yönetime karşılık daha gevşek bir merkezi kontrol bulunmakta ve yerel yönetimlerin işlevleri refah devleti modeline kıyasla daha sınırlı olmaktadır. Bu modelde farklı bölgelere götürülen kamusal hizmetlerde eşitliğin sağlanması gibi bir hedef bulunmamaktadır, çünkü hizmet sunumunda ortaya çıkabilecek farklılıkların farklı yerel tercihleri yansıttığı fikrine dayanmaktadır.

⁶⁵ Christopher G. Pickvance, “Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach”, **Environment and Planning C: Government and Policy**. Vol.15, No.2 (1997), ss.129-142.

4. Devlet-Yurttaş İlişkileri Bağlamında Yerel Yönetim Sistemleri

Buraya kadar aktarılan yerel yönetim sistemlerine ilişkin sınıflandırmalar, ya yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim ile ilişkisinin nasıl kurulduğu, ya da yerel yönetim kurumları içerisinde oluşan yatay ilişkilerin nasıl bir siyasal liderlik biçiminin oluşmasına neden olduğu ile ilgilidir. Bir başka deyişle, ulusal bir yönetim sistemi (daha geniş bir ifadeyle bir devlet sistemi) içerisinde oluşmuş yerel yönetim sisteminin kendisiyle ve işleyişiyle ilgilidir. Oysa yerel yönetim kavramı ve düşüncesi temel siyasal bir başka kavrama dayanmaktadır: yurttaşlık. Yerel yönetimler, yurttaşlara en yakın yönetim birimleri olarak, devlet ile yurttaş arasındaki aracı yönetim birimleridir. Bu nedenle yerel yönetimler, demokrasi teorilerinin ve tartışmalarının merkezinde bulunmaktadır.

Lidström, Avrupa yerel yönetim sistemlerinin genel özelliklerini, devlet ile yurttaşlar arasında kurulan ilişkiyi belirlediği yerel yönetim kriterleri üzerinden değerlendirerek bir ideal-tip oluşturmaktadır. Yazar, Avrupa'daki yerel yönetim sistemlerinin dört temel özelliğini belirlemektedir: (1) yerel yönetimler bir ülke ya da federe devlet içerisinde net bir şekilde *tanımlanmış bir bölgeye* sahiptir. Bu durumda, sınırları belli bir bölgeyi kapsamayan özerk yönetim biçimleri yerel yönetim olarak değerlendirilmemiştir. (2) Kendi kararlarını almalarını sağlayan belirli bir miktar *özerklik* sahibidir. (3) Yerel yönetimlerin yurttaşları üzerinde *otoriter güçleri* bulunmaktadır. Bu sayede bağlayıcı kararlar alabilir, yasal düzenlemeler yayımlayabilir ve bazı ülkelerde yerel vergiler koyabilir. (4) Yerel yönetimler *doğrudan seçilmiş karar alıcılar* ve/veya belediye meclis üyeleri yoluyla karar alır⁶⁶. Aşağıdaki şekilde, bu dört yerel yönetim kriterinin devlet ve yurttaş ölçeğinde ne ifade ettiği belirtilmektedir. Bu dört kriter temelinde oluşan yerel yönetim, üst kademede devletle ve yerelde yurttaşla farklı bağlamlarda ilişki kurmaktadır.

⁶⁶ Anders Lidström, "The Comparative Study of Local Government Systems- A Research Agenda", **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, Vol.1 (1999), s.110.

Yerel Yönetimin İkili Bağlılıkları

Yerel Yönetim Kriterleri	Devlet	Yurttaşlar
1. Tanımlanmış bölge	Bölgesel sınırların çizilmesini düzenler	Yerel yönetimin üyesi, yerel yönetime bağlı
2. Belirli bir miktar özerklik	Özerkliğin sınırlarını belirler	Yerel yönetim hizmetlerini kullanır ve bunlara ilişkin taleplerde bulunur
3. Yurttaş üzerinde otoriter güç	Yerel yönetimin otoriter güçlerine izin verir	Otoriter güce tabidir
4. Doğrudan seçimle belirlenen karar alıcılar ya da belediye meclisi üyeleri	Karar-alma prosedürünü düzenler	Karar alıcıları seçer ve/veya belediye meclisine katılır

Şekil 2: Avrupa Yerel Yönetim Sistemlerinin Temel Özellikleri
Kaynak: Lidström, s.111.

Lidström'un çerçevesi "yerel yönetimin ikili bağlılıkları" başlığı altında, bu birimlerin bir yandan üst kademede devlet ile diğer yandan yerelde yurttaş ile kurduğu ilişkileri ve bu ilişkiler bağlamında oynadığı farklı rolleri ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin bir yandan devletle (merkezi yönetim ile), diğer yandan yerel halk ile (yurttaş) olan farklı nitelikteki ilişkisi, yerel özerklik ve yerel demokrasi tartışmalarının temeli oluşturmaktadır ve yerel yönetimlerin bu iki taraf arasında aracı olarak üstlendiği rolün niteliği yerel iktidarın alanını ve sınırını belirlemektedir. Lidström yukarıdaki tabloda merkez-yerel ilişkileri, yerel özerklik ile demokrasi-katılım ilişkisini kapsayan bir çerçeve çizmektedir. Bu konulara ilişkin açıklamalar tezin birinci bölümünün diğer alt bölümleri altında aktarılacaktır. Bu noktada Lidström'ün çerçevesinin yerel yönetim kavramının dayandığı devlet (merkezi yönetim) ve yurttaş (yerel halk) arasındaki aracılık ilişkisine vurgu yapması bakımından önemli olduğu belirtilmekle yetinilecektir.

B. YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLERİN YAPILANMASI

Bir ülkenin yönetim sistemi içerisinde farklı yönetim kademelerinin örgütleniş biçimi (yönetim kademelerinin anayasal ve formel durumları, işlevlerin paylaşımı, üst yönetim kademelerinin alt kademeler üzerindeki kontrolünün niteliği ve kapsamı, vb.),

yerel siyasetin işleyişine ve yerel iktidarın sınırlarının belirlenmesine temel oluşturmaktadır. Bu nedenle, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin örgütlenişine ilişkin çalışmalar ve teoriler, tezin araştırma sorusunun temel unsuru olan yerel-kentsel siyasetin anlaşılması ve anlamlandırılması açısından oldukça önemlidir.

Bir önceki bölümde, yerel yönetim sistemlerini sınıflandıran çalışmalar içerisinde bu sistemleri yönetimler arası ilişkilerin örgütleniş biçimine göre sınıflandıran Page ve Goldsmith ile Hesse ve Sharpe'ın çalışmalarına değinilmiştir. Page ve Goldsmith tipolojilerini, yerel yönetimlerin işlevleri, yerelin sahip olduğu takdir yetkisi ve yerel siyasetçilerin merkeze erişimleri olarak belirledikleri üç unsur olarak kurmuşlardır. Burada, üst yönetim birimleri tarafından yerel yönetimlere aktarılan işlevler, yerel siyasetçilerin hizmetler ve kaynaklar üzerinde sahip oldukları karar alma yetkisi ve yerel aktörlerin merkezi yönetim ve siyasal aktörlerine erişimleri yönetimler arası ilişkilerin niteliğine ilişkin temel göstergeler olarak belirlenmiştir. Hesse ve Sharpe ise, yönetimler arası ilişkilerin niteliğini bir yandan yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunumunda gördüğü işlevlere, diğer yandan üst yönetim kademeleriyle ilişkilerinde yerel yönetimlerin sahip olduğu siyasal güce ve etkiye göre belirlemektelerdir. Bunlar dışında, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu kontrol ve denetim gücünün niteliği ve kapsamı ile yerel yönetimlerin finansmanının ne şekilde gerçekleştirildiği de yönetimler arası ilişkilerin yapısını belirleyen temel unsurlar arasında belirtilebilir. Özetle, yönetim kademeleri arasındaki ilişkilerin niteliğini belirleyen temel unsurlar dört başlıkta toplanabilmektedir: Hizmet bölüşümünün nasıl yapıldığı (yerel yönetimlere aktarılan işlev ve sorumluluklar), yerel yönetimlerin karar-alma ve takdir yetkisinin kapsamı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki kontrol ve denetiminin niteliği ve sınırları ile son olarak, yerel yönetimlerin finansmanının nasıl sağlandığı (belirli bir miktar da olsa yerel yönetimlerin özkaynaklara sahip olup olmadığı). Bu unsurlar, yerel yönetim ve yerel siyaset çalışmalarının temel kavramları olan yerinden yönetim (*decentralization*) ile yerel özerkliğin de içeriğini oluşturmaktadır. Bu bölümde, yerinden yönetim (*decentralization*) ve yerel özerklik (*local autonomy*) kavramları merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yapılanması temelinde açıklandıktan sonra, merkezin yerel yönetim üzerinde uyguladığı kontrol ve araçları aktarılacaktır. Bu, yerel yönetimin ve

yerel siyasetin iktidar alanının oluşumunu ve sınırlarını belirleyen temel unsurdur, dolayısıyla yerel özerklik ile doğrudan ilgilidir.

1. Yerinden Yönetim (*Decentralization*)⁶⁷

Özellikle son yirmi yıldır tüm dünyada süregiden “yerel yerinden yönetim” (*decentralization*) eğilimleri akademik araştırmaların ve ülke karşılaştırmalarının konusunu oluşturmaktadır. Devas ve Delay⁶⁸, farklı ülkelerde yerinden yönetime yol açan çok çeşitli motivasyonların ve gelişmelerin olduğunu belirtmektedirler: yerinden yönetim eğilimleri demokratik kontrol ve özerklik arayışıyla yerelden gelen bir talep olabildiği gibi, kimi ülkelerde ulusal yönetimler de yerinden yönetimin ekonomik, yönetsel ve siyasi avantajlarından faydalanmak için bu eğilimi destekleyebilmektedir. Yerinden yönetim ayrıca, geçmişte özellikle etnik çatışmaların yaşanmış olduğu ülkelerde ve/veya Üçüncü Dünya ülkeleri ile “geçiş dönemi” ülkelerinde kamu yönetimi reformu ve devletin yeniden yapılanması kapsamında ortaya çıkmaktadır⁶⁹. Bazı ülkelerde ise ulusal seçkinler tarafından bölgesel güç odaklarının korunması ve harekete geçirilmesi için uygulanan bir strateji olabilir. Son olarak, kimi ülkelerde Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası örgütlerin hizmet dağıtımı ve yoksullukla mücadele konularında etkinliği sağlamak için önerdikleri bir yapılanma biçimi olabilmektedir⁷⁰. Yazarlar demokratikleşme veya etkin hizmet dağıtımı gibi argümanların çoğu ülke ve/veya durum için geçerli olmadığını, bunlar yerine ulusal siyasal seçkinlerin çıkarlarının, devletin yeniden yapılanması veya etnik çatışma gibi bazı siyasal durumların ve uluslararası örgütlerden gelen dış baskıların yerinden yönetim eğilimlerini açıklamada daha geçerli olduğunu ileri sürmektedirler. Devas ve Delay’in bu yorumlarının ve değerlendirmelerin baskıcı yönetimlerin veya askeri çatışmaların ardından devletin yeniden yapılanma sürecinde olduğu az gelişmiş veya gelişmekte olan

⁶⁷ Bu başlık altında aktarılacak çalışmalar “yerinden yönetim” (*decentralization*) terimini “yerel yerinden yönetim” (*devolution*) anlamında kullanmaktadır. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi anlamına gelen “merkezin yerinden yönetimi” (*deconcentration*) kavramı ve uygulamaları “yerinden yönetim” olarak değerlendirilmemektedir.

⁶⁸ Nick Devas ve Simon Delay, “Local Democracy and the Challenges of Decentralising the State: An International Perspective”, **Local Government Studies**, Vol.32 No.5 (2006), ss.677-695.

⁶⁹ Devas ve Delay, s.678; Christopher J. Rees ve Farhad Hossain, “Perspectives on Decentralisation and Local Governance in Developing and Transnational Countries”, **International Journal of Public Administration**, Vol.33 No.12 (2010), s. 582.

⁷⁰ Devas ve Delay, ss.678-679.

lkeler için olduğu söylenebilir. Ancak, farklı düzeylerde zaten bir yerinden yönetim yapısı sergileyen gelişmiş Batı lkelerinde de yerinden yönetim eğilimlerinin aynı Şekilde yükselişte olduğunu da gözardı etmemek gerekmektedir. Tüm dünyada süregiden bu eğilim ayrıca, AB, DB, OECD ve IMF gibi uluslararası örgütler tarafından da “yönetişim” argümanı kapsamında desteklenmektedir.

İngiltere ve Fransa’daki yerinden yönetim düzeylerinin ve boyutlarının karşılaştırıldığı bir çalışmada Pickvance, yerinden yönetim üzerine çalışmalarda kullanılmak üzere dört ölçüt belirlemektedir⁷¹: (1) yerel düzeyde yürütülen işlevlerin kapsamı, (2) siyasa (*policy*) uygulamaları ve hizmet sunumu üzerinde merkezin yönetsel kontrolün derecesi, (3) merkezin yerel yönetim sistemini yeniden yapılandırma gücünün derecesi, (4) merkezi mali kontrolün derecesi.

Pickvance, çalışmasında öncelikle “merkezin yerel yönetim sistemini yeniden yapılandırma gücü” ölçütü ile “yerel işlevler üzerindeki merkezi kontrol” ölçütünü birbirinden ayırır. Yazara göre merkezin yerel yönetimi yeniden yapılandırma gücü ancak yerel işlevler üzerinde merkezi yönetsel kontrolün görece daha hafif olduğu ülkelerde güçlü olabilmektedir. İngiltere deneyimini örnek gösteren yazar, İngiltere’de birçok defa yerel yönetim sistemini yeniden yapılandıran reformların yapılmış olmasını, merkezi yönetimin yerel yönetim işlevlerini ve hizmet sunumlarını kontrol edebilmek için yeterli güce sahip olmamasına bağlamaktadır. Yazar böylece bu iki ölçütün özdeş ya da birbirlerine bağlı olmadığını, tam tersine birbirlerine zıt olduğunu ileri sürmektedir. Daha sonrasında Pickvance, “merkezi mali kontrolü” “merkezi yönetsel kontrolden” ayrı bir ölçüt olarak ele alır. Merkezi mali kontrol  yoldan ifa edilmektedir: merkezden aktarılan hibeler aracılığıyla, merkezi olarak dayatılan kaynak sınırlandırmaları yoluyla ve son olarak yerel yönetimlerin gelir artırımları üzerinde merkezin kontrolyle⁷². Sonucusu aynı zamanda “yerel yönetimlerin otofinansman düzeyini” de içermektedir. Pickvance otofinansman düzeyini daha sonraki bir

⁷¹ Christopher G. Pickvance, “Centralization and Decentralization Trends in British and French Central-Local Government Relations: Convergence or Divergence?”, **Home Rule & Civil Society**, Vol.6 (2005), s.70.

⁷² Pickvance, “Centralization and Decentralization Trends in British and French Central-Local Government Relations: Convergence or Divergence?”, ss.71-72.

çalışmasında yerinden yönetim derecesine ilişkin ölçütler arasına eklemiştir⁷³. Yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin ifa ettiği yönetsel ve mali kontrole ilişkin daha ayrıntılı bilgi sonraki bölümde verilecektir.

Yerel düzeyde görülen işlevler ne kadar fazlaysa ve yerel yönetimler üzerindeki merkezi kontrol (yönetsel ya da mali) ne kadar azsa, o ülkedeki yerinden yönetim derecesi daha yüksek olarak değerlendirilmektedir. Ancak, her ülkenin uygulamaları ve koşulları farklı olduğu için, bir ülkenin yerinden yönetim düzeyi ile ilgili değerlendirmelerde bulunurken kullanılan bu ölçütlerin kesin sınırlarla belirlenmiş olmadığını vurgulamak gerekmektedir. Örneğin, eğitim hizmetinin yerel yönetimler tarafından yürütüldüğü ülkelerde, bu hizmetin finansmanı ülkeden ülkeye değişmektedir. Bazı ülkelerde yerel yönetimlerin eğitim hizmetine ilişkin yetkileri materyal ve bina sağlama, bakım, onarımı ile sınırlıyken, bazı ülkelerde bu hizmete ilişkin işlevleri daha geniş olabilmektedir. Aynı şekilde bazı ülkelerde, bu hizmetin finansmanı merkezi yönetimden aktarılan paylarla yerel yönetim bütçesinden görülmekteyken, başka ülkelerde eğitim hizmeti giderlerini doğrudan merkezi yönetim karşılamaktadır. Bu durumda, ikinci gruba giren ülkelerin daha merkezileşmiş olduğu sonucuna varmak yanıltıcı olacaktır.

Önceki bölümde yerel yönetim sistemlerini amaçlarına göre sınıflandıran çalışmalar içerisinde Pickvance'ın sınıflandırmasına da yer verilmiştir. İki temel yerel yönetim modeli olduğunu ileri süren Pickvance, bu modelleri yerinden yönetim derecelerine ve tiplerine göre de değerlendirmektedir. İlk model olarak belirlenen “refah devletinin dağıtım kolu olarak yerel yönetim” modelinde yerel yönetimlerin finansmanının merkezileşmesine karşın işlevlerin yerinden yürütülmesi (*decentralized*) söz konusudur. Daha önce de belirtildiği üzere, refah devleti modelinde yerel yönetimlerin temel amacı kaynak dağıtımını ve hizmet sunumunda bölgeler arası eşitliği sağlamaktır. Bu nedenle hizmetlerin finansmanı merkezden aktarılmaktadır, ancak hizmetler yerelde görülmektedir. İkinci olarak “öz-yönetim” (*self-government*) modelinde ise hizmet ve kaynak dağılımında eşitliğin sağlanması gibi bir amaç bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin finansmanı büyük oranda yerel kaynaklardan

⁷³ Pickvance, “Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach”, s.130.

sağlanmakta, merkezi yönetimin kontrolü daha gevşek olmakta, ancak yerel yönetimler bir önceki modele göre daha az işleve sahip olmaktadır⁷⁴.

Devas ve Delay ise, yerinden yönetim kavramını oldukça farklı bir çerçevede ele alarak bu kavramı belirledikleri altı temel unsur etrafında değerlendirmektedirler: (1) yerinden yönetim birimlerin büyüklüğü ve farklı düzeylerin sayısı, (2) demokratik hesap verebilirlik yapıları, (3) yurttaş katılımını sağlayan mekanizmalar, (4) finans, (5) merkez-yerel ilişkileri, (6) hizmetlerin görülmesi, yoksulluğun azaltılması ve yolsuzluk üzerindeki etkisi⁷⁵. Görüldüğü üzere yazarlar tarafından oluşturulan çerçeve Pickvance'ın belirlediği yerinden yönetim ölçütlerinden tamamıyla farklı değildir. Ancak bu çerçevenin yerinden yönetim ile doğrudan bağlantılı olduğu tartışmalı olan, “demokratik hesap verebilirlik yapıları” ve “yurttaş katılımını sağlayan mekanizmalar” gibi bazı unsurları da içerdiğini belirtmek gerekmektedir. Bu iki unsur yerinden yönetim kavramından ziyade, demokrasi kavramıyla ilişkilidir. Demokrasi ve yerinden yönetim kavramlarının iki ayrı kavram olduğu birçok yazar tarafından vurgulanmaktadır⁷⁶. Clark bu ayrımı şu şekilde ifade etmektedir: “Demokrasi ya da demokratik prosedürler belirli veya tek tip bir yerel yönetim ya da yerinden yönetim biçimini gerektirmemektedir”⁷⁷. Bu iki kavram arasında bir çeşit ilişkinin ve etkileşimin olduğu doğrudur, ancak özdeş kavramlar olarak kullanılması veya bunlar arasında neden-sonuç ilişkisi olduğunu ileri sürmek yanıltıcı olacaktır. Bu çeşit bir bağlantının olduğunu savunmak, konuyla ilgili çalışan araştırmacıları bir “yumurta-tavuk” ikilemine götürecektir. Devas ve Delay'in çizdiği çerçeveye ilişkin olarak bir diğer eleştiri de “yerindenleşmiş birimlerin büyüklüğü ve yönetim düzeylerinin sayısı” olarak ifade edilen unsura ilişkin olabilir. Bu, bir ülkedeki yerinden yönetim sürecine ilişkin kilit unsurlardan biri olmaktan çok uygulamayla ilgili bir konudur. Yazarların çok küçük birimlerden oluşan bir yerel yönetim sisteminin karar-alma süreçlerine katılımın sağlanması açısından avantajlar sağlamasına karşın etkin hizmet sunumu açısından sorunlara yol açabileceği konusundaki değerlendirmeleri geçerli de olsa, bir ülkedeki yerel yönetim birimlerinin

⁷⁴ Pickvance, “Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach”, s.130-131.

⁷⁵ Devas ve Delay, ss.679-680.

⁷⁶ Pickvance, “Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach”; Gordon Clark, “A Theory of Local Autonomy”, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol.74, No.2 (1984), ss.195-208.

⁷⁷ Clark, s.198.

büyüklüğü ve sayısı her ülkenin tarihsel yerellikleri, siyasi yapısı ve yerinden yönetim deneyimlerine dayanarak şekillenmektedir. Bazı hesaplamalar sonucunda “yapay yerelliklerin” yaratılmasının yerel demokrasinin ya da yerinden yönetimin geliştirilmesine katkıda bulunmayacağı açıktır.

Görüldüğü gibi yerinden yönetim kavramını açıklamada farklı ülke deneyimlerine dayanan farklı kriterler kullanılmakla beraber, bazı belirli unsurlar üzerinde genel bir görüş birliğinin olduğu da yadsınamaz. Bunların başında merkez-yerel ilişkileri kapsamında da değerlendirilebilecek olan “yönetimler arası hizmet bölüşümü” ya da “yerele aktarılan işlevler” konusu gelmektedir. “Yerindenlik” (*subsidiarity*) ilkesinin de öngördüğü üzere, hizmetlerin mümkün olduğunca yurttaşın en yakın birimler tarafından sunulmasının daha gelişmiş bir yerinden yönetim yapısına işaret ettiği üzerinde durulmaktadır. Buradaki temel argüman, hizmet sunumunda etkinliğin sağlanmasıdır. Yerel birimlerin yerel halkın istek ve ihtiyaçlarını daha iyi belirleyebileceği, böylelikle hizmetleri de daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebileceği savunulmaktadır. Ancak, bu ilkenin de yol gösterici nitelikte olduğunu unutmamak gerekmektedir. Bu hizmetlerin sunumunda merkezi yönetimin kontrol yetkilerinin niteliği ve kapsamı da yerinden yönetim derecesi açısından bir diğer önemli kriteri oluşturmaktadır. Aynı şekilde, yerel yönetimlere aktarılan gelirler ya da yerel yönetim sisteminin bu birimlere sağladığı finansman olanakları da yerinden yönetim derecesinin belirlenmesinde sıklıkla belirtilen bir konudur. Ancak, bu kriterlere dayanan değerlendirmeler, yerinden yönetim ve yerel özerklik kavramlarının birbirlerine karıştırılmasına da neden olabilmektedir. Sonuçta, bir ülkede yerinden yönetim modeli ya da derecesinin sadece bir yönetim modelini ifade ettiği ve değerlendirmeleri de bu kapsamda sınırlandırmanın daha doğru olacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda, Pickvance’ın belirlediği iki yerel yönetim modelinin (refah devletinin bir kolu olarak yerel yönetim modeli ve yerel öz-yönetim modeli), ülkeler arası farklılıklar barındırmakla beraber, yerel yerinden yönetim (*devolution*) ilkesine göre oluşturulmuş yerel yönetim birimlerinin temel dayanağını yansıttığı için anlamlı olduğu düşünülmektedir.

2. Yerel Özerklik (*Local Autonomy*)

Yerel yönetim çalışmalarının açıklanması gereken ve çoğunlukla yerinden yönetim ve yerel demokrasi ile beraber anılan ikinci bir kavram “yerel özerkliktir”. Daha önce de vurgulandığı gibi, her ne kadar birbirleriyle etkileşim içinde bulunan bu kavramları birbirlerinden kesin çizgilerle ayırmak imkânsız da olsa, bunları eşanlamlı olarak ya da aralarında doğrusal bir ilişki varmışçasına kullanmak da yanıltıcı olmaktadır. Wolman vd. “yerinden yönetim”, “özerk yönetim” (*home rule*) “yerel finansman için karar/takdir yetkisi” gibi farklı kavramların genellikle yerel özerklik kavramıyla eşanlamlı olarak kullanıldığını, oysa yerel özerkliğin daha geniş ve diğerlerini kapsayıcı bir kavram olduğunu ileri sürmektedirler⁷⁸. Demokrasi tartışmaları açısından ise genel kanı yerel özerkliğin yerel demokrasinin gelişmesi için bir gerek şart olduğu yönündedir, ancak yeter şart da değildir. Öte yandan, yetki devrinin sağlandığı (yerel yerinden yönetim- *devolution*) bir sistem oluşturabilmek için yerel yönetimlere belirli bir derecede özerklik sağlanması da tanımsal olarak gereklidir. Bu durumda yerinden yönetim kavramı belli ölçüde siyasi ve mali özerkliğin yerel yönetimler aracılığıyla yerele aktarılmasını öngördüğü için, yerel özerkliğin ve yerinden yönetimin doğrudan birbiriyle bağlantılı iki kavram olduğu söylenebilmektedir.

Yerel özerklik, “bağımsızlık” ve “öz-yönetim” (*self-government*) kavramlarını içermektedir. Bu kavramın tanımlanmasında ve ele alınışında Amerika ve Avrupa temelli çalışmalar arasındaki fark bu noktada ortaya çıkmaktadır. “Öz-yönetim”, başka deyişle yerel yönetim birimlerinin kendi kendilerini yönetmesi, ABD temelli alanyazınında güçlüyken, Avrupa ülkelerinde geliştirilen literatürde “öz-yönetim” yerel yönetimlerin gerekliliklerinden biri olarak her zaman belirtilmemektedir. Bunun yerine, özellikle Almanya ve İspanya üzerine araştırmalarda ve Avrupa Komisyonu belgelerinde “bağımsızlık” düşüncesiyle bağlantılı olan “yerindenlik” (*subsidiarity*) kavramı öne çıkmaktadır⁷⁹.

⁷⁸ Harold Wolman, Robert McManmon, Michael Bell ve David Brunori, “Comparing Local Government Autonomy Across States”, 101st Annual Conference on Taxation, <http://www.ntanet.org/images/stories/pdf/proceedings/08/49.pdf>, 22 Kasım 2008, s.377 (8 Mart 2011).

⁷⁹ Mike Goldsmith, “Autonomy and City Limits”, David Judge, Gerry Stoker ve Harold Wolman (Ed.), **Theories of Urban Politics** içinde (228-252), Londra: Sage Publications, 1995, s.229.

Siyasi bir kavram olan yerel özerklik, egemenlik kavramıyla yakından ilişkilidir: “Üniter ve federal sistemlerde yerel öz-yönetim, daha yüksek bir otorite (merkezi yönetim) kendi egemenlik güçlerinin ve sorumluluklarının bir kısmını yerele aktardığı için var olur”⁸⁰. Bu bağlamda, yerel özerklik belirli siyasi konular üzerinde yerel yönetimlere aktarılan sınırlı bir kontrolü ifade etmekte, bu da merkezi ile yerel yönetimler arasında sürekli bir gerilime neden olmaktadır.

Wolman vd., ABD eyaletlerinin sahip olduğu yerel yönetim özerkliğini karşılaştırdıkları çalışmalarında, yerel özerkliği, “yerel yönetim birimlerinin ekonomide ve yönetimler arası ilişkiler içerisinde önemli rol oynadığı, üst kademe yönetim birimlerinin kısıtlamalarına ve müdahalelerine tabi olmadan yerine getireceği işler hakkında takdir/karar yetkilerini kullanabildiği ve bunu yapabilecek kapasite ya da araçlara sahip olduğu bir yerel yönetim sistemi” olarak tanımlamaktadırlar⁸¹. Bu tanımdan sonra yazarlar, yerel özerkliği oluşturan üç boyut belirlemektelerdir: (1) Yerel yönetimlerin önemi: Yerel yönetimin taşıdığı önemi değerlendirebilmek için yazarlar iki soru sorarlar. Bunlardan ilki, yerel yönetimin ekonomiyi etkileyebilecek öneme sahip olup olmadığı, ikinci ise yönetimler arası ilişkiler sisteminde yerel yönetimin üstlendiği rolün önemli olup olmadığıdır. (2) Yerel yönetimin takdir yetkisi: Bu boyutla ifade edilen, yerel yönetimin kendi uygun gördüğü faaliyetlerini merkezin dayattığı kısıtlamalara maruz kalmadan gerçekleştirebilmesidir. Yazarlar, bu boyut altında da üç alt boyut tanımlamaktadırlar. İlki, yerel yönetim işlevlerinin ve yapısının üzerinde merkezi devletin yasal dayatmaları, ikincisi yerel yönetimlerin gelir artırmaları, harcama ve/veya borçlanmaları üzerinde devletin getirdiği kısıtlamalar ve son olarak üçüncüsü yerel yönetimlerin üst yönetim kademeleri tarafından belirlenmemiş amaçlar için, kendi istekleri doğrultusunda harçayabileceği yerel gelirin miktarı. (3) Yerel yönetim kapasitesi: Kaynak yeterliliği ve istikrar, profesyonel beceriler, yönetsel yeterlik, kaliteli hizmet sunumu vb. unsurlar yerel yönetim kapasitesini oluşturmaktadır.

⁸⁰ Lawrence Pratchett, “Local Autonomy, Local Democracy and the “New Localism”, **Political Studies**, Vol.52, No.2 (2004), s.362.

⁸¹ Wolman, vd., s.377.

“*A Theory of Local Autonomy*” başlıklı çalışmasında Clark⁸², yerel özerklik kavramının dayandığı unsurları belirledikten sonra, bu unsurları içeren bir tanım ve sınıflandırma önermektedir. Adı geçen çalışmada yazar, devletin farklı kademeleri arasındaki ilişkileri sorgulayan bir yerel özerklik teorisi ortaya atmaktadır. Yazar, yerel özerklik tanımını önerdiği iki unsura dayandırmaktadır: dokunulmazlık (*immunity*) ve girişim (*initiative*). Bu unsurlardan yola çıkarak yaptığı yerel özerklik tanımı üzerine yerel özerkliğe ilişkin dört ideal-tip oluşturmaktadır.

Clark’ın yerel özerklik tanımı iki farklı güç biçimine dayanmaktadır. Birinci güç, yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken buldukları eylemlere referans yapan “girişimde bulunma gücüdür” (*the power of initiation*). İkinci güç ise, yerel yönetimlerin/yerelliklerin devletin daha üst birimlerinin gözetiminden çekinmeden hareket edebilme gücü olarak tanımlanan “dokunulmazlık gücüdür” (*the power of immunity*)⁸³. Yerel yönetimler, “girişimde bulunma gücü” (*power of initiation*) çerçevesinde bir uygulama yapma hakkına sahiptir. Ancak eğer bu uygulamaları devletin üst birimleri tarafından değiştirilebiliyor veya denetlenebiliyorsa, “dokunulmazlık gücü” (*power of immunity*) yoktur anlamına gelmektedir⁸⁴. Örneğin, imar planı yapma yetkisi yerel yönetimlere verilmiştir, bu yetki “girişimde bulunma gücünü” ifade etmektedir. Eğer yerel yönetimlerin yaptığı imar planları üst düzey yönetim birimlerinin onayına ya da denetimine tabiyse, bu durumda o sistemde yerel yönetimlerin “dokunulmazlık gücü” bulunmamaktadır.

Daha sonrasında Clark, yerel iktidara ilişkin tanımladığı bu iki güç biçiminin kombinasyonundan dört yerel özerklik ideal-tipi oluşturmaktadır: (1) “girişim” ve “dokunulmazlık” güçlerine sahip yerel yönetim, (2) “girişim” gücüne sahip, “dokunulmazlık” gücünden yoksun yerel yönetim, (3) “girişim” gücünden yoksun, “dokunulmazlık” gücüne sahip yerel yönetim, (4) “girişim” ve “dokunulmazlık” gücünden yoksun yerel yönetim⁸⁵.

⁸² Gordon Clark, “A Theory of Local Autonomy”, **Annals of the Association of American Geographers**. Vol.74, No.2 (2008), ss.195-208.

⁸³ Clark, s.198.

⁸⁴ Clark, s.198.

⁸⁵ Clark, s.199.

İlk ideal-tip, özerk kent-devleti modelini ifade etmektedir. Bu modele göre, yerel yönetim birimleri meşruiyetlerini yerel yurttaşlardan almakta ve yerel ihtiyaçlara ve yurttaşların taleplerine tamamıyla duyarlı bir şekilde hareket etmektedir. İlk ideal-tipin tam zıddı olarak tanımlanabilecek dördüncü ideal-tipte ise, yerel yönetimlerin hiçbir özerkliği bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin gündemi, hareket alanları, işlevleri tamamen üst düzey yönetim birimlerince belirlenmektedir. Bu tip yerel yönetimler devletin merkezi birimlerinin yönetsel kolları ya da aygıtları olarak örgütlenmiştir. Yerel yönetimlerin meşruiyetleri de merkezi birimlere dayanmaktadır. Bu modelde, yerel yurttaşların da yerel yönetimin eylemleri üzerinde doğrudan hiçbir söz hakkı bulunmamaktadır. “Weberyen ussal, bürokratik, kural-yönelimli aygıt” ile örtüşen bu yerel yönetim modeli, kapitalist güç ilişkileri bağlamında var olmaktadır. Yerel yönetimler, uzman bir kadro tarafından idare edilen ve işlevi üst kademeler tarafından verilen görevleri yerine getirmek olan birimler olarak var olmaktadır. Yazar tarafından belirlenen üçüncü ideal-tipte ise yerel yönetimlerin girişimde bulunma gücü bulunmamakla beraber, dokunulmazlık güçleri bulunmaktadır. Bu modelde yerel yönetimler yine merkezi olarak belirlenmiş işlevleri ve görevleri yerine getirmektedir. Ancak bu işlevleri yerine getirirken uygulamaya ilişkin olarak herhangi bir merkezi yönetim gözetiminden çekinmemektedir. Bu durumda yerel yönetimlerin bir ölçü de olsa karar-alma serbestisinin olduğu söylenebilir. Yerel yönetimler hangi işlevleri ve görevleri yerine getireceğine karar verme gücüne sahip olmasa da, kendilerine verilmiş işlev ve görevleri nasıl, hangi yollarla yerine getireceğini belirleyebilmektedir. Yerel halkın da yerel yönetimlerin uygulamalarını etkileme gücü olması durumunda, farklı yerelliklerde aynı işlevlerin, görevlerin yerine getirilmesinde farklı uygulamalar görülebilmektedir. Son olarak, ikinci ideal-tip modelinde yerel yönetimlerin girişimde bulunma gücünü elinde bulundurduğu, ancak dokunulmazlık gücüne sahip olmadığı görülmektedir. Bu model “yerinden yönetim liberalizmi” olarak da adlandırılmaktadır. Kent-devleti modelinde olduğu gibi, bu modeldeki yerel yönetimlerin kendi gündemlerini, işlevlerini ve eylemlerini belirleme güçleri vardır. Ancak, dokunulmazlık güçleri bulunmadığı için yerel yönetimlerin eylemleri sıkı bir şekilde gözden geçirilmekte, denetlenmekte ve hatta iptal edilebilmektedir⁸⁶.

⁸⁶ Clark, ss.199-201.

Clark tarafından oluşturulan bu sınıflandırmanın bir ideal-tip olduğunun altını çizmek gerekmektedir. Weberyen anlamda ideal-tipler, belirli tarihi ya da güncel yapılara, oluşumlara dayanılarak oluşturulsa da, tanım gereği tam anlamıyla var olan ya da uygulanmakta olan bir modeli işaret etmez. Toplumsal gerçekliğin anlaşılması için varsayımsal olarak kurulan kategoriler sunan ideal-tipler, somut durumların o durumla ilgili soyutlamalardan ne kadar saptığının ve gerçekliğe ne kadar benzediğinin anlaşılmasına katkıda bulunur. Başka deyişle ideal-tipler, bir çeşit şablon görevi görerek, incelenen durumla ilgili değerlendirmelerde bulunmayı ya da karşılaştırmalar yapmayı kolaylaştırır. Clark'ın çizdiği bu sınıflandırma da, hiçbir ideal-tip modelini tam olarak yansıtan günümüz bir yerel yönetim sistemi ile örtüşmemekle beraber, farklı yönetim sistemlerinde yerel yönetimlerin sahip oldukları özerklik derecelerinin değerlendirilmesinde araştırmacılara rehber görevi yapmaktadır.

Yerel özerkliğe ilişkin bir diğer ideal-tip sınıflandırması ise Lidström tarafından geliştirilmiştir. Önceki bölümde değinildiği üzere, yerel yönetimleri devlet ile yurttaş arasında aracı olarak değerlendiren yazar, Avrupa'daki yerel yönetim sistemlerinin genel özelliklerine ilişkin oluşturduğu çerçevenin (bkz. Tablo 3) ardından, yerel özerklik kavramına ilişkin bir ideal-tip sınıflandırması oluşturmaktadır. Lidström tarafından oluşturulan ideal-tip, yerel yönetim özerkliğini etkileyen iki temel boyut üzerine kurulmuştur. İlki, yerel yönetimlerin sahip olduğu "takdir" yetkisidir. Yazar bu boyutu, yerel yönetimin devlet düzenlemelerinden etkilenmeme becerisi olarak tanımlamaktadır. Devlet, yerel yönetimlerin özerkliğini yasalar, hibe/transer sistemleri, atamalar, baskı vb. yollarla kısıtlayabilmektedir. Ancak uygulamada yerel yönetimler merkezin bu yollarla gerçekleştirdiği kontrolün üstesinden gelebilmekte, hatta merkezi karar-alma süreçlerini etkileyebilmektedir. Yazar yerel yönetimlerin sahip olduğu bu etkiyi "takdir" yetkisi olarak adlandırmakta ve oluşturduğu ideal-tipin ilk boyutu olarak belirlemektedir. İkinci boyut ise, yönetim kademeleri arasındaki kamusal hizmetlerin bölüşümüdür. Yazar, bu iki boyut temelinde yerel yönetimleri sahip oldukları özerklik derecesine göre ikiye farklı şekilde konumlandırmaktadır. Böylece yerel özerkliğe ilişkin dört ideal-tip ortaya çıkmaktadır.

Hizmet bölüşümü	Yerel yönetimin takdir yetkisi	
	Sınırlı	Geniş
Yerel	Düzenlenmiş-Hakim	Özerk-Hakim
Merkez	Düzenlenmiş-Marjinal	Özerk-Marjinal

Şekil 3: Yerel Yönetimlerin Dört Farklı Özerklik Konumları
Kaynak: Lidström, s.112.

Yukarıdaki şekilde oluşturulan ideal-tipte yerel yönetim sistemleri, yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları özerkliğe göre dört grupta toplanmaktadır. Yönetimler arası hizmet bölüşümü açısından bakıldığında iki temel yerel yönetim sistemi ortaya çıkmaktadır: Hakim sistemler ile marjinal sistemler. Yerel yönetimlerin kamu sektörüne hakim olduğu sistemler ilk grupta değerlendirilirken, merkezi yönetimin kamusal hizmetlerin çoğunu üstlendiği, yerel yönetimlerin ise çok sınırlı göreve sahip olduğu sistemler “marjinal” sistemler olarak adlandırılmıştır. Hakim sistemlerde, yerel birimlerin sahip oldukları özerklik bu hizmetlere ilişkin kararların hangi yönetim kademesi tarafından alındığına göre belirlenmektedir. Buna göre “düzenlenmiş-hakim” sistemlerde, yerel yönetimler devletin bir aracı olarak işlemektedir. Bu birimlere aktarılmış görevler geniş de olsa, bu görevler ve bu görevlerin nasıl yerine getirildiği merkezi yönetim tarafından düzenlenmekte ve kontrol edilmektedir. “Özerk-hakim” sistemlerde ise yerel yönetimin sahip olduğu takdir yetkisi daha fazladır. Kamusal hizmetlerin çoğundan sorumlu olan yerel yönetimler aynı zamanda bu hizmetleri nasıl sunacağına da karar vermektedir. Marjinal sistemlerde ise kamusal hizmetlerin geneli merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Ancak bu durum yerel yönetimlerin önemsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Bu sistemlerde, yerel yönetimler yerel talepleri merkezi karar-alma düzeylerine iletme ve yönlendirme gibi farklı işlevler yüklenmektedir. “Düzenlenmiş-marjinal” sistemlerde yerel yönetimler yerine getirdiği az sayıdaki görevlerde merkezin sıkı düzenlenmesine tabidir. Öte yandan, “özerk-marjinal” sistemlerde ise merkezin kontrolü daha hafif olduğu için yerel yönetimler sınırlı görevlerini yerine getirirken, bunlar hakkında bağımsız kararlar verebilmektedir⁸⁷.

⁸⁷ Lidström, s.113.

Yerel özerkliğe ilişkin olarak buraya kadar aktarılan çalışmalarda, bu kavramın içeriği konusunda belirgin bir ortak unsurun ortaya çıktığı görülmektedir. “Takdir yetkisi” (*discretion*) olarak adlandırılan unsur, yerel yönetim birimlerinin hangi işlevleri üstleneceğine, üstlendikleri veya kendilerine aktarılan işlevleri nasıl yerine getireceğine, gelirlerini artırmaya (yerel vergileri belirleme gibi), harcamalarını hangi hizmetlere yönlendireceğine karar verme serbestisine sahip olma ve bu serbestinin hangi koşullar altında üst yönetim birimlerince kısıtlandığıyla ilgilidir. Kısacası bu yetki, kaynakların dağılımında ve kamusal hizmetlerin sunumunda yerel birimlerin ve yerel aktörlerin (siyasetçiler, bürokratlar veya yerel patronlar) sahip oldukları karar verme ve yönlendirme serbestisini ifade etmektedir. Bu unsur, yerel karar-alma süreçleri açısından olduğu kadar, yönetimler arası ilişkiler açısından da kilit bir önem taşımaktadır. Öncelikle, “takdir yetkisi” kavramı farklı yazarlar tarafından anayasal-yasal ve enformel düzlemler göz önüne alınarak tartışılmıştır. Yerel yönetim sistemlerine ilişkin bölümde aktarıldığı üzere, Page ve Goldsmith tarafından oluşturulan yerel yönetim sistemleri tipolojisinin dayandığı üç temel unsurdan birisi de yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu takdir yetkisidir. Yerel özerkliğe ilişkin olarak Clark tarafından geliştirilen ideal-tip modelinde ise söz edilen bu “takdir yetkisi” unsurunun “girişimde bulunma gücü” karşılık gelmektedir. Lidström ise yerel yönetimlerin sahip olduğu takdir yetkisini sadece yasal ve formel düzenlemeler temelinde değil, uygulama aşamasını da göz önüne alarak değerlendirmektedir. Buna göre, yerel yönetimler merkezi yönetimin yasal, formel ve enformel kısıtlama ve dayatmalarının üstesinden gelebildiği ölçüde takdir yetkisine sahiptir ve dolayısıyla özerktir. Wolman vd. ise, yerel yönetimlerin sahip olduğu “takdir yetkisini”, bu yönetimlerin faaliyetleri üzerindeki merkezi yönetimin uyguladığı kontrol ve kısıtlamalar ile ilişkilendirip, bunun değerlendirmesinde yerel yönetimlerin mali kaynak belirlenmesinde, yaratılmasında ve bu kaynakların harcanmasında sahip olduğu güç ve yetkiyi temel almaktadırlar.

Gurr ve King, yerel özerklik yerine “yerel yönetim özerkliği” terimini kullanmakta ve bu kavramın iki boyutu olduğunu savunmaktadırlar⁸⁸. Yazarlar, bu

⁸⁸ Ted Robert Gurr ve Desmond S. King, **The State and the City**, 1. Baskı, Hong Kong: Macmillan, 1987, ss.51-52. Yazarlar, “*local state*” ve “*local state autonomy*” terimlerini kullanmaktadır. Ancak, bu tez çalışmasında bütünlüğü sağlamak adına ve daha uygun bir Türkçeleştirme olduğuna inanıldığı için “yerel devlet” terimi yerine “yerel yönetim” terimi kullanılmıştır.

boyutları iki tip “yerel yönetim özerkliği” belirleyerek sınıflandırmaktadırlar. İlk tip yerel yönetim özerkliği, yerel yönetimin çıkarlarını yerel ekonomik ve toplumsal koşullar tarafından kısıtlanmadan gözettiği sürece geçerlidir. Buna göre yerel yönetim özerkliği, yerel ekonomiden sağlanan gelir üzerinden yerel yönetimin yürüttüğü siyasalara karşı yerel çıkarların direnmesi durumunda ve yerel kamu siyasalarının içeriğini şekillendirmeyi ya da uygulanmasına engel olmayı amaçlayan yerel siyasal örgütlerin ve toplumsal hareketlerin faaliyetleri tarafından kısıtlanabilmektedir⁸⁹. İkinci tip yerel yönetim özerkliği ise, yerel yönetim biriminin ulusal/merkezi devlete karşı olan özerkliğini ifade etmektedir. Buna göre yerel yönetim, “ulusal devletin ciddi müdahalelerine maruz kalmadan kendi çıkarlarını koruduğu ölçüde özerktir”⁹⁰. Yerel yönetim üzerindeki merkezi devlet kısıtlamaları sadece anayasal ve/veya yasal olarak belirlenmiş kısıtlamalar olmayabilir, bunların yanısıra merkezden yerele aktarılan kaynaklara ilişkin muğlak kurallar, ulusal siyasal baskılar ve belediyelerin siyasalarını değiştiren/iptal eden mahkemeler de bu tip özerklik kısıtlamaları dahilinde değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle, ikinci tip yerel yönetim özerkliği yerel yönetimin sahip olduğu karar-alma serbestisiyle ilgilidir⁹¹.

Gurr ve King tarafından iki ayrı boyutta kavramsallaştırılan “yerel yönetim özerkliği” kavramı yerel özerkliğe ilişkin olarak daha önce aktarılan yaklaşımlara önemli bir katkı sunmaktadır. Yerel yönetimlerin sahip olduğu özerklik, genelde Gurr ve King’in ikinci tip özerklik kavramsallaştırmasında yer alan merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde uyguladığı kontrol ve kısıtlamalar karşısında sahip olduğu özerklik bağlamında ele alınırken, yazarlar ilk boyutta tanımladıkları özerklik kavramı ile yerel yönetim birimlerinin yerel ekonomiye ve yerel toplumsal gruplara karşı da çıkarlarını savunmak durumunda olduğunu, bu gruplarla karşı karşıya gelebildiklerini, bunun da özerkliklerini kısıtlayıcı bir unsur olduğunu belirterek, özerklik kavramsallaştırmalarını tek boyuttan iki boyuta taşımışlardır.

Öte yandan, yazarların önerdiği kavramsallaştırma “yerel yönetim özerkliği” ile “yerel özerklik” kavramları üzerine düşünmeye yol açmaktadır. İlk boyut olarak

⁸⁹ Gurr ve King, s.57.

⁹⁰ Gurr ve King, s.62.

⁹¹ Gurr ve King, ss.62-63.

ifade edilen, yerel yönetimlerin yerel ekonomik ve toplumsal güçler karşısında sahip oldukları özerklik aslında “yerel özerklik” kavramı ile çelişebilmektedir. “Yerel özerklik” kavramı Gurr ve King ile aktarılan diğer yazarlar tarafından “yerel yönetimlerin sahip olduğu özerklik” anlamında ele alınmış olup, bu tez çalışmasında ise “yerel özerklik” kavramının yerel ekonomik aktörler ile yerel toplumsal ve siyasal grupların da sahip oldukları özerkliği içerecek şekilde değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Başka bir deyişle, “yerel özerklik” sadece yerel yönetim birimlerinin karar-alma süreçlerinde sahip olduğu “takdir yetkisini” ve diğer yönetim kademelerinden bağımsızlığını (siyasal, yönetsel ve mali açıdan) ifade etmemeli, ayrıca yerel aktörlerin ve toplumsal grupların kentsel siyaset alanı içerisinde sahip oldukları kararları etkileme, değiştirme gücünü de ifade etmelidir. Gurr ve King tarafından “yerel yönetim özerkliğini” kısıtlayıcı olarak değerlendirilen yerel ekonomi ve yerel toplumsal gruplar ve bunların faaliyetleri, aslında “yerel özerkliği”, dolayısıyla yereli güçlendirici unsurlar olarak da değerlendirilmelidir. Bu durumda, “yerel özerklik” üzerine yapılan değerlendirmelerde sadece yerel yönetimlerin bir siyasal sistem içerisindeki örgütlenme yapılarına (anayasal ve yasal tanımlamalara) bakmak yeterli değildir. Ayrıca, 1990’lardan itibaren alanyazınında sıklıkla vurgulanan devlet-piyasa-toplum ilişkilerinin çok katmanlaşması sonucunda ortaya çıkan yönetim anlayışı, bununla eşzamanlı olarak geliştirilen katılımcı/müzakereci demokrasi anlayışlarına uygun olarak, yerel yönetimleri kurumsal temelde inceleyen yaklaşımlar dahi (*institutionalism*), piyasa aktörleri, sivil toplum örgütleri ve daha önce dahil edilmeyen toplumsal grupları içerecek şekilde yeniden kavramsallaştırılmıştır (*new institutionalism*).

Pratchett ise diğer yazarlardan farklı olarak, yerel özerklik kavramını demokrasi kavramıyla ilişkisi bağlamında ele almaktadır⁹². Pratchett’in çizdiği çerçeve yukarıda savunulduğu üzere yerel özerklik kavramını yerel yönetimler odağından çıkarıp genel olarak “yerelliğe” vurgu yapması bakımından önemlidir. Bu bağlamda alanyazınında üç yaklaşım bulunduğunu belirleyen yazar, birinci yaklaşımın yerel özerkliği daha yüksek bir otorite tarafından verilen bir özgürlük (*freedom from*) olarak ele aldığını, ikinci yaklaşımın ise yerel özerkliğin belirli sonuçlara ulaşabilmeyi

⁹² Pratchett, 2004.

sağlayan bir özgürlük (*freedom to*) olarak kavramsallaştırıldığını belirtmektedir⁹³. Buna göre ilk yaklaşım yerel özerkliği yönetimler arası ilişkilerin örgütlenmesi bağlamında ele alırken, ikinci yaklaşım ise “takdir yetkisini” de kapsayan karar-alma, faaliyette bulunma ve harekete geçme serbestisini ifade etmektedir. Böylece, ikinci yaklaşımın ifade ettiği “yerel özerkliğin” anayasal/yasal ve kurumsal düzenlemelerin yanısıra yerel yönetimler tarafından oluşturulan ve yürütülen siyasetlerin yerellikler üzerinde önemli etkilerinin ve sonuçlarının olup olmadığı üzerine kurulu olduğu belirtilmektedir⁹⁴.

Pratchett tarafından belirlenen üçüncü yaklaşım ise yerel özerkliği yerel kimliğin yansıması olarak değerlendirmektedir. Buna göre yerel özerklik bir özgürlük ifadesi değil, siyasal eylemler yoluyla yerel kimliğin tanımlanması ve ifade edilmesidir. Tercih edilen biçimlerde siyaset yapma ve siyasi süreçler sonucunda yerel kimliği geliştirme ve ifade etme özgürlüğü ile ilgilidir. Böylece bu yaklaşım, yerel özerkliği doğrudan yerel demokrasinin kurumlarıyla ilişkilendirmektedir, çünkü bu kurumlar siyasetin yapıldığı ve yerel kimliğin ifade edildiği ortamı sağlamaktadır⁹⁵. Katılımcı demokrasiyi ve temsili demokrasinin yerel düzeydeki kurumlarıyla potansiyel ilişkisini de böylelikle analizine içine dahil eden bu yaklaşım, yerel demokrasi çalışmalarına yol gösterici olmuştur. Bu yaklaşımın zayıf noktası ise yerel toplulukların kendi kimliklerini ve mekân algılarını ifade edebilmeleri için öncelikle kendilerini topluluk olarak tanımlamaları gerektiği noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu durum geleneksel kamu yönetiminin anayasal yaklaşımlarıyla ve ulus-devletlerin yerel yönetimlerin sınırlarını belirledikleri gerçekliğiyle ters düşmektedir. Ortaya çıkan sorun, hangi düzeyde yerel özerkliğin uygun olduğudur. Kimlik odaklı bu yaklaşıma göre birçok düzeyde yerel özerklik ortaya çıkabilmelidir, çünkü yerel kimliklerin hangi düzeyde

⁹³ Özerkliğe ilişkin bu iki farklı kavramsallaştırma, iki farklı “özgürlük” türü üzerine kuruludur. Isaiah Berlin, 1958 yılında Oxford’da yaptığı “*Two Concepts of Liberty*” başlıklı sunumda “pozitif” ve “negatif” olmak üzere iki özgürlük tipi tanımlamaktadır. “Pozitif özgürlük”, kişinin kendi yaşamını kontrol edebilmesi ve amaçlarını gerçekleştirebilmesine olanak sağlayacak şekilde hareket edebilme/eylemde bulunabilmesidir ve temellerini Hegel, Rousseau ve Marx’ın düşüncelerinde bulmaktadır. “Negatif özgürlük” olarak adlandırılan ve Locke, Hobbes ve Adam Smith gibi liberal düşüncenin temelinde bulunan ikinci özgürlük tipi Berlin’in tanımıyla “kişinin diğerleri tarafından engellenmeden eylemde bulunabileceği alanı” ifade etmektedir. Isaiah Berlin, “*Two Concepts of Liberty*”, http://jmaggio.typepad.com/no_call_me_jay/files/two_concepts_of_liberty.pdf, (10.08.2011).

⁹⁴ Pratchett, s.365.

⁹⁵ Pratchett, s.367.

tanımlanacağı toplumdaki topluma ve tarihsel algılara göre değişebilmektedir⁹⁶. Ayrıca, yerel düzeyde tanımlanan kimlikler her zaman için ülkelerin yerel yönetim birimlerinin örgütlenmesi ile birebir örtüşmeyebilmektedir. Bu yaklaşımdan yola çıkarak ülkede yerel özerkliğin var olmadığını savunmak ise yanıltıcı olacaktır.

Pratchett'e göre ise, yerel özerklik kavramıyla ilgili temel sorun, onun tanımsal olarak demokrasi kavramıyla çelişmesidir. Liberal siyasi düşünce geleneğinde özerklik esasen bireysel özgürlüklerle ilgili iken, demokrasi bir tür "kitlesel karar-alma" sistemidir. Yazar, yerelliğin demokrasinin gelişmesi için önemli bir koşul olduğunu kabul etmekte, ancak yerel özerkliğin ulusal demokratik kurumlarla çatışma içerisinde olabileceğini de belirtmektedir. Genel demokrasi kavramı ile ulus-devletler içerisinde oluşmuş demokratik kurumlar arasındaki farkı tanıyan bu yaklaşım, yerel özerklik ve yerel demokrasi ile daha genel bir demokratik siyasetin yürütülmesi arasında önüne geçilemez bir çelişki olduğunu ileri sürmektedir⁹⁷. Ancak sonuç olarak Pratchett, eğer demokrasi yerellikler içerisinde geliyecekse, yerel özerklik kavramının sadece üst yönetim kademelerinden alınan bir özgürlük (*freedom from*) anlamında değil, aynı zamanda belirli girişimlerde bulunma serbestisi (*freedom to*) ve yerel toplulukların kendi siyasal kimliklerini yansıtma ve ifade etmelerine olanak tanımak anlamlarını da içerecek şekilde tanımlanması gerektiğini savunmaktadır⁹⁸. Başka bir deyişle yazar, yerel özerklik çalışmaları üzerine yapmış olduğu incelemede belirlediği üç yaklaşımın da, yerel özerklik kavramının içeriğinde yeri olması gerektiğini belirtmektedir.

Bu noktada, hem yerel özerklik konusunda "resmi" olarak nitelendirilebilecek ve üzerinde anlaşmaya varılmış tek belge olması, hem de kavramın demokrasiyle ilişkisini kurması bakımından önemli olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na (AYYÖŞ) değinmek gerekmektedir. Avrupa Konseyi, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın temel koşulu olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin savunulması gerektiğini benimseyerek, 1985 yılında AYYÖŞ'ü üye ülkelerin imzasına açmıştır. Avrupa Konseyi bünyesinde yerel özerkliği

⁹⁶ Pratchett, s.367.

⁹⁷ Pratchett, s.373.

⁹⁸ Pratchett, s.372.

savunma ve garanti altına alma amacıyla Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe- CLRAE*) tarafından ilk olarak 1968 yılında gündeme getirilmiştir. Şart'ta özerk yerel yönetim kavramı, “yerel makamların kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve olanağı” olarak tanımlanmaktadır. Şart, bu hakkın doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler tarafından kullanılacağını belirttiğinden sonra bu hükmün yurttaşlardan oluşan meclislere, halk oylamalarına veya yurttaşların doğrudan katılımına olanak veren başka yöntemlere başvurulabilmesini engellemeyeceğini ifade eder. Şart ayrıca, yerel yönetim birimlerine görev ve sorumlulukları ile orantılı bir şekilde mali kaynağın aktarılması gerektiğini, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarının genel yetki ilkesi doğrultusunda belirlenmesi gerektiğini ve yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerine ilişkin idari denetimin yasa ve Anayasa'ya uygunluk denetimi ile sınırlandırılması gerektiğini öngörmektedir⁹⁹. Yerel yönetimlerin örgütlenmesi ve üstlendiği sorumluluklara ilişkin ulusal anayasal düzenlemeler ve yönetim gelenekleri arasındaki farkı göz önüne alan Şart, Avrupa ülkelerinde belirli bir düzeyde yerel özerkliğin garanti altına alınabilmesi ve dolayısıyla yerel demokrasinin gelişmesinin sağlanması için genelgeçer ilkeleri belirlemektedir. Bu ilkeler kısaca, genel ve serbest seçimler, yerindenlik (*subsidiarity*), yerel yönetimlere yeterli mali kaynak aktarılması ve bu kaynakların kullanımında sağlanan özgürlük ve vesayet denetiminin sınırlandırılması olarak belirtilebilir.

Bu bölümde, yerel özerkliğe ilişkin olarak alanyazınında geliştirilmiş tanımlar, kavramsallaştırmalar, sınıflandırmaların bir derlemesi yapılmaya çalışılmıştır. Öncelikle, Clark tarafından yerel özerklik kavramını “girişimde bulunma gücü” ile “dokunulmazlık gücü” ayrımı temelinde sınıflandıran çalışmanın ilgili alanyazınına rehberlik ettiğini belirtmek gerekmektedir. Yerel özerklik konusundaki farklı çalışmaların kavrama ilişkin olarak vurguladığı ortak unsurlar bulunmaktadır. Bunların başında, yerel yönetimlerin sahip olduğu hareket, girişim ve karar alma serbestisi olarak

⁹⁹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/122.htm>

özetlenebilecek “takdir yetkisi” kavramı gelmektedir. Buna ilişkin olarak formel düzenlemelere (anayasal, yasal ve kurumsal) odaklanan çalışmaların yanısıra, yerel yönetimlerin enformel olarak sahip olduğu serbesti düzeyini analize dahil eden çalışmalar da bulunmaktadır. Bu bölümde yer verilen çalışmalar arasında özellikle iki çalışma bu tez açısından önem taşımaktadır. Gurr ve King tarafından geliştirilen çerçeve, yerel özerkliği iki boyutta incelemesi açısından ilgi çekicidir. Yazarlara göre, yerel yönetimlerin özerkliği iki düzlemde ortaya çıkmaktadır: yerel ekonomik ve yerel toplumsal ve siyasal gruplar karşısında sahip olduğu özerklik ile merkezi yönetim karşısında sahip olduğu özerklik. İkinci boyut, yerel özerklik kavramını özellikle formel düzlemde ele alan yazarlar tarafından sıkça incelenmiş ve tartışılmış olmakla birlikte, ilk boyutta ifade edilen “yerelliğe” karşı özerklik üzerinde düşünülmesi gerekmektedir. Bu noktada Pratchett’in yerel özerkliği demokrasi kavramıyla ilişkilendirdiği çalışmasında çizdiği yerel özerklik kavramı anlamlıdır. Yazara göre demokratik gelişmenin sağlanabilmesi için yerel özerklik kavramının içeriğinde üst yönetim kademelerinden aktarılan serbestinin yanısıra, yerel yönetimlerinin girişimde bulunma serbestisi ve yerel toplulukların kendilerini ifade etme özgürlüğünün de bulunması gerekmektedir. Pratchett tarafından belirlenen bu iki kriter, Clark’ın dokunulmazlık ve girişimde bulunma gücü ile de örtüşmektedir. Böylece yazar, Gurr ve King tarafından yerel yönetim özerkliğinin karşısında konumlandırılmış olan yerel toplulukların siyasal ve toplumsal taleplerini, özerklik kavramı içerisinde değerlendirmektedir.

3. Yerel Yönetim Üzerinde Merkezi Kontrol Biçimleri ve Araçları

Önceki bölümlerde merkez-yerel ilişkilerinin temelini oluşturan yerinden yönetim ve yerel özerklik kavramları incelenmiş ve bu kavramların merkezi yönetim-genel anlamıyla devlet- tarafından belirlenen alt kademe yönetim birimlerinin yetkileri, sorumluluk alanları, bu alanlardaki karar/takdir yetkileri ve bunların sınırları üzerine kurulmuş olduğu görülmüştür. Merkezi yönetimin (devletin), yerel yönetim birimleri üzerinde sahip olduğu kontrol derecesi yerinden yönetimin ve özerkliğin biçimini ve derecesini belirleyen en önemli unsurdur. Dolayısıyla bu kontrol, yerel yönetimlerin “yapabilme güçlerini” belirlemektedir. Burada “yapabilme gücü” olarak kavramsallaştırılan olgu birçok yazar tarafından farklı biçimlerde ifade edilmiştir.

Özerklikle ilgili kavramsallaştırmalarda Clark'ın öngördüğü “girişimde bulunma gücü”, ve Pratchett'in “pozitif özgürlük” kavramıyla örtüşen “*freedom to*” “yapabilme gücü” ile ifade edilen iktidar alanı ile örtüşmektedir. Gerek yerel yönetim sistemlerine ilişkin sınıflandırmalarda, gerekse daha ayrıntılı olarak incelenen yerinden yönetim ve yerel özerklik tartışmalarından çıkarılacağı üzere, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki kontrol derecesi merkez-yerel ilişkilerinin ve geriliminin kilit noktasını oluşturmaktadır. Bu kontrol ise üç temel biçimde yürütülmektedir: Yönetimsel, siyasal ve mali. Yönetimsel kontrol, “idari/yönetimsel vesayet” kavramını içermektedir. Yerel yönetimlerin özerk yönetim birimleri olarak anayasal/yasal statüye sahip olduğu sistemlerde, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde “vesayet denetimi” uygulamaktadır. Buna göre, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamakta, ancak yerel yönetimler merkezin vesayeti altında bulunmaktadır. Yönetimsel vesayet, yerel yönetim birimlerinin yetkilerini aşmamaları, görevlerini gereği gibi yerine getirmeleri, yurttaşlara sunulan hizmetler arasında derin farklılıklar ortaya çıkmaması için merkezi yönetime, yerel birimlerin eylem, işlem, karar ve uygulamaları ile görevlileri üzerinde tanınmış bulunan onaylama, bozma ve değiştirme yetkileridir¹⁰⁰. Yerel yönetim özerkliğinin sağlanması ve geliştirilmesi için bu vesayet denetiminin “hukuksallık denetimi” ile sınırlandırılması, merkezi yönetimin “yerindelik denetimi” uygulamaması gerektiği alanyazınında ve AYYÖŞ'te belirtilmektedir. Buna göre merkezin denetiminin, yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarını yasalara uygun olup olmadığının incelenmesi ile sınırlı kalması, bu karar ve uygulamaların gereğine, yerindeliğine ve/ veya ihtiyaçlara yanıt verip veremediğine ilişkin bir değerlendirme içermemesi gerekmektedir. Vesayet denetiminin yerindelik denetimi şeklinde uygulanması durumunda Clark'ın yerel özerklik kavramsallaştırmasının iki unsurundan biri olan “dokunulmazlık gücünün”, daha genel bir kavramsallaştırma ile, yerel yönetimlerin takdir yetkisinin zayıflaması söz konusu olmaktadır. Ancak, yönetimsel kontrol sadece vesayet denetimi yoluyla ifa edilmemektedir. Goldsmith, Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler üzerinde merkezi kontrolün geçirdiği değişim süreçlerini incelediği çalışmasında, enformel kontrol

¹⁰⁰ Bozkurt, Ergun ve Sezen (Ed.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s. 106.

biçimlerini belirlemektedir¹⁰¹. Bu kapsamda, merkezi yönetimin yönetsel düzenlemeler ve talimatlar yoluyla bazı yerel işlevlerin ve hizmetlerin sağlanmasına ilişkin gerçekleştirdiği kontrol söz konusudur. Bu tip kontrol biçiminde, merkezi yönetim yerel yönetimlere aktardığı bazı kamusal hizmetlerin nasıl yerine getirileceğine ilişkin kurallar ve kısıtlamalar getirebilmektedir. Ayrıca, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin valilikler temelinde olduğu sistemlerde (Fransa ve Türkiye gibi), yerel yönetimlerin yetkili organlarınca alınan kararların valinin ya da valilik birimlerinin onayına veya gözden geçirilmesine tabi tutulması da yönetsel düzenlemeler yoluyla kontrol biçimleri arasında yer almaktadır¹⁰².

Siyasal kontrol ise, anayasal ve yasal düzenlemelerden enformel kontrol biçimlerine kadar geniş bir alanda çeşitli araçlarla uygulanabilmektedir. Goldsmith tarafından belirlenen enformel kontrol biçimleri arasında siyasal kontrole ilişkin olarak, merkezi karar-alma süreçlerine yerel yönetimlerin ve bu yönetim birimlerinin aktörlerinin erişiminin merkez tarafından kontrol edilmesi bulunmaktadır¹⁰³. Bu kontrol biçimi, Page ve Goldsmith tarafından geliştirilen yerel yönetim sistemleri tipolojisinin “yerel siyasetçilerin merkeze erişimi” unsuruna karşılık gelmektedir. Fransa’da uygulanan “*cumul des mandats*” sisteminin siyasetçilere yasal olarak farklı yönetim kademelerinde yer alma olanağı tanınması, formel olarak yerel siyasetçilerin merkezi karar-alma süreçlerine erişiminin önünü açmaktadır. Ancak, Fransız örneği haricinde, “erişimin” kontrolü enformel araçlar yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bu kontrolün temel dayanağı ise, merkezi yönetim ile yerel yönetim aktörleri arasında kurulan enformel ilişki ağlarının niteliğidir. Buna göre, merkezi yönetim birimleri ve aktörleri ile zayıf ve çatışmalı ilişkiler içerisinde bulunan yerel siyasetçilerin merkezi karar-alma süreçlerine erişimlerinin de kısıtlandığı öngörülebilmektedir. Öte yandan, büyük şehir ve metropoliten bölgelerin yerel siyasetçilerinin ise merkezi yönetimin kararlarını etkileyecek ya da belirli yönde karar alınmasını sağlayacak kaynak ve siyasal potansiyele görece daha fazla sahip oldukları belirtilebilmektedir. Son olarak, yerel yönetimlerin “yapabilme gücünün”, başka deyişle “özerkliğinin”, ya da “takdir

¹⁰¹ Michael Goldsmith, “Central Control over Local Governments- A Western European Comparison”, **Local Government Studies**, Vol.28, No.3 (2002), 91-112.

¹⁰² Goldsmith, “Central Control over Local Governments- A Western European Comparison”, s.93.

¹⁰³ Goldsmith, “Central Control over Local Governments- A Western European Comparison”, s.91.

yetkisinin” temel bileşenlerinden olan özfinansman boyutuna ilişkin olarak, merkez-yerel ilişkilerinin mali yapılanması ve bu yolla gerçekleştirilen kontrol üzerinde durulacaktır.

Mali kontrol, merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerinde uyguladığı kontrol ve gözetimin en etkili biçimi olarak değerlendirilebilmektedir. Merkez, yerel yönetimler üzerinde farklı araçlar yoluyla mali kontrol gerçekleştirebilmektedir: gelir ve harcamaların kısıtlanması, borçlanmaya ilişkin düzenlemeler ve merkezi bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan transferlere ilişkin düzenlemeler. Mali kontrol başlığı altında incelenecek bu araçlar aynı zamanda yönetimler arası mali ilişkilerin de dört temel ayağını oluşturmaktadır: Harcama sorumlulukları ya da başka bir ifadeyle kamusal hizmetlerin yönetimler arası bölüşümü, gelirlerin bölüşümü, borçlanma ve transferler.

Yönetimler arası hizmet bölüşümü, “yerel yerinden yönetim” (*devolution*) kavramına karşılık gelmektedir ve bu bölüşümde yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılan hizmetler sistemin sahip olduğu “yerel yerinden yönetim” kapsamını ve derecesini ifade etmektedir. Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkinin niteliğini belirlemektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki kontrolünün önemli bir aracı da, yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmetleri belirlemektir. “Yerel yerinden yönetim” çerçevesinde yerel özerkliğin sağlandığı bir sistemin oluşturulabilmesi için yerel yönetim hizmetlerinin mümkün olduğunca “genel yetki” ilkesine göre belirlenmesi gerektiği kabul edilmektedir. Böylece yerel yönetimler, yerel halkın ve bölgelerinin ihtiyaç duyduğu bir hizmetin sunulması gereği ortaya çıktığı her seferde merkezi yönetimden alacakları onaya ve izne tabi olmayacaktır. Yerel yönetimlere aktarılan hizmet sorumluluklarının geniş olması, “yerel yerinden yönetimin” ve özerkliğin sağlandığı anlamına gelmemektedir. Yönetimler arası gelir bölüşümünün de yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılan hizmetlerle orantılı şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Kamusal kaynakların merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında dağılımını ifade eden gelir bölüşümünün düzenlenmesi, ülkeden ülkeye çok çeşitli unsurlara bağlı olarak farklılık göstermektedir. Ancak, yönetimler arası mali ilişkiler kapsamında oluşturulacak yerel gelir sisteminin belirli temel

özelliklere sahip olması beklenmektedir¹⁰⁴. Buna göre öncelikle, yerel yönetimlere aktarılan gelirlerin yönetiminin basit olması ve bu gelirlerin mümkün olduğunca masrafsız bir şekilde tahsil edilebilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerle karşılaştırıldığında çok daha zayıf yönetsel ve mali kapasitelerinin olduğu gerçeği göz önüne alınarak, bu yönetimlere çok sayıda ancak maliyeti yüksek gelirler yerine, az sayıda ancak yüksek getirisi bulunan gelirlerin aktarılması daha uygun olmaktadır¹⁰⁵. Örneğin İsveç'te yerel yönetimlere aktarılan en büyük kaynak gelir vergisidir. Çoğu ülkede merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bu vergi, İsveç'te "refah devleti" sistemi kapsamında birçok hizmetin yerel yönetimler tarafından sunulmasına olanak sağlamaktadır. Yerel gelir yapısının taşınması gereken ikinci özellik ise "yeterlilik ve esnekliktir". Yeterlilik, yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarını yerine getirmek için gerekli olan kaynağı temin edebilmesi anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, zaman içinde artan maliyetlerin karşılanabilmesi için yerel yönetimlerin sahip olduğu gelir kaynaklarının "esnek", başka deyişle güncellenebilir olması gerekmektedir¹⁰⁶. Yerel gelir sisteminin sahip olması beklenen diğer bir özellik ise, hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerine uygun olarak, halkın yerel yönetimlere ödediği vergi, harç ya da kullanım bedelleri karşılığında aldığı hizmet ile arasındaki bağı kolaylıkla kurabilmesidir¹⁰⁷. Son olarak ise, yerel yönetimlerin kendilerine aktarılan gelirler üzerinde takdir yetkisine sahip olması "yerel yerinden yönetimi" ve "yerel özerkliği" tamamlayıcı bir ilkedir. Yerel yönetimlerin, belirli bir ölçüde de olsa, kendi gelirlerini belirleme yetkisine sahip olması mali özerkliğin bir gereğidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da yerel yönetimlerin "sorumluluklarıyla orantılı mali kaynaklara" ve "kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklara" sahip olması gereğinin yanısıra, "mali kaynakların en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanması" gerektiğini kabul etmektedir¹⁰⁸. Yerel gelirlerin merkezi yönetim ya da yerel yönetim tarafından belirlenmesi ve kontrol edilmesi

¹⁰⁴ Ayşe Güner, "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar", Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Der.), **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde (61-83), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.61.

¹⁰⁵ Güner, "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü:...", s.61.

¹⁰⁶ Güner, "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü:...", s.62.

¹⁰⁷ Güner, "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü:...", s.62.

¹⁰⁸ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, madde 9.

dereceleri yerel özerkliği doğrudan etkilemektedir. Buna göre, yerel vergi matrahlarının ve oranlarının yerel yönetim birimleri tarafından belirlendiği sistemler yüksek mali özerkliğe sahip sistemler olarak değerlendirilirken, yerel yönetimin sadece vergi oranını belirlediği sistemler daha düşük, bu oranları merkezi yönetimin koyduğu belirli aralıklar içerisinde belirlediği sistemler bir kademe daha düşük yerel mali özerkliğe sahip sistemleri ifade etmektedir. Merkezi yönetimin yerel vergi oranlarını ve matrahlarını belirlediği sistemlerde ise yerel mali özerkliğin olmadığı kabul edilmektedir¹⁰⁹. Böylece, yönetimler arası gelir bölüşümü, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirdiği kontrol ve gözetimin en etkili araçlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır ve yerel özerkliğin temel unsurlarından olan “mali özerkliğin” niteliğini belirlemektedir.

Yerel yönetimlere aktarılan kamusal kaynaklar çoğu zaman yerel yönetimlerin harcama sorumluluklarından kaynaklanan mali ihtiyaçlarını karşılamamaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin gelirleri özkaynaklarının (yerel vergiler, harçlar, kullanıcı bedelleri) yanısıra merkezi yönetim bütçesinden aktarılan mali kaynaklardan da oluşmaktadır. Mali transferler olarak adlandırılan bu kaynaklar, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirdiği kontrol ve gözetimin en önemli araçlarından birini oluşturmaktadır. Yönetimler arası mali transfer sisteminin temel amaçları, yatay ve dikey dengesizlik ile yönetim birimleri ve bölgeler arasındaki dışşallığın azaltılması olarak belirtilmektedir. Dikey dengesizlik, yerel yönetim birimlerinin kaynakları ile harcama sorumlulukları arasındaki farktan doğan dengesizlik olup, yerel yönetimlerin kaynak yaratma kapasitesinin harcama sorumluluklarını (giderlerini) karşılayamaması sonucunda ortaya çıkmaktadır¹¹⁰. Yerel yönetimlerin kaynak yaratma kapasitesinin artırılması yoluyla dikey dengesizliğin giderilmesi, mali yerel özerkliğin geliştirilmesi ve güçlendirilmesini de sağlayan bir çözüm olarak ortaya çıkmaktadır. Yatay dengesizlik ise farklı yerel yönetimlerin aynı işlevleri yerine getirmek için farklı kaynaklara sahip olmasından doğan dengesizliktir. Bu dengesizliğin başlıca nedenleri; yerel yönetimler arasında gelir tabanları, doğal kaynaklar ve refah seviyeleri

¹⁰⁹ Güner, “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü...”, s.63.

¹¹⁰ Serdar Yılmaz ve Yakup Beriş, “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Der.), **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde (95-120), İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006, s.98.

bakımından farklılık olması, bölgeler arasında nüfusun sosyoekonomik özellikler bakımından farklı olması ve coğrafi özellikler ve iklimden kaynaklanan farklılıklar nedeniyle yerel yönetimlerin farklı ekonomik fırsatlara sahip olması olarak sıralanabilir¹¹¹. Yatay dengesizliğin azaltılması amacıyla merkezi yönetim bütçesinden yerel yönetim birimlerine yapılan mali transferler “mali denkleştirme” olarak adlandırılmaktadır. Kamusal hizmetlerin sunumunda bölgeler arası eşitliği sağlamayı hedefleyen “mali denkleştirme”, yerel özerklik ile çelişebilmektedir¹¹². Belirli yerel kamusal hizmetlerin her bölgeye eşit ve benzer biçimde götürülmesi amacıyla merkezi yönetim belirli kurallar ve kısıtlamalar getirebilmekte, bu da yerel yönetimlerin karar-alma süreçlerine müdahale olarak değerlendirilmektedir.

Başlıca iki mali transfer türü bulunmaktadır: koşullu ve koşulsuz transferler. Koşullu transferlerde merkezi yönetim, yaptığı transferin ne amaçla kullanılması gerektiğini önceden belirlemektedir. Koşullu transferler karşılıklı ve karşılıksız transferler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Karşılıklı transferler de iki tip olabilir: karşılıklı açık uçlu transferler ve karşılıklı kapalı uçlu transferler. Birinci tip transferlerde merkezi yönetimin verdiği her bir birim miktara karşılık, yerel yönetimin de belirli bir oranda katkı yapması beklenir. Açık uçlu olması demek, transfer miktarının toplamında bir sınırlamanın olmaması anlamına gelmektedir. Kapalı uçlu transferde ise toplam transfer miktarı için bir üst limit belirlenmektedir¹¹³. Karşılıksız transfer ise, yerel yönetimin herhangi bir katkı yapmadığı, önceden belirlenmiş bir kamu hizmeti için merkezden aktarılan mali kaynaktır¹¹⁴. Koşulsuz transferler ise, koşullu transferin aksine, merkezi yönetimin aktardığı hibe için belirli bir kamu hizmeti veya kullanım alanı belirlemediği transfer tipidir. Bu tip transferler belirli kamu hizmetlerinin sunumunda bölgeler/yerel yönetimler arası eşitliği sağlamak amacıyla gerçekleştirilmektedir. Birçok ülkede bu tip koşulsuz transferler merkezi yönetimden ulus-altı yönetimlere yapılırken (ABD, Kanada, Kore, Avustralya, Japonya, Birleşmiş Krallık), Almanya’da mali gücü daha iyi olan ulus-altı yönetimlerden (eyaletler) mali gücü daha düşük olan ulus-altı yönetimlere yapılmaktadır.

¹¹¹ Yılmaz ve Beriş, s.100.

¹¹² M. Keating ve A. Midwinter, “The Politics of Central-Local Grants in Britain and France”, **Environment and Planning C: Government and Policy**, Vol.12 (1994), s.178.

¹¹³ Yılmaz ve Beriş, s.101; Ma, s.3-4.

¹¹⁴ Yılmaz ve Beriş, s.101.

Yukarıda kısaca aktarılan transfer türleri içerisinde koşullu transferler bir yandan, özellikle eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulduğu ülkelerde hizmet sunumunda bölgeler arası eşitliğin sağlanmasının en önemli aracı olarak değerlendirilirken, diğer yandan yerel özerklik ve yerel yerinden yönetim eğilimleriyle çeliştiği belirtilmektedir. Buna göre koşulsuz transferler hem kamusal hizmetlerin sunumunda bölgeler arası eşitliğin sağlanmasına katkıda bulunmakta, hem de transfer edilen kaynakların hangi hizmetlerin sunumu için aktarılacağına ilişkin kararı yerel yönetim birimlerine bırakmaktadır. Bu açıdan, harcamaya ilişkin kararlarda yerel ihtiyaçların dikkate alınmasına olanak sağlamaktadır. Yerel özerklik ve yerel yerinden yönetim tartışmaları açısından koşullu transferlere göre daha olumlu bir şekilde değerlendirilmektedir.

Keating ve Midwinter ile Bird ve Smart, merkezden yerel yönetimlere aktarılan mali transferleri düzenleyen hibe sisteminin doğru bir şekilde değerlendirilebilmesi için siyasal bir yaklaşımın gerektiğini belirtmektedirler¹¹⁵. Öncelikle, merkezileşme dereceleri bakımından oldukça farklı siyasal sistemlerin bulunduğunu belirtmek gerekmektedir. Bu konudaki genel kanı, daha merkezi sistemlerin, merkezi yönetimin kaynak aktarmada ve öncelikler belirlemede daha fazla güce sahip olması nedeniyle mali denkleştirmeye daha fazla olanak sağladığı yönündedir. Ancak, uygulama her zaman bu şekilde gerçekleşmeyebilmektedir. Merkezileşme, kendi yerel iktidar biçimlerini yaratabilmekte, dolayısıyla yerel seçkinlerin merkezi yönetimin karar kademelerine erişimine olanak sağlayan siyasal bir sistemin oluşmasına neden olabilmekte¹¹⁶, böylece merkezden yerele yapılan mali transferlerin manipüle edilmesine olanak verebilmektedir. Böyle bir durumun ortaya çıkmasının önlenmesi ve mümkün olduğunca adil bir mali transfer ve denkleştirme sisteminin oluşturulabilmesi için formüle dayalı transfer sistemlerinde merkezden yerel yönetimlere aktarılan kaynaklara ilişkin kuralların önceden bilinmesi ve tüm yerel yönetimlere eşit bir şekilde uygulanması nedeniyle, “takdire” bağlı sistemlere oranla daha uygun olduğu düşünülmektedir. Keating ve Midwinter, transfer miktarının belirlenmesine ilişkin

¹¹⁵ Keating ve Midwinter, s.177; Richard M. Bird ve Michael Smart, “Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons From International Experience”, 2001, University of Toronto, School of Management, International Tax Program, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128782/Bird&Smart.pdf> (1 Nisan 2008).

¹¹⁶ Keating ve Midwinter, s.180.

kuralların önceden bilinmesi durumunda merkezi yönetimin aktaracağı mali kaynağın tutarı yerel yönetimin kararlarından bağımsız olacağı için yerel yönetimlerin karar-alma özerkliklerini ellerinde tutabildiğini belirtmektedirler. Tüm bunların da ötesinde, daha genel olarak belirli kaynakların yerele aktarılmasına ilişkin karar siyasal bir karardır ve merkezi yönetim bazen belirli yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını karşılayabilmek için transfer formüllerindeki değişkenleri değiştirebilmekte ya da sadece belirli bölgelere siyasal nedenlerle (siyasal desteklerinin karşılığı gibi) mali kaynak transferi yapabilmektedir¹¹⁷.

“Yerel yerinden yönetim” eğilimlerinin artmasıyla birlikte yerel yönetim birimlerine daha fazla işlev ve hizmet sorumluluğu aktarılması sonucunda bu yönetimlerin öz gelirleri ve merkezden aktarılan mali transferler, artan yerel maliyetleri karşılayamaz duruma gelmiştir. Yerel yönetimlerin gerek geleneksel hizmet sorumluluklarının gereği (aydınlatma, ulaşım, temizlik, vb.) metro, atık arıtma tesisleri gibi yüksek maliyetli altyapı yatırımları yapma sorumlulukların ortaya çıkmasıyla, gerek sosyal hizmet, eğitim, sağlık gibi alanlarda da hizmet sorumluluğu üstlenmesiyle birlikte finansman ihtiyaçları doğmuştur. Bu durum, yerel yönetimlerin borçlanması konusunu gündeme getirmektedir. Ancak, bu borçlanma sınırsız değildir. Tam bir mali özerkliğin öngörüldüğü mali federalizm yaklaşımında yerel yönetimlerin borçlanmasının sınırı piyasa koşulları ile belirlenirken, ulus-devletlerde borçlanma daha çok iki şekilde sınırlandırılmakta ve kontrol edilmektedir¹¹⁸. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin borçlanmalarına anayasa ve yasal metinlerle belirli kurallar ve kısıtlamalar getirilmesidir. Bu kısıtlamalar borçlanma miktarına ya da amacına ilişkin olabileceği gibi, belirli borçlanma tiplerini tamamen yasaklayan kuralları da içerebilmektedir. Diğer sınırlandırma biçimi ise, merkezi yönetimin doğrudan kontrolü yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bu yöntem daha çok dış borçlanmalarda başvurulmaktadır ve yerel yönetimlerin borçlanmaları üzerinde yıllık kapsayıcı sınırlamaların konulması, borçlanmanın önceden alınacak izne tabi olması ve gözlenmesi ile borçlanmanın merkezileştirilmesi gibi biçimlerde uygulanabilmektedir¹¹⁹.

¹¹⁷ Bird ve Smart, s.8.

¹¹⁸ Bali, s.160.

¹¹⁹ Bali, ss.161-162.

Özetlemek gerekirse, yönetimler arası mali sistem merkez-yerel ilişkileri açısından belirleyici öneme sahiptir. Kabaca, kamusal hizmetler ile gelir kaynaklarının bölüşümünden oluşan yönetimler arası mali sistemin, özellikle 1990 sonrası artan “yerel yerinden yönetim” eğilimleri doğrultusunda yerel yönetim özerkliğini destekleyici bir şekilde düzenlenmiş olması beklenmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda da düzenlendiği üzere, yerel yönetimlerin hizmet alanlarını belirlemede, bu hizmetlerin maliyetlerini karşılamaya yetecek mali kaynaklara, bu kaynakların kullanımında belirli ölçüde bir serbestiye sahip olması ve bu kaynakların en azından bir bölümünün öz gelirlerden (yerel vergiler ve harçlar) oluşması “mali özerkliğin” koşullarını oluşturmaktadır. Ancak, yüksek “yerel yerinden yönetim” derecesine sahip ülkelerde dahi merkezi yönetim, yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları ve mali kaynakları üzerindeki kontrolünü devam ettirmektedir. Dolayısıyla mali kontrol, merkez-yerel yönetim ilişkilerinin temelini oluşturmaktadır ve en etkili kontrol aracı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kontrol sadece yerel yönetimlerin hizmet alanlarının ve öz gelirlerinin belirlenmesi yoluyla gerçekleştirilmemektedir. Yönetimler arası mali transfer sistemi, merkezi yönetim kontrolünün en güçlü araçlarından biridir ve yerel yönetimlerin sahip olduğu karar-alma alanını kısıtlayıcı ya da kararları yönlendirici etkiye sahip olmaktadır. “Refah devletinin bir kolu” olarak örgütlenmiş yerel yönetim sistemlerinde bölgeler arası eşitsizliklerin dengelenmesinde ve belirli kamusal hizmetlerin belirli standartlarda sunulması gereğinin karşılanması amacıyla yapılan mali transferler, aynı zamanda yerel özerkliği kısıtlayıcı etkiye sahip olabilmektedir. Son olarak ise, gelişen kentleşme ve artan yerel ihtiyaçlar nedeniyle yerel yönetimlerin yapması gereken büyük altyapı yatırımlarının temel finansman aracı olan borçlanma üzerinde de merkezi yönetim sınırlamalar ve düzenlemeler getirerek yerel yönetimlerin gelirleri ve siyasa uygulamalarını kontrol edebilmektedir.

Yukarıda da aktarıldığı üzere, yerel yönetim bütçelerine yapılan merkezi yönetim katkısının giderek artması yerel yönetimlerin özerkliğini ciddi şekilde etkilemektedir. Gurr ve King bu etkiyi, tanımladıkları “yerel yönetim özerkliği” tipleri temelinde değerlendirmektedirler. Yerel yönetimlerin yerel ekonomik ve toplumsal koşullar ve talepler karşısındaki özerkliği olarak tanımlanan tip-1 yerel yönetim özerkliği, merkezi yönetimden yerele aktarılan mali transferlerin dinamiğine sıkı sıkıya

bağlıdır. Buna göre, eğer mali transfer sistemi yerel gelirlerde daralmaya neden oluyorsa tip-1 özerkliğe ciddi düşüş meydana gelmektedir. Öte yandan, yerel yönetimin hizmet ve faaliyetlerinin yaygınlaşması nedeniyle mali transfer tutarlarında artış oluşması tip-1 özerkliğin arttığı şeklinde değerlendirilebilir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında sahip olduğu özerkliği ifade eden tip-2 yerel yönetim özerkliği ise, yerel yönetimlere aktarılan merkezi yönetim mali kaynaklarının kullanımına ilişkin takdir ve karar yetkisinin hangi yönetim kademesinde olduğu ile ilişkilidir. Yerel yönetimlerin gelirlerini artırmaya yönelik kısıtlanmamış yetkilere sahip olması (vergi matrah ve oranlarını belirleme yetkisi gibi) veya yerel hizmetlerin merkez tarafından finansmanının koşulsuz transferler yoluyla gerçekleştirilmesi daha fazla tip-2 özerkliği ifade etmektedir¹²⁰. Yazarlar iki yerel yönetim özerkliği tipi açısından, yerel yönetimlerin mali bağımlılığı ile merkezden aktarılan mali kaynakların kullanımına ilişkin kısıtlamalar arasındaki ilişkiyi aşağıdaki şekilde göstermektedir.

Mali Bağımlılıktaki Artışın Nedeni	Mali Transferlerin Kullanımı Üzerindeki Kısıtlamalar	
	Düşük	Yüksek
Yerel yönetimin faaliyet alanının genişlemesi	Tip 1 özerklik ↑ Tip 2 özerklik ↔	Tip 1 özerklik ↑ Tip 2 özerklik ↓
Yerel ekonominin daralması	Tip 1 özerklik ↓ Tip 2 özerklik ↔	Tip 1 özerklik ↓ Tip 2 özerklik ↓

Şekil 4: Mali Bağımlılık ile Mali Transferlerin Kullanımı Arasındaki Bağlantının Yerel Özerklik Açısından Değerlendirilmesi

Kaynak: Gurr ve King, s.69.

Gurr ve King tarafından geliştirilen “yerel yönetim özerkliği” modelinde, iki özerklik tipi arasında etkileşim bulunmaktadır. Batı’daki yerel yönetimlerin gelişimine bakıldığında, yerel yönetimlerin temel mali kaynaklarının tarihsel olarak yerel ekonomiden sağlandığı görülmektedir. Ancak, ulus-devletleşme süreci, 1980’lere kadar yerel yönetimlerin “refah devletinin bir aracı” olarak görülmesi ve özellikle 1990’lardan itibaren artan “yerinden yönetim” eğilimleri sonucunda genişleyen hizmet sorumlulukları nedeniyle ek mali kaynaklara ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu ek

¹²⁰ Gurr ve King, s.69.

kaynakların büyük bir bölümünü de merkezi devletten yerele aktarılan mali transferler oluşturmaktadır. Yukarıdaki şekilde “yerel yönetimin faaliyet alanının genişlemesi” nedeniyle artan mali bağımlılık ile ifade edilen olgu budur. Yerel yönetimler, yerelden topladıkları kaynakların yetersiz kalması durumunda merkezi yönetimden aldıkları kaynaklarla hizmetlerini finanse etme yoluna gitmiştir. Bu durumda, yerel yönetimin yerel ekonomi karşısındaki özerkliği (tip-1) artmakta, ancak merkezi yönetimin yapmış olduğu mali transferlerin harcanmasına ilişkin kısıtlayıcı düzenlemeleri olduğu durumlarda (koşullu transferler gibi) merkez karşısındaki özerkliğinde (tip-2) düşüş meydana gelmektedir. Yerel ekonominin daralması sonucunda yerel gelirlerin azalması ise tip-1 özerklikte düşüşe neden olmaktadır. Koşullu transferler gibi kullanım alanı sınırlı olan kaynakların söz konusu olduğu durumlarda ise, tip-1 özerklikle birlikte tip-2 özerklik de düşmektedir.

4. “Yönetişim” Bağlamında Değişen Yönetimler Arası İlişkiler

Yönetişim, genel olarak “yönetim”e (*government*) ve devlet kontrolüne alternatif bir kavram olarak algılanmakla birlikte, birden çok anlamda ve bağlamda kullanılmaktadır. Bu farklı kullanımlar anlamsal karışıklığa yol açsa da, çoğu kullanımı tek taraflı yönetim biçiminden “karşılıklı”, “etkileşimli” (*interaktif*) yönetime geçişi belirtmektedir. Bu anlamda yönetişim, ortaklıklara dayanan ve karar-alma süreçleri açısından çoğulculuğu öngören bir anlayış olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tez açısından yönetişim kavramının önemi, yerel ve kentsel karar-alma süreçlerine ve demokratik katılıma yaptığı vurgu temelinde, yerel yönetimlerin örgütlenmesinde ne gibi değişimlere yol açtığıdır.

4.1. Yönetişim Kavramı Üzerine Kısa Bir Değerlendirme

“Yönetişim” tartışmalarının odağında, değişen ve gittikçe daha da karmaşıklaşan sosyo-politik sistem içerisinde devlet-toplum-piyasa arasındaki ilişkilerde yaşanan değişim ve bu üçgen içerisinde devletin üstlendiği rol yer almaktadır. Sıklıkla vurgulandığı üzere, 1980’lerden itibaren “devletin başarısızlığı” argümanı ile desteklenen devletin ekonomik ve sosyal alandan çekilerek, düzenleyici bir rol üstlenmesi gerektiğine ilişkin tartışmalar da “yönetişim” kavramını günümüz siyaset

ve yönetim bilimi alanyazınının en çok tartışılan kavramlarından biri haline getirmektedir.

Pierre, yönetim kavramının iki olguyu ifade ettiğini belirtmektedir. İlki, 20. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan devletin dışsal etkilere (piyasa, sivil toplum ve uluslararası piyasalar ve örgütlerin etkileri, vb.) karşı gösterdiği uyumun ampirik göstergelerini ifade ederken, ikinci olarak ise toplumsal sistemlerin eşgüdümüne ve bu süreçte devletin rolüne ilişkin kavramsal ve teorik temsillere gönderme yapmaktadır. Bu ikinci anlam da kendi içinde iki kategoride değerlendirilebilmektedir. İlk anlam kategorisinde yönetim, devletin toplumu ve ekonomiyi siyasal aracılık yoluyla ve öncelikler ile hedeflerin belirlenmesi aracılığıyla nasıl ve hangi somut çıktılar ile yönlendirdiğine ilişkindir. İkinci kategori ise, yönetişime ilişkin daha genel bir teorik görüşü içermektedir. Buna göre yönetim, kamu ve özel sektör arasındaki karşılıklı etkileşimin aldığı çeşitli formel ve enformel biçimlerin eşgüdümünü, siyasa ağlarının rolünü ifade etmektedir. Görüldüğü gibi, ilk kategoride tanımlanan yönetim kavramı daha çok “devlet merkezli” iken, ikinci kategori “toplum merkezli” bir tanım olarak ortaya çıkmaktadır¹²¹.

“Yönetişim” teorisi dinamik, karmaşık ve çeşitlilik içeren bir sosyo-politik yapı içerisinde kamusal kararların nasıl alınacağı, bir başka ifadeyle kamusal alanın nasıl yönetileceği sorusu üzerinde oluşmaktadır. Bu bağlamda kamu politikalarının oluşturulması, bunlara ilişkin kararların alınması ile yönetsel, ekonomik ve toplumsal aktörler arasında bu politikaların yürütülmesine yönelik işbölümünün yapılması ve/veya ortaklıkların kurulması “yönetişim” çalışmalarının ilgi alanına girmektedir. Buradaki temel olgu, siyasal ve yönetsel alana ilişkin kararların alınması ve bu alanların yapılanması artık sadece “yönetimin”/devletin elinde olmaması, özel sektörden ve sivil toplumdan da çeşitli aktörlerin bu süreçlere katılmasıdır.

Yönetişim kavramına ilişkin temel teorik yaklaşımların bu yaklaşımların gittikçe karmaşıklaşan ve dinamikleşen sosyo-politik sistem içerisinde üç temel aktör – devlet, piyasa ve toplum- arasındaki ilişkilerin yeniden örgütlenmesi fikrine dayandığı

¹²¹ Jon Pierre, “Introduction: Understanding Governance”, Jon Pierre (Ed.), **Debating Governance** içinde (1-10), New York: Oxford University Press, 2000, s.3.

görülmektedir. Bu yeni sosyo-politik sistemde hiçbir aktör ya da sektör, kamusal alanın yönetimine ilişkin kararların alınması ve uygulanması konusunda tek başına gerekli kaynak ve güce sahip değildir. Bu bağlamda yönetişim, farklı amaç ve hedeflere sahip çok çeşitli aktörler (siyasal aktörler ve kurumlar, özel çıkarlar, sivil toplum ve uluslararası örgütler gibi) arasında etkileşimi, eşgüdümü ve uyumu ifade etmektedir. Ancak yönetişim tartışmalarının ortak noktasında, yönetişimin yönetiminin/ yönlendirilmesinin artık siyasal kurumların/ devletin tekelinde olmamasıdır. Bu durumda yönetişim kavramı, devletin rolünün değişmesi argümanı üzerine gelişmektedir. Bu argümanın ortaya çıkmasında etkili olan gelişmeler Pierre tarafından dört grupta incelenmektedir¹²². Öncelikle “devlet yönetiminin” (*government*) aşırı-yüklenmiş olduğu, toplumun kendisine atfettiği görevleri ve kendisinden beklentilerini yerine getirebilecek durumda olmadığı düşüncesi hakim olmuştur. 1980’ler ve 1990’lar boyunca gelişmiş Batı demokrasilerinin yaşadığı mali krizlere devlet yönetiminin çözüm bulamaması, kötüye giden ekonomi ile devletin hizmet alanlarından geri çekilmesi sonucunda hizmet üretimi ve dağıtımı için yeni stratejilerin aranmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, hizmet sunumunun devlet ile sivil toplum arasında sorumlulukların paylaşılması yoluyla görülmesi en çok üstünde durulan strateji olmuştur. İkinci gelişme, devlet yönetiminde ve kamu-özel ortaklığındaki projelerde yaşanan eşgüdüm sorunudur. Farklı sektörlerden kurumların bir yandan belirli ortak hedefleri paylaşması, diğer yandan ise birbirlerini gölgelememesi gerekmektedir. Devletin üstlendiği önemli bir rol piyasalar için düzenleyici çerçeveler belirlemektir. Diğer taraftan, birçok Batı ülkesinde yönetimler siyasal hedeflerin ve ortak çıkarların desteklenmesi ve piyasa başarısızlıklarının çözülmesi için piyasalara müdahale etmiştir. Devletin oynadığı bu iki rolün ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, devletin ekonomik alanda üstlendiği kolaylaştırıcı ve destekleyici rolün de kabul edilmesi önem taşımaktadır. Yönetişim argümanının güçlenmesinde etkili olan üçüncü gelişme ekonominin küreselleşmesi ve AB, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN) ve Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) gibi ulus-ötesi siyasal örgütlerin önem kazanması olmuştur. Yönetişim tartışmaları açısından bakıldığında, küreselleşmenin en önemli sonucu geleneksel ulusal

¹²² Pierre, “Introduction: Understanding Governance”, ss.4-6.

siyasal otoritenin aşınması olmuştur. Küreselleşme, siyasa-yapıcıların siyasete ilişkin stratejilerini daha geniş siyasa sektörlerini dahil ederek yeniden düşünmelerine neden olmuştur. Son gelişme ise, “devletin başarısızlığının” bir sonucu olarak kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin geleneksel “vergile ve harca” (*tax-and-spend*) modelinin sorgulanması olmuştur. Pierre tarafından derlenen bu gelişmeler, yönetim kavramının odağında bulunan “devletin rolünün değişmesi” argümanının dayanaklarını oluşturmaktadır. Ancak, günümüzde yaşanan süreci “devletin çöküşü” olarak değil, “devletin dönüşümü” olarak adlandırmak daha yerinde olacaktır¹²³.

Yönetişim tartışmalarında “devletin değişen rolünün” ifade ettiği olguları değerlendirdikten sonra, farklı teorik yaklaşımlar “yönetişim” kavramını farklı anlamlarda ele almaktadır: (1) Kooiman tarafından “etkileşimli sosyo-politik yönetim biçimleri” olarak kavramsallaştırıldığı şekliyle yönetim “farklı aktörler arasındaki etkileşim” olgusu üzerine kurulmuştur¹²⁴. Öte yandan, Rhodes’un “kendi kendini örgütleyen ağlar” tanımlaması “eşgüdüm ve kaynak değiş-tokuşu” fikri üzerine geliştirilmiştir¹²⁵. Bu haliyle, Kooiman’ın yaklaşımı daha genel ve felsefi bir bakış açısı içerirken, Rhodes’un yaklaşımı siyasal ve ekonomik temelli bir değerlendirmedir¹²⁶. (2) Karmaşık ve dinamik sosyo-politik sistemde farklı aktörlerin farklı kaynaklara sahip olduğu, bu nedenle hiçbir aktörün tek başına hedeflerine ulaşamayacağı ve çıkarlarını koruyamayacağı vurgusu “karşılıklı bağımlılık” kavramının yönetim teorilerinde önemli olmasına neden olmaktadır. (3) Yönetişim biçimleri formel yapılardan oluşabileceği gibi (ortak komiteler, danışma kurulları, tüzel kişiliğe sahip yeni kurumlar, forumlar, vb.) enformel ilişkiler, ağlar, bağlantılar ya da görüşmeler şeklinde de gerçekleşebilmektedir. Buna göre yönetim özellikle karar-alma süreçlerine ilişkin formel ve enformel çok çeşitli katılım ve yönlendirme biçimlerini içerebilmektedir. Yönetişim kavramının vurgusunda ise, bu katılım ve yönlendirme sürecine farklı sektörlerden aktörlerin dahil olması bulunmaktadır. Ancak devlet, piyasa ve sivil

¹²³ Pierre, “Introduction: Understanding Governance”, s.5.

¹²⁴ Jan Kooiman, “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction”, Jon Pierre (Ed.), **Debating Governance** içinde (138-164), New York: Oxford University Press, 2000, s.142-144.

¹²⁵ R.A.W. Rhodes, “Governance and Public Administration”, Jon Pierre (Ed.), **Debating Governance** içinde (54-91), New York: Oxford University Press, 2000, s.61.

¹²⁶ Arıkboğa, s.93.

toplum sektörlerinden aktörlerin sahip oldukları farklı ve orantısız kaynaklar nedeniyle bu süreçlerdeki etki güçleri de farklı olmaktadır. “Yönetişim başarısızlığının” potansiyel kaynaklarını belirlediği çalışmada Jessop, bu kaynaklardan biri olarak kapitalizmin doğasında bulunan piyasalaşmış ve piyasalaşmamış örgütlenme biçimleri arasındaki dengesizliği göstermektedir. Bir çeşit “dönüşümlü kendi kendine örgütlenme” biçimi olan toplumsal ortaklıklarda –başka bir deyişle yönetimde- öngörülen simetrisinin gerçekleşmemesinin nedeni bu dengesizliktir¹²⁷.

Yönetişim kavramına ilişkin teorik yaklaşımlardan sonra, bu tez konusuyla doğrudan ilişkili olan yerel ve/veya kentsel yönetim kavramı ve bu kavramın yerel karar-alma süreçleri ve yönetimler arası ilişkiler üzerine çalışmalara etkisi ele alınacaktır.

4.2. Kentsel Yönetişim¹²⁸ ve Yönetimler Arası İlişkiler

1990’lardan itibaren, kamu yönetimi, siyaset bilimi ve uluslararası örgütler literatürüne damgasını vuran yönetim kavramı, yerel yönetimler ve yerel siyaset üzerine yapılan çalışmaları da etkilemiştir. Öyle ki, güncel bir çok çalışma ve makale yerel yönetim terimi yerine yerel veya kentsel yönetim terimini kullanmaktadır. “Yönetim” yerine “yönetişim” kavramını kullanılması, alanyazınında Weberyen ağırlıklı “kurumsallık” (*institutionalism*) yaklaşımının “yeni kurumsallığa” (*new institutionalism*) doğru gelişmesiyle paralellik göstermektedir. Yerel yönetim, yerel karar-alma ve yerel siyaset üzerine çalışmalar artık sadece formel kurumların işleyişinin incelenmesine değil, bu kurumlar ile farklı toplumsal aktörlerin, sivil toplumun, gönüllü örgütlerin ve piyasanın etkileşimi sonucu ortaya çıkan siyasaları ve uygulamaların incelenmesine yönelmektedir.

¹²⁷ Bob Jessop, “Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony”, Lancaster University Department of Sociology, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>. (8 Ocak 2011).

¹²⁸ Büyük ölçüde A.B.D. ve İngiltere temelli gelişmiş olan kentsel siyasete ilişkin alanyazınında, “yerel” ile “kentsel” terimleri birbirini yerine kullanılmaktadır. Ancak, özellikle 1990 sonrası gelişen literatürde “kentsel siyaset” (*urban politics*) teriminin tercih edildiği görülmektedir. Bu nedenle yönetim çerçevesinde yapılan kentsel siyaset çalışmalarında da çoğunlukla “kentsel yönetim” (*urban governance*) terimi kullanılmaktadır.

Kjaer yönetişimi, iktidarın (*power*) merkezi devletten yukarıya, ulus-üstü birimlere ve aşağıya, yerinden yönetim birimlerine doğru kayması temelinde kavramsallaştırmaktadır. İktidarın siyasal sistem içindeki bu hareketi “otorite göçü” (*authority migration*) olarak tanımlanmıřtır¹²⁹. Ancak, yönetişim kavramı iktidarın aynı zamanda dışarıya doğru, yani küresel ve yerel sivil toplum aktörlerine doğru kaymasını da kapsamaktadır¹³⁰. Bu durumda, otoritenin (iktidarın) merkezden yukarıya doğru kayması yönetim/yönetişim işleyişine ulus-üstü örgütlerin de dahil olması anlamına gelmektedir. Aşağıya doğru olan kayma ise yerel yönetim birimlerine daha fazla yetkinin verildiği anlamına gelmektedir. Ancak yerel yönetişim ya da kentsel yönetişim teorisi, sadece yerel yönetim birimlerinin artan yetki ve sorumlulukları üzerine gelişmemiştir.

Klasik kamu yönetimi yaklaşımına göre yerel yönetim genel olarak, ulusal anayasalar, eyalet anayasaları, merkezi yönetim tarafından oluşturulan yasal düzenlemeler, il veya eyalet tarafından oluşturulan yasal düzenlemeler ya da kanun hükmünde kararname aracılığıyla, görece dar bir coğrafî alanda belirli hizmetlerin sunulması amacıyla oluşturulmuş belirli kurumları ifade etmektedir. Öte yandan “yerel yönetişim” ise yerel düzeydeki ortak faaliyetlerin belirlenmesi ve uygulanması olarak ifade edilebilecek daha geniş bir kavramdır. Vatandaşlar arasındaki ve vatandaş-devlet arasındaki etkileşime, ortak karar-almaya ve yerel kamusal hizmetlerin sağlanmasına ilişkin çerçevenin belirlenmesinde formel yerel yönetim kurumlarının ve yönetim hiyerarşisi içerisindeki diğer kurumların doğrudan ve dolaylı rollerinin yanısıra, enformel normların, ağların, topluluk örgütlerinin ve mahalle derneklerinin rollerini de içermektedir¹³¹.

Kısaca tanımlamak gerekirse yönetişim kavramı, kamu yönetiminde devlet ve toplum arasındaki sınırları belirli, hiyerarşik ilişkinin yerine ağ ilişkilerinin hakim olduğu ve kamu, özel ve sivil toplum sektörlerinin rollerinin keşiştiği yeni bir “yönetim” biçimini ifade etmektedir. Bu kavram sadece ulusal ya da ulus-ötesi alanların yönetiminde değil, kentsel alanların ya da yerelin yönetimine ilişkin tartişmalara da

¹²⁹ Anne Mette Kjaer, “Governance and the Urban Bureaucracy”, Jonathan S. Davies ve David L. Imbroscio (Ed.), **Theories of Urban Politics** içinde (137-153), London: Sage, 2009, s.138-139.

¹³⁰ Kjaer, s.139.

¹³¹ Shah ve Shah, ss.1-2.

yansımıştır. Bu bağlamda, “kentsel yönetim” kamu ile özel sektör arasındaki sınırların bulanıklaştığı kentsel sosyo-politik sistem içerisinde kentsel topluluğun ortak hedeflerine ulaşmak için kamu ve yerel yönetim kurumları haricindeki aktörlerin de katılımıyla oluşturduğu ağları, ortaklıkları ya da “koalisyonları” ifade etmektedir.

Batı demokrasileri bağlamında geliştirilen kentsel yönetim teorisinin dayandığı temel kavramlar ve varsayımlar, A.B.D’de gelişen “kentsel rejim” analizlerinin de odağında bulunmaktadır. “Kentsel rejim” analizini bu anlamda, yönetimin bir alt türü olarak değerlendirmek mümkündür¹³². Bu bölümde, genel olarak “kentsel yönetimin” ne ifade ettiği ve yönetim ile farklı yönetim kademeleri arasındaki ilişkilerin işleyişi arasında nasıl bir etkileşimin olduğu üzerinde durulacaktır. Bu tezin temel teorik çerçevesinin önemli bir bileşeni olan “kentsel rejim” analizi, “kentsel rejim” ile “kentsel yönetim” arasındaki benzerlikler ve farklılıklar tezin ikinci bölümünde ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

Pierre, kentsel yönetimin üç farklı anlamını tanımlamaktadır¹³³. İlk olarak, kentsel siyasete yönetim çerçevesinden bakmak araştırmacıyı yerel yönetim kurumlarının ötesine bakmaya ve kolektif olarak tanımlanmış hedeflere ulaşmada kaynak sahibi ve etkili aktörlerin faaliyetlerini hangi mekanizmalar aracılığıyla ve nasıl bir süreç içerisinde koordine ettiklerini incelemeye yönlendirmektedir. Kentsel yönetim ikinci olarak ise, özellikle 1980 ve 1990’lar boyunca İngiltere’de merkezi yönetim tarafından teşvik edilen yerel düzeyde kamu ile özel sektör arasında sağlanacak etkileşim ve işbirliği modelini ifade etmektedir. Merkezi yönetim, yerel iş topluluğunun rolünün ağır bastığı bir kentsel yönetim modeli öngörmekteydi. Merkezi yönetimin bu şekilde bir yönetim modelini teşvik etmesinin altında yatan siyasal neden, yerel yönetimlerin hizmet sağlayıcı kurumlar olarak değerlendirilmesinin önüne geçmek, kaynakların yönlendirilmesi konusunda kamusal ve özel sektörlerin yanısıra kentteki örgütlü çıkar gruplarını ve diğer önemli aktörleri de kapsayan bölgesel bir strateji tanımlamak olarak belirtilmektedir. Bu kentsel yönetim modelinde devlet, yönlendirici rolünde kalmaktadır. Yönetim bağlamında “yönlendirmek”, devletin siyasalarını

¹³² Kjaer, s.143.

¹³³ Jon Pierre, “Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities”, **Urban Affaires Review**, Vol.40 No.4 (Mart 2005), ss.452-453.

dayatması yerine siyasalarını ve bunların uygulanmasına ilişkin konuları kamu, özel ve gönüllü sektörler ile müzakere etmesi anlamına gelmektedir. Burada, devlet “etkili ortak faaliyetler” için bir çerçeve kurma görevini üstlenmektedir¹³⁴. Stoker, 1980’lerde kentsel siyaset içerisinde ortaklıkların ve “etkili ortak faaliyetlerin” oluşturulması için kullanılmış olan beş aracı incelemektedir¹³⁵. Bu araçlardan ilki –yazar bunu “kültürel ikna teknikleri” olarak adlandırmaktadır- yönetimin yönlendirme rolünü yerine getirirken farklı aktörleri beraber çalışma, sorunlara çözüm üretme ve faaliyete geçme konusunda ikna ve motive etmek için “moral” otoritesini kullanmasıdır. Bu araca örnek olarak, ortak vizyon ve stratejik planlama geliştirmek verilebilir. İkinci araç, iletişimin sağlanabileceği forumların oluşturulmasını desteklemektir. Böylece aktörler arasındaki yanlış anlaşılmaların önüne geçilebilir ve karşılıklı öğrenme sağlanabilmektedir. Bu tip forumlar bilgi, deneyim ve hatta kaynak paylaşımının sağlandığı ortamlar olarak ortaya çıkmaktadır. Üçüncü araç, kentsel yönetimi yönlendirmek için hibelerin ve mali kaynakların sağlanmasıdır. İngiltere yönetimlerinin başvurduğu dördüncü araç ise ortaklıkların performansını kontrol etmek amacıyla oluşturulan izleme prosedürlerinin oluşturulmasıdır. Buna örnek olarak performans denetimi ve en iyi örneklerin ödüllendirilmesi verilebilir. Son araç olarak ise kentsel ya da bölgesel alana ilişkin kimi kamu siyasalarına yönelik yeni birimlerin kurulmasına yönelik yapısal reformlar kullanılmıştır. Oluşturulan bu yeni birimlere örnek olarak yarı-hükümet dışı örgütler, bölgesel kalkınma ajansları, kentsel kalkınma ortaklıkları, konut ortaklıkları ve yerel uzmanlık şirketleri verilebilir.

Pierre tarafından tanımlandığı üzere, kentsel yönetim üçüncü ve son olarak ampirik bir olguyu ifade etmektedir. Yazar, kentsel yönetimi daha geniş bir şekilde anlayabilmek için karşılaştırmalı bir yaklaşımın gerekli olduğunu savunmaktadır. Buna göre her kentin sahip olduğu farklı toplumsal, siyasal, kültürel ve tarihsel bağlamlar farklı yönetim biçimlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ancak, her ne kadar

¹³⁴ Gerry Stoker, “Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance”, Jon Pierre (Ed.), **Debating Governance** içinde (91-110), New York: Oxford University Press, 2000, s.98.

¹³⁵ Stoker, ss.98-104.

her kent belirli bir ölçekte kendine özgü özelliklere sahip olsa da, kentler kurumsal ve yerel ekonominin işleyişi açısından birçok benzerlik göstermektedir¹³⁶.

Kentsel siyaset alanında gerçekleştirilecek yönetim sisteminin iki boyutu bulunmaktadır. “İç” boyut, yerel/ kentsel düzeyde tanımlanan stratejiye farklı örgütleri, aktörleri, toplumsal grupları ve farklı çıkarları dahil etme kapasitesidir. “Dış” boyut ise, bu stratejiyi devlete, uluslararası örgütlere (AB gibi) ve diğer dış birimlere karşı savunma kapasitesidir. Bu kapasite, kentsel yönetişimin bu dış aktörlerden sağlayacağı kaynağı da belirlemektedir¹³⁷.

Öte yandan yönetişim sisteminin içerdiği “dış” boyutu, yönetim bağlamında yönetimler arası ilişkilerde meydana gelen değişimler açısından da değerlendirmek mümkündür. Bu değerlendirme için “ulus-ötesi, ulusal, bölgesel ve yerel kademelerdeki kurumlar arasındaki müzakere edilmiş hiyerarşik olmayan değiş-tokuşlar” olarak tanımlanabilecek “çok-katmanlı yönetişim” kavramına¹³⁸ değinmekte yarar vardır. Bu kavram sadece farklı yönetim kademelerine ait kurumlar arasındaki ilişkileri değil, farklı kademelerde gerçekleştirilen yönetim süreçleri arasındaki ilişkileri de kapsamaktadır. Buna göre, ulusal kademeyi atlayarak yerel yönetim kademesinde oluşturulan bir yönetişim sisteminin (bir ilişki ağı, koalisyon ya da ortaklık) ulus-üstü kademedeki yürütülen bir yönetişim sistemi ile doğrudan ilişki kurması “çok-katmanlı yönetişim” kapsamında değerlendirilebilmektedir. Buna örnek olarak, AB düzeyinde geliştirilen komitelere, örgütlenmelere ya da danışma kurullarına yerel ya da bölgesel yönetimlerin dahil olabilmesi, ulus-üstü bu yapılanmalar ile ortak hedefler belirleyip stratejiler geliştirmelerinin mümkün olması ve AB’nin çeşitli programlar ve mali araçlar aracılığıyla bölgesel/yerel birimlere kaynak aktarabilmesi verilebilir. “Çok-katmanlı yönetişim” kavramı özellikle AB bütünleşmesi sürecinde öne çıkmasına rağmen, kavramın geliştirilmesine neden olan başka gelişmeler de bulunmaktadır¹³⁹. Öncelikle, 1970’lerden itibaren yaşanan mali krizler ile devletin güçsüzleşmesi farklı yönetim

¹³⁶ Pierre, “Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities”, s.453, 458.

¹³⁷ Rebekah Southern, “Understanding Multi-Level Sectoral Regeneration Partnerships as a Form of Local Governance”, **Local Government Studies**, Vol.28 No.2 (Yaz 2002), s.17.

¹³⁸ B. Guy Peters ve Jon Pierre, “Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance”, **Policy & Politics**, Vol.29 No.2 (2001), s.131.

¹³⁹ Peters & Pierre, ss.131-133.

kademelerini ve bu kademeler arasındaki ilişkileri farklı biçimlerde etkilemiştir. Günümüzde devlet, yerel yönetim birimlerine yeterli mali kaynakları sağla(ya)mamakta, bunun sonucunda da bölgesel ve/veya yerel kurumlar mali kaynak yaratabilmek amacıyla yeni yönetim modelleri geliştirmektedir. Bir diğer gelişme, ulus-altı yönetimlerin ekonomik tabanlarını geliştirmeleri konusundaki girişimlerinin AB gibi uluslararası örgütler tarafından da desteklenmesidir. Üçüncü olarak, özellikle Batı ülkelerinde 1980 ve 1990'lar boyunca yaşanan yerinden yönetim eğilimleri sonucunda yönetim kademeleri arasındaki işbölümünün değişmesi olmuştur. Bunun sonucunda yerel yönetim birimleri merkezi yönetim ile ilişkilerinde daha özerk duruma gelmişlerdir. “Çok-katmanlı yönetim” modelinin ortaya çıkmasına yol açan bir diğer gelişme, yine Batı ülkelerinde görülen ve özellikle Yeni Kamu Yönetimi anlayışına paralel olarak gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının yönetimler arası ilişkileri değiştirmesidir. Bu reformlar, üst ile alt yönetim birimleri arasındaki “komuta kontrol” ilişkisini gevşetmiş ve “çok-katmanlı yönetim” modellerinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Farklı ulusal sistemlerde gerçekleştirilen kurumsal ve yapısal reformlar, farklı yönetim kademeleri arasında yeni etkileşim örüntüleri oluşturmaktadır; bu da yönetimler arası ilişkilerin işleyişini değiştirmektedir. Buna göre, “çok-katmanlı yönetim” döneminde yönetimler arası ilişkilerin gittikçe “müzakere edilmiş” ve bağlamsal bir biçime büründüğü ileri sürülebilmektedir. Bu yönde yapılacak bir değerlendirme, farklı yönetim kademeleri arasındaki ilişkilerin (merkez-yerel ilişkileri, ulus-üstü- ulusal- bölgesel- yerel ilişkileri) aldığı formun dinamik ve değişken bir hale geldiği anlamına gelmektedir. Ancak, bu şekilde bir değerlendirmede bulunabilmek için bu tip değişimlerin uzun-sürelili gözlemlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle yönetimler arası ilişkilerin yapılanmasında hala formel kuralların ve yönetsel ve siyasal sistemin ağırlığı olduğunu belirtmek daha uygun olacaktır¹⁴⁰. Goldsmith ise, Avrupa’da son yıllarda merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı kontrol ve gözetime ilişkin olarak değişimin gözlemlendiğini belirtmektedir. Bürokratik hiyerarşiler aracılığıyla gerçekleştirilen doğrudan formel kontrol biçimlerinden enformel biçimlere doğru bir geçişten söz eden yazar, bu tespitinin Rhodes, Stoker ve John gibi “yönetişim” alanında çalışmalarıyla tanınan yazarların kamu yönetiminde “hiyerarşilerden piyasalara, ağlara

¹⁴⁰ Peters & Pierre, s.133.

ya da yönetişime doğru yaşanan geçiş” olarak tanımladıkları süreçle aynı değişimi ifade ettiğini belirtmektedir¹⁴¹.

Son olarak, kentsel yönetim teorisinin demokrasi ile ilişkisi tartışmaların odağındaki bir diğer konudur. Demokrasi esasında, kamu siyasalarına ve bu siyasaların uygulanmasına ilişkin karar-alma süreçleri üzerine yapılan teorik tartışmaların temel sorunsallarından birini oluşturmaktadır. Bir yandan, demokratik karar-alma mekanizmalarının oluşturulması ve işletilmesi, diğer taraftan karar-alma sürecinde etkinliğin sağlanması siyasal iktidar –dolayısıyla yerel siyasal iktidar- üzerine geliştirilmiş çalışmalarda önemli bir yere sahiptir. Kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin üç temel yaklaşım –klasik kamu yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ve yönetim- demokrasi ile etkinlik arasındaki (olası) çatışmanın engellenmesi için farklı mekanizmalar öngörmektedir¹⁴². Buna göre klasik kamu yönetiminde, demokrasi seçilmiş meclisler yoluyla (temsili demokrasi) sağlanırken, etkinlik araçsal ve teknik olarak donanımlı bürokratik örgütlenme aracılığıyla garanti edilmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışında ise demokrasi siyasetçilerin rolünün bireysel tercihleri bir araya getirmek olarak tanımlanması ile sağlanmaktadır. Etkinliğin ise rekabete atfedilen güven temelinde sağlanacağı öngörülmektedir. Yönetişim modeli söz konusu olduğunda, yerel toplulukların karşı karşıya kaldığı sorunların karmaşıklığı göz önüne alındığında, yerel yönetimlerin bu toplumsal, ekonomik ya da çevresel sorunların çözümünü piyasaya bırakması söz konusu olamaz. Bu durumda, yerel yöneticilerin yurttaşları harekete geçirmeleri ve kamu siyasalarının oluşturulması aşamasına yerel katkının ve bilginin de dahil edilmesini sağlamaları gerekmektedir¹⁴³. Hatırlanacağı üzere Kjaer tarafından kavramsallaştırılan “otorite göçü” iktidarın ulus-devletten yukarı ve aşağıya doğru kaymasının yanında dışarıya doğru kaymasını içermektedir. Başka bir deyişle bu kavram iktidarın uygulanmasında sivil toplum aktörlerinin de dahil olmasını içermektedir. Bu durum, “yeni yönetim” kapsamında yönetilen ile yöneten arasındaki ilişkinin de değiştiği şeklinde ifade edilmektedir. “Yeni yönetim”, böylece geleneksel yönetim modelindeki demokrasi anlayışının yerine de farklı bir demokrasi anlayışını yerleştirme iddiasındadır. Bu anlayış çoğu zaman “katılımcı” ve/veya “müzakereci

¹⁴¹ Goldsmith, “Central Control over Local Governments- A Western European Comparison”, s.93.

¹⁴² Kjaer, s.139-141.

¹⁴³ Kjaer, s.141.

demokrasi kavramlarıyla ifade edilmektedir. Bunun sağlanabilmesi için ise karar-alma süreçlerine halk jürileri, topluluk planlaması, odak grup toplantıları gibi yeni katılımcı mekanizmaların dahil edilmesi gerektiği ön plana çıkarılmaktadır. Yönetişim teorisinde demokrasi ile etkinlik belirli düzeyde sağlanması gereken zıt olgular olarak ele alınmamaktadır. Tersine bunlar birbirlerini güçlendirmektedir. Buradaki kilit kavram “konsensüstür”. Belirli bir kamu politikası üzerinde yerel topluluğu oluşturan aktörler arasında geniş bir konsensüsün sağlanması durumunda uygulanması da kolay ve etkin olacaktır. Bu politikanın uygulanması aşamasına yurttaşların katılımı etkinliği sağlayacaktır¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Kjaer, s.141.

II. DEVLET-PIYASA-TOPLUM ÜÇGENİNDE YEREL İKTİDAR

Siyasal iktidarın yapısına ilişkin teorik yaklaşımlar “devlet-piyasa-toplum” arasındaki ilişkilerin farklı temellerde incelenmesini kapsamaktadır. Bu farklı yaklaşımlar yerel iktidar incelemelerine de temel oluşturmaktadır. Yerel ya da kentsel iktidarın yapısı sermaye (piyasa) ile devlet arasındaki etkileşim ve bu etkileşimin yerel nüfus üzerine etkisi tarafından belirlenmektedir¹⁴⁵. Yerel siyasi iktidarın oy verme, yerel meclislerde yer alma gibi formel siyaset alanlarının dışında birçok biçimde uygulandığı kabul edilmektedir. Bu biçimler devlet, piyasa (sermaye) ve toplum arasındaki etkileşimin nasıl örgütlendiğine göre değişmektedir.

Bu bölümde, yerel siyasi iktidarın uygulanmasına ve yerel siyaset alanına ilişkin teorik yaklaşımlar iki başlık altında incelenecektir. İlk başlık altında, yerel iktidarı oluşturan toplumsal gruplara odaklanan ve özellikle yerel karar-alma süreçlerine katılımın/etkinin hangi gruplar tarafından hangi yollarla gerçekleştirildiği üzerinde duran yaklaşımlar incelenecektir. Bu kapsamda, çoğulcu (*pluralist*) ve seçkinci (*elitist*) yaklaşımın ardından yerel siyaset alanını merkezi devletle ilişkiler temelinde inceleyen ve devletin kamu politikalarını oluştururken üstlendiği role vurgu yapan teorik yaklaşımlar aktarılacaktır. Bu bağlamda, tüketim ve üretim politikaları arasındaki karşılığa dayanılarak geliştirilen kentsel siyasete ilişkin Marksist yaklaşımlar ele alınacaktır.

İkinci başlık altında ise, tez çalışmasının dayandığı temel teorik çerçeve çizilecektir. Bu çerçevede Saunders’ın tüketim-üretim karşılığı temeline oturan “ikili politika” ya da “ikili devlet” (*dual politics/ dual state*) tezi, kentsel siyaset alanını devlet yapılanması, genel toplumsal yapı, toplumsal sınıflar gibi farklı değişkenler bağlamında inceleyen bir model sunmaktadır. Bu nedenle “ikili politika” tezin temel kuramsal altyapısının bir bileşeni olarak incelenecektir. Sonrasında ise, 1980’lerin ortalarından itibaren kentsel siyaset çalışmalarına hakim olan “kentsel rejim” (*urban regime*) analizi aktarılacaktır. Bu analizin temelleri A.B.D kentlerinde gerçekleştirilmiş çalışmalar ile

¹⁴⁵ R.E. Pahl, R. Flynn ve N.H. Buck, **Structures and Processes of Urban Life**, 2. Baskı, New York: Longman, 1983, s. 123.

atılmıştır. Bu nedenle, “kentte kararları kimler alıyor” sorusuna verdiği yanıtlar, Amerikan federal sistemi içerisinde geniş özerkliğe sahip yerel yönetimler etrafında örgütlenen karar-alma süreçlerinin niteliklerini yansıtmaktadır. Ancak, kentsel kararların alınmasının ve uygulanmasının farklı kentsel gruplar ve aktörler arasında oluşturulan “yönetim koalisyonları” aracılığıyla gerçekleştiği fikri, formel kurumsal yönetim biçimleri yanında enformel yönetim biçimlerini tanıması kentsel siyaset alanı çalışmaları için önemli bir analiz modeli oluşturmaktadır. Tezin teorik çerçevesini oluşturan bu yaklaşımların alan çalışmasının gerçekleştirildiği yere göre oldukça farklı siyasal sistemler içerisinde geliştirilmiş olduğu göz önüne alınarak, tezin ikinci bölümünde aktarılabilecek olan alan araştırmasının değerlendirilmesi bu teorik yaklaşımların geliştirmiş olduğu kavramlar ve açmış olduğu kuramsal vizyon üzerinden yapılacaktır.

A. TOPLULUK İKTİDARI: TOPLUMSAL GRUPLAR YA DA SEÇKİNLER

Yerel siyasal iktidarın toplumun hangi gruplarının, kesimlerinin etkisi altında olduğuna ilişkin çalışmalar 1950’li yıllarda A.B.D’de ortaya konulan seçkinci model ve bu modele karşı geliştirilen çoğulcu model etrafında gelişmiştir. Amerikan kentsel siyasal sisteminin incelemelerine dayanan bu iki teori temelde kentsel iktidarın kararlarının belirlenmesinde etkili olan toplumsal grupların kimler olduğu, hangi grupların hangi kararlar üzerinde daha etkili olduğu gibi sorulara yanıt bulma arayışındadır. Bu kapsamda üretilen seçkinci teoriler özetle, iktidarın kararlarının belirli bir ekonomik grubun etkisi altında bulunduğunu savunurken, çoğulcu teori kararların farklı çıkarlara sahip farklı toplumsal gruplar arasındaki pazarlık ve müzakere süreçlerinin ürünü olduğunu ileri sürmektedir.

1. Siyasi Karar-Alma Süreçlerine Çoğulcu Yaklaşım

Yerel iktidarın yapısına ilişkin çoğulcu yaklaşım 1961 yılında Dahl tarafından kaleme alınan “*Who Governs?*” adlı esere dayanmaktadır. Ancak, çoğulculuğun temellerinin Tocqueville’e kadar dayanan “grup teorisinde” bulunduğu belirtilmektedir. Grup teorisinin kurucusu olarak anılan Bentley, “*The Process of Government*” (1908)

adlı eserinde grupların karar-alma süreçlerinde oynadıkları rol üzerinde durur ve bu grupların kendi çıkarları doğrultusunda siyasi katılımında bulduklarını ve sürekli etkileşim içinde oldukları diğer gruplarla siyasi mücadele içine girdiklerini belirtir¹⁴⁶. Bir başka grup teorisyeni olan Truman, ilk baskısı 1951’de yayınlanan “*The Governmental Process*” adlı eserinde kendini bir “çoğulcu” olarak nitelendirmeden çoğulcu bir siyasi sistem tanımlamaktadır¹⁴⁷. Truman’ın çoğulcu teoriye getirdiği en büyük katkı, birden fazla çıkar grubuna mensup kişilerin bu çıkar grupları arasında ortaya çıkabilecek çatışmalardan arabuluculuk rolü üstelenebileceklerine ilişkin olan saptamasıdır. Birden fazla çıkar grubuna mensup olma durumu böylece, aşırılığı sınırlamaktadır¹⁴⁸.

Dahl’ın “*Who Governs*” çalışması yerel/kentsel siyaset ve yönetim çalışmalarında “çoğulcu” teorinin temelini oluşturmaktadır. New Haven’daki kentsel siyaset alanını inceleyen bu çalışma yerelde siyasal kararların nasıl alındığını sorgulamaktadır. Dahl’ın alan çalışması üç siyaset alanını kapsamaktadır: kentsel yenilenme, eğitim ve siyasi makamlara getirilme/aday gösterilme. “*Who Governs*” çalışmasının bulgularını iki ana grupta özetlemek mümkündür. İlki, yerel karar-alma süreçlerinin yapısıyla ilgilidir. Yerel karar-alma süreçlerinde katmanlı bir çoğulculuk mevcuttur. Aktif siyasetle sadece küçük bir katman ilgilenmektedir¹⁴⁹. Dahl, siyaseten aktif olanlar için *homo politicus*, aktif olmayanlar için ise *homo civicus* terimini kullanmaktadır. Aktif yurttaşlar tek bir seçkin grubundan değildirler ve incelenen her bir siyaset alanında farklı karar-alma süreçleri ve farklı katılımcılar gözlemlenmiştir. Bir başka deyişle, farklı seçkinlerin farklı alanlarda farklı kararlar aldığı sonucuna varılmıştır.

Diğer bir bulgu ise toplumsal eşitsizliklerle ilgilidir. Dahl, geçmiş dönemlerde “kümülatif eşitsizlikler” varken, yani ekonomik eşitsizlikleri toplumsal ve siyasal eşitsizliklerin doğurması söz konusuysa, günümüz siyasal sisteminde eşitsizlikler

¹⁴⁶ Haluk Alkan ve İ. Ethem Taş, **Yerel Siyasetin Dönüşümü. Afşin Örneği**, 1. Baskı, İstanbul: Kesit Yayınları, 2007, s. 42.

¹⁴⁷ Grant Jordan, “The Pluralism of Pluralism: An-anti Theory?”, **Political Studies**, Vol:38, No:2 (Haziran 1990), s. 291.

¹⁴⁸ Jordan, s.291.

¹⁴⁹ Robert A. Dahl, **Who Governs? Democracy and Power in an American City**, New Haven: Yale University Press, 1961, s.90.

kümülatif değildir. New Haven’ın siyasal sisteminin “dağınık (*dispersed*) eşitsizlikler” barındırdığı sonucuna varan yazar, bu “dağınık eşitsizliklerin” altı özelliğini sıralar¹⁵⁰: (1) Yetkililer üzerinde etki yapmak için her yurttaş farklı tipte kaynağa sahiptir; (2) Ancak, bu kaynaklar eşitsiz bir şekilde dağıtılmıştır; (3) Bir kaynağa sahip olan biri genelde diğer birçok kaynaktan mahrumdur; (4) Bir tip kaynağın diğer kaynaklar üzerinde hakimiyet kurması söz konusu değildir; (5) Bir kaynak bir siyasa alanına etki edebilir, ancak tüm alanlara edemez; (6) Hiçbir birey ya da grup etki kaynaklarından tamamen mahrum değildir. Ancak, Dahl siyasal bir kaynağın ancak potansiyel bir kaynak olduğunu, önemli olanın sahip olunan kaynağı harekete geçirebilme kapasitesi olduğunu da belirtmektedir¹⁵¹. Dahl’ın New Haven çalışması özetle, siyasal sistemin bir oligarşi olmadığını, katmanlaşmış ve farklılaşmış bir siyasal sistemde, farklı siyasa alanlarında, farklı zamanlarda, farklı düzeyde etkiye sahip farklı toplumsal grupların ve seçkinlerin varlığının söz konusu olduğunu vurgulamaktadır.

Toplumsal ve ekonomik gelişmeler sonucunda kentlerin büyümesi, yerelde alınan kararların içeriğinin genişlemesi ve niteliklerinin farklılaşması ve karar-alma süreçlerine katılan kentsel grupların sayısının çoğalmasıyla beraber A.B.D’deki çalışmalarda “aşırı çoğulculuk” (*hyperpluralism*) kavramından söz edilmeye başlanmıştır. Buna göre, kentlerde siyasal süreçlere dahil olan grupların çoğalması (çevreci örgütler, azınlık grupları, vb.) iktidar ilişkilerine daha fazla çoğulcu bir nitelik kazandırmıştır. Bu yaklaşımdaki sorun, grup sayısının çoğalmasıyla (toplumsal çoğulculuk) iktidarın dağılması (siyasi çoğulculuk) arasında bir korelasyonun olup olmadığının tartışmalı olmasıdır¹⁵². Başka bir deyişle, kentsel grupların eskiye göre çeşitlenmiş olması ve siyasal süreçlere katılım yönünde faaliyetlerde bulunmaları illa ki kentteki iktidar ilişkilerinde güç dengesinin değişmesi anlamına gelmeyebilir.

Kentsel siyasete dahil olan grupların sayısının artmasıyla ilgili olarak ortaya atılan bir diğer düşünce ise, bu durumun siyasi istikrarsızlığa neden olduğudur. Bu düşüncenin dayandığı varsayım Judge tarafından şu şekilde ifade edilmiştir: “Bir yandan, örgütlenmiş çıkarların sayısı ve çeşitliliği ve ölçeği, diğer yandan seçilmiş

¹⁵⁰ Dahl, s.228.

¹⁵¹ Dahl, s.271.

¹⁵² Judge, s.24.

siyasetçilerin kent bürokratlarını kontrol kapasitesinin düşmesi dağılmış ve etkisiz bir karar-alma sürecine ve siyasi istikrarsızlığa neden olmaktadır”¹⁵³. Yates, siyasa-yapma sürecinin kaos noktasına kadar parçalanmış olduğunu ve siyasal, yönetsel ve topluluk çıkarlarının aşırı şekilde çoğulculuğu belirterek, bu durumu “sokak dövüşü çoğulculuğu” (*street fighting pluralism*) olarak adlandırmaktadır¹⁵⁴. Thomas ve Savitch’in on üç Amerikan kentinde yapmış oldukları çalışma, 1980’lerin ve 1990’ların çoğulculuğunu “aşırı çoğulculuk” olarak tanımlamaktadır. Bu kavram, Yates’in “sokak dövüşü çoğulculuğundan” farklı bir siyasal katılım sürecini ifade etmektedir, çünkü “aşırı çoğulculuk” kent sokaklarından belediye binasına taşınmıştır. Burada yazarlar “pastadan pay alabilmek” için “iktidar koridorlarında” süregiden periyodik müzakerelerden söz etmektedirler¹⁵⁵. Bu yaklaşımın akla getirdiği soru, bütün kentsel grupların sokaktan belediye koridorlarına geçip geçemediğidir. Siyasal karar-alma süreçlerine erişim sorunu çoğulcular tarafından gözardı edilmektedir.

Görüldüğü gibi, kentsel siyasette karar-alma süreçlerine ilişkin çoğulcu yaklaşımlar A.B.D’de yapılmış olan ampirik çalışmalara dayanmaktadır ve kendini yine A.B.D kaynaklı seçkinci yaklaşımlar karşısında konumlandırmaktadır. Yukarıda tarif edilen “aşırı çoğulculuk” kavramı da Amerikan federal sistemi içinde örgütlenmiş kentsel siyaset bağlamında ortaya konmuştur. Avrupa’da ve Türkiye’de de artık kentsel kaynaklardan pay isteyen, yerel siyasal katılımlarını artıran yeni toplumsal grupların örgütlendiği görülmektedir. Bunlara örnek olarak çevreci gruplar, kadın hakları savunucuları, etnik ve dinsel azınlık grupları verilebilir. Ancak kentsel gruplardaki bu artışı “aşırı çoğulculuk” olarak kavramsallaştırmak, bu grupların hepsinin karar-alma süreçlerine etki edecek kaynakları ellerinde buldukları ve erişim kanallarına sahip oldukları şeklinde yanıltıcı bir sonuca varmaya neden olacaktır. Bu noktada “kentsel rejim teorisini” ve “kentsel yönetim” kavramını, çoğulcu yaklaşıma göre daha açıklayıcı olarak değerlendirmek mümkündür. Bunların çoğulcu yaklaşımla ilişkisi ve farklılıkları ilgili başlık altında açıklanacaktır.

¹⁵³ Judge, s.24.

¹⁵⁴ D. Yates, **The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making**. Cambridge MA: MIT Press, 1977, s.34 Aktaran Judge, s.24.

¹⁵⁵ J.C. Thomas ve H. V. Savitch (Ed.), **Big City Politics in Transition**. Newbury Park, CA: Sage, 1991 Aktaran Judge, s. 25-26.

Yerel siyasette “çoğulculuğun” temel özellikleri şu şekilde özetlenebilir¹⁵⁶: (1) siyasal iktidar katmanlaşmış ve yerindenleşmiştir (*decentralised*); (2) tüm toplumsal gruplar birtakım kaynaklara sahip olduğu için “dağınık eşitsizlikler” bulunmaktadır; (3) iktidarın bu şekilde dağılmış olması, demokratik sistemlerde istenen bir özelliktir; (4) farklı siyasa alanlarındaki siyasal çıktılar, farklı süreçleri, farklı aktörleri ve bu siyasa alanlarındaki farklı iktidar dağılımlarını yansıtmaktadır; (5) siyasal iktidarın ifası, seçimlerle oluşturulan formel kurumsal yapıları ve liberal demokrasilerdeki temsili kurumları aşmaktadır; (6) çıkarlar arasındaki etkileşim, “genel iradeye” alternatif bir meşru otorite kaynağı oluşturabilir; (7) karar-alma süreçlerinin dağınık yapısı ve siyasal pazarlık sürecinin çıktıları konusundaki belirsizlik, katılımcıların sürece bağlamaya yardımcı olmaktadır.

Çoğulcu yaklaşımda, yönetimin siyasaları genel refah düzeyini artırmaya yöneliktir, çünkü kamu politikaları toplumdaki çeşitli ve birbirleriyle çekişen sektörel çıkarların etkileşiminden kaynaklanır. Kentsel (yerel) politika kararları ve bunların uygulanmaları örgütlü ekonomik, siyasal ve toplumsal grupların oluşturduğu geçici koalisyonların sonucudur. Bu koalisyonlardan bazıları toplumun genel refahının artırılmasını hedeflerken bazıları da sektörel ya da bireysel çıkarlarının güçlendirilmesi yönünde hareket edebilir¹⁵⁷.

2. Yerel Siyasal İktidara Hakim Olan Seçkinler

Yerel iktidar yapısına ilişkin seçkin yaklaşım çoğulcu yaklaşımın karşısında yer almaktadır ve karar-alma süreçlerine bir seçkin grubunun hakim olduğunu savunmaktadır. 1953'te Hunter tarafından yayınlanan “*Regional City*”, W. Mills'in “iktidar seçkinleri” kavramını kentsel siyaset alanına uygulamaktadır. Atlanta'da iktidar sahibi kişiler üzerine yaptığı araştırmada Hunter, “siyasa-yapıcı” gruplar içinde ekonomik çıkarların hakim olduğunu belirtmektedir. Başka deyişle, iş çevrelerinden oluşan seçkinlerden doğmamış ya da bu seçkinlerin onayını almamış hiçbir karar kent

¹⁵⁶ Jordan, s. 293.

¹⁵⁷ Ted Robert Gurr ve Desmond S. King, **The State and the City**, 1. Baskı, Hong Kong: Macmillan, 1987, s.7.

yönetiminde oluşmamaktadır¹⁵⁸. Hunter çalışmasında, “topluluk iktidarının” yapısına (*community power*) ilişkin şu saptamaları yapmaktadır¹⁵⁹: (1) İktidar, yönetsel ve ekonomik otoriteler arasında bölünmüştür; (2) İktidar tarafından yürütülen siyasa belirleme rolü toplumsal olarak gerekli bir işlevdir; (3) büyük şirketlerde yetkili pozisyonlarda bulunanlar sadece ekonomik alana değil, yönetim alanında ve toplumsal alanlarda da siyasaları belirlerler. Hunter, iş çevrelerinin çıkarlarının Atlanta’da sıradışı bir güç ya da liderlik biçimi oluşturduğunu gösteren yapısal-işlevsel bir analiz sunmaktadır. Buna göre enformel bir yapı (iş çevrelerinin hakimiyetinde bir grup) formel yapıya (yönetsel ve ekonomik otoritelerin ayrılmış olduğu) baskın gelmektedir¹⁶⁰.

A.B.D’de kentsel siyaset çalışmalarına hakim olan seçkinci ve çoğulcu teoriler, “topluluk iktidarı” (*community power*) yaklaşımı adı altında kavramsallaştırılmış olup, çoğulcular ile seçkinciler arasındaki tartışmaların odağında yönetime ilişkin eleştiriler bulunmaktadır. Çoğulcular “karar-alma yöntemi” (*decisional method*) uygularken Hunter, kentsel iktidar yapısını uyguladığı “itibar yöntemi” (*reputational method*) ile çözümlenmeye çalışmıştır¹⁶¹. “İtibar yöntemi” ile ifade edilen, Hunter’ın çalışmasında Atlanta’da iktidar sahibi olan kişilerin belirlenmesinde kullandığı yöntemdir. Hunter, kentte itibar sahibi olan kişilerin isimlerini belirlemiş ve bu isimlerin sahip oldukları iktidara ilişkin uyguladığı anketler sonucunda kırk kişilik bir seçkin listesine ulaşmıştır. Çoğulcuların “karar-alma yöntemi” ise yerel yönetimler tarafından alınan kararlara ve bu kararların oluşumuna etki eden çıkar grupları üzerine odaklanmaktadır.

Bu bağlamda, Bachrach ve Baratz tarafından geliştirilen “karar-almama modeli” (*non-decision model*) bir yandan seçkinci yaklaşımı eleştirirken, diğer yandan buna önemli bir katkı sunmaktadır. Yazarlara göre iktidarın iki yüzü bulunmaktadır. İlki, karar-alma sürecine katılımdır. Diğeri ise yazarlar tarafından “karar-almama”

¹⁵⁸ Alan Harding, “Elite Theory and Growth Machines”, D. Judge, G. Stoker ve H. Wolman (Ed.), **Theories of Urban Politics** içinde (35-53), London: Sage, 1995, s. 39.

¹⁵⁹ Clarence N. Stone, “Preemptive Power: Floyd Hunter’s “Community Power Structure” Reconsidered”, **American Journal of Political Science**, Vol.32, No. 1 (Şubat 1988), s.85.

¹⁶⁰ Stone, “Preemptive Power: Floyd Hunter’s “Community Power Structure” Reconsidered”, s. 86.

¹⁶¹ Harding, ss.40-41.

olarak tanımlanmıştır. Hakim değerler, oyunun kuralları, gruplar arasındaki mevcut iktidar ilişkileri ve baskı araçları kimi sorunların karar gerektiren konulara dönüşmesini engelliyorsa, karar-almama durumunun varlığından söz edilebilir¹⁶². Bu, karar almamaya karar vermek veya harekete geçmemeye karar vermek gibi olumsuz karar alma durumundan farklıdır. Bu durumda belirli sorunların, sıkıntıların karar-alma süreçleri içinde gündeme gelmesinin, bazı kişiler, gruplar veya görüşlerin çıkarı için engellenmesi söz konusudur. Böylece, çoğulcuların söz ettiği çıkar grupları siyasal konulardaki kararlarda etkili olabilirler ancak, tartışılması istenmeyen konular gerçekten iktidar sahibi olanlar tarafından siyasal gündeme getirilmemektedir. Karar-almama modeli kentsel siyasette eşitsizlik sorununa dikkat çekmektedir, bu nedenle daha çok azınlık grupları veya dezavantajlı gruplar üzerine yapılan çalışmalarda kullanılmaktadır.

Harding, çoğulcular ve seçkinciler tarafından geliştirilen “topluluk iktidarı” tartışmalarına önemli bir eleştiri getirmektedir. “Topluluk” terimi hem çoğulcular, hem seçkinciler tarafından coğrafi bir yer olarak ele alınmıştır. Bu da kentlerin coğrafi sınırları temelinde tanımlanmaktadır. Bu durumda, iktidar sahibi gruplar veya seçkinler yerel halk arasında bulunmaktadır; o kentin sakinleridir. “İktidar” ise, yerel yönetimlerin kararları üzerindeki güç olarak ele alınmıştır. Her iki yaklaşıma mensup teorisyenler böylece, yerel yönetimlere gerçek olamayacak kadar yüksek bir yerel özerklik derecesi atfetmişlerdir. “Topluluk iktidarı” yaklaşımları bu açıdan önemli bir eksikliği barındırmaktadır; “yerelin dışında üretim araçları sahipliği, üst yönetim kademelerinin yerel yönetimdeki karar-alma süreçlerini, kararların yapısını ve çıktılarını etkileme kapasitesi gibi önemli unsurlar gözardı edilmiştir”¹⁶³. Yerel-üstü bu unsurlar 1970’ler boyunca neo-marksist ve neo-Weberyen kent teorisyenleri tarafından analizlere dahil edilmiştir. Bir sonraki başlık Marksist devlet teorilerinin yerel yönetime uyarlanmasına ilişkin çalışmalara ayrılmıştır.

¹⁶² Peter Bachrach ve Morton S. Baratz, “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework”, **The American Political Science Review**, Vol. 57, No.3 (Eylül 1963), s. 641.

¹⁶³ Harding, s.41.

B. “YEREL DEVLET”: ÜRETİM VE TÜKETİM ALANLARI KARŞITLIĞI

1. Marksist Devlet Teorilerinin Yerel Siyaset Alanına Yansımaları

Kentsel siyasete ilişkin Marksist teori, kapitalist gelişmenin merkezinde bulunan kapitalist üretim biçimi içerisinde oluşan sınıf çatışmasının ve devletin bu çatışma içinde oynadığı rolün, mekânsal yansımalarına odaklanmaktadır ve çıkış noktası da devlete ilişkin Marksist yaklaşımlardır. Marksist teoriye göre, kapitalist sistem kapitalizmin yeniden üretimini sağlayamamaktadır. Kapitalist üretim biçiminin doğurduğu temel toplumsal ilişki işçi sınıfı ile üretim araçlarını ellerinde bulunduran kapitalist sınıf arasındaki çatışmadır. Devlet ise bu ilişkide, toplumun kapitalist örgütlenmenin yeniden üretiminin sağlanmasına yönelik olarak kapitalist sınıfın hakimiyetini güçlendirici, işçi sınıfının ise bağılılığını pekiştirici rol oynar. O'Connor, buna yönelik olarak devletin iki önemli işlevi yüklendiğini öne sürer. İlki, “birikim işlevi” olarak ifade edilen üretim için gerekli ön koşulların sağlanmasıdır. Bu işlevi devlet, yasal sistemin kurulması, para sisteminin oluşturulması, işverenlerin ihtiyaç duyduğu nitelikte ve becerilere sahip işgücünün oluşturulması için sağlık ve eğitim sistemlerinin düzenlenmesi yoluyla yerine getirir. İkincisi ise, “meşrulaştırma işlevidir”. Buna göre devlet, toplumsal çatışmaları kontrol altına alacak ve işçi sınıfını kontrol altında tutacak politikaları uygulayacak baskı kurumları yaratarak toplumsal düzeni sağlama işlevini yerine getirmektedir¹⁶⁴. Devlet bu işlevleri siyaset, ekonomi ve ideoloji alanlarına müdahale ederek ya da etmemeyi tercih ederek gerçekleştirilmektedir.

Kapitalizmin eşitsiz gelişimi ve çelişkileri mekana da yansımaktadır. Bu, küresel düzlemde ülkeler arasında gelişmişlik farkları ve hakimiyet-bağılılık ilişkileri çerçevesinde görülürken, ulusal düzeyde farklı bölgeler ve bölgeler içinde de farklı alanlar (kentsel alanlar ile kırsal alanlar) arasında görülen eşitsizlikler olarak ortaya çıkmaktadır. Kapitalizmin barındırdığı çelişkiler arttıkça, sistemin bir bütün olarak korunabilmesi için devlet müdahalesi daha da önem kazanmaktadır. Devletin konut sunumu, yolların ve diğer tesislerin yapılması, sanayinin nereye yerleşeceğinin

¹⁶⁴ Christopher Pickvance, “Marxist Theories of Urban Politics”, D. Judge, G. Stoker ve H. Wolman (Ed.), **Theories of Urban Politics** içinde (253-276), London: Sage, 1995, s. 253-254.

belirlenmesi ve arazi kullanımının planlanması gibi siyasalar aracılığıyla kentsel gelişme üzerinde oynadığı rol giderek önem kazanmaktadır ve mekanın kullanımı konusunda sınıf çatışmalarının ve sınıf fraksiyonları arasındaki çatışmaların konusunu oluşturmaktadır¹⁶⁵.

Kentsel siyasete ilişkin Marksist teori, devletle ilgili bu genel Marksist yaklaşıma dayanmakla birlikte, Marksist yazarlar arasındaki ayrılıklar devletin bu birikim ve meşrulaştırma işlevlerini yerine getirirken ihtiyaç duyduğu kapitalist sınıf karşısındaki özerkliğinin (devletin görece özerkliği) düzeyi ile ilgilidir¹⁶⁶. Devlete ilişkin iki temel Marksist yaklaşım bulunmaktadır: Araçsal ve yapısal yaklaşımlar.

Araçsal yaklaşıma göre, devlet kapitalist sınıfın, bir başka deyişle hakim sınıfın, genel çıkarları için kullandığı bir araçtır ve dolayısıyla bu sınıf tarafından devlete verilen özerklik en az düzeydedir. Devlet kurumları arasındaki çatışma en az düzeydedir, bu nedenle kentsel siyaset kurumları da (yerel yönetimler) devlet aygıtının bir parçası olarak çok düşük düzeyde özerkliğe sahiptir. Yerel düzeyde yürütülen politikalar da ulusal sermaye sınıfının çıkarlarına hizmet etmektedir. Bu görüş, yerel ve kentsel siyasete hiçbir alan tanımaz çünkü gerçek anlamda bir yerel siyasal iktidar varolmadığını savunur¹⁶⁷.

Pickvance, Marksist kentsel siyaset yaklaşımı üzerine derlemesinde araçsalcı yaklaşım O'Connor'ın mali krizlere ilişkin 1973'te yayınlamış olduğu "*The Fiscal Crisis in the State*" çalışmasını araçsalcı yaklaşım kapsamında değerlendirmektedir. O'Connor'ın öngördüğü devlet teorisine göre, devletin gördüğü birikim işlevi sermaye birikiminin korunması için harcama yapmasını gerektirmektedir. O'Connor bu harcamaları "sosyal sermaye" harcaması olarak adlandırır ve ikiye ayırır: Konut, eğitim veya sağlık alanlarına yapılan "sosyal tüketim" harcamaları ve yollar gibi tesislere ve diğer olanaklara yapılan "sosyal yatırım" harcamaları. Öte yandan, devlet "meşrulaştırma işlevini" görebilmek için de harcamalar yapmaktadır. Bunlar, sosyal düzenin sağlanması için polis gücünün kurulması, sermaye birikiminin sağlanması için

¹⁶⁵ Michael Harloe, "Introduction", Michael Harloe (Ed.), **Captive Cities. Studies in the Political Economy of Cities and Regions** içinde (1-49), New Delhi: Wiley & Sons, 1977, s. 8.

¹⁶⁶ Pickvance, "Marxist Theories of Urban Politics", s. 254.

¹⁶⁷ Pickvance, "Marxist Theories of Urban Politics", s. 254.

eğitim ve sağlık hizmetlerini kapsayan bir sosyal guvenlik sisteminin oluşturulması gibi geniş bir alanı kapsamaktadır. Devletin bu iki işlevi arasındaki gerilimden ekonomik, siyasal ve toplumsal krizler doğmaktadır. O'Connor'ın bu teorisi, doğrudan kentsel siyaset analizi içermese de, buna yonelik unsurlar barındırmaktadır. Devletin sermaye birikimini sağlamak amacıyla yaptığı yatırımların bir bolumu de yerel yonetimler tarafından yapılmaktadır. Ancak, yerel yonetimlerin bu harcamaları rekabetçi sermayenin gudumunde yapılırken, merkezi yonetimlerin ve buyuk Őehirlerin harcamaları herhangi bir sermaye fraksiyonunun kontrolunun otesindedir ve işçi sınıfı, rekabetçi sermaye ve tekelci sermaye arasındaki çatışmanın nesnesi konumundadır. O'Connor ayrıca, banliyö ve merkezi kent yonetimleri arasındaki ayrımın harcamalar için gerekli olan kaynakların eşitsiz bir Şekilde dağıtıldığı anlamına geldiğini ve bu durumda merkezi kent yonetimlerinin mali kriz yaşama ihtimalinin arttığını belirtir. O'Connor'ın çalışması, kentsel mali krizlere ilişkin Marksist çalışmalara temel oluřturmuřtur¹⁶⁸.

Arasalcı devlet yaklaşımının kentsel siyasete uygulamalarına örnek olarak Lojkine ve Cockburn'un çalışmaları verilebilir. Lojkine'in Fransa'nın Lyon ve Rennes kentleri için yapmış olduğu analizde, yerel ticari sermayenin dışarıdan gelen buyuk Şirketlerin (tekelci sermayenin) lehine nasıl kentsel kalkınma projelerinden dışlandığı gosterilmektedir¹⁶⁹. Merkezi yonetim, tekelci sermayenin çıkarlarının taşıyıcısıdır ve Fransa'da ileri duzeydeki merkezietilik sayesinde bu çıkarları yerel duzeye de dayatabilmektedir¹⁷⁰. Cockburn'un 1977 yılında Londra'nın bir belediyesinde yaptığı araştırmanın temel tezi ise, devlet kurumlarının gorumurdeki farklılığına karşın, devleti oluşturan tum parçaların bir butun olarak çalıştığıdır. Bu tez, yazarın yerel yonetimlerin merkezi yonetimden kurumsal olarak bağımsız olduğu gorusune karşı olmasını da beraberinde getirir. Bu birliğe vurgu yapmak için yazar, "yerel devlet" terimini kullanmaktadır¹⁷¹. Yerel devletin rolu, yerelde oturan hakim sınıf değil, arazi geliştiriciler, inşaat Şirketleri ve bunlarla ilgili profesyonellerdir. Bu sınıfların çıkarları ise yerel devletten değil, merkezden geçmektedir. Bu durumda yazara gore, yerel

¹⁶⁸ Pickvance, "Marxist Theories of Urban Politics", s. 255.

¹⁶⁹ Saunders, **Urban Politics**, s.164.

¹⁷⁰ Pickvance, "Marxist Theories of Urban Politics", s. 260.

¹⁷¹ Pickvance, "Marxist Theories of Urban Politics", s. 261.

meclislerin temel işlevi yerel işgücünün konut, sosyal hizmetler ve boş zaman olanakları yoluyla yeniden üretilmesidir¹⁷². Yerel yönetimlerin işgücünün yeniden üretilmesine yönelik işlediğine ilişkin vurgu, Marksist kentsel siyaset çalışmaları açısından önemlidir.

Yapısalcı devlet yaklaşımına göre ise, devletin birikim ve meşrulaştırma işlevlerini yerine getirebilmesi için devlet kurumları ve kapitalist sınıf arasında konumlandırılacak belirli bir özerkliğe ihtiyacı bulunmaktadır¹⁷³. Poulantzas, araçsalcı görüşü eleştirerek, devletin bir sınıfın ya da sınıf fraksiyonunun elinde pasif bir araç olmadığını belirtir. Ona göre devlet, herhangi bir toplumda herhangi bir zamanda sınıf güçleri arasında oluşan dengeyi yansıtmaktadır¹⁷⁴. Günümüz tekelci kapitalizmde, devlet uzun dönemde tekelci sermayenin çıkarlarını temsil etmek durumundadır, ancak işçi sınıfı da tamamen güçsüz değildir, bu nedenle kısa dönemde işçi sınıfının çıkarlarına yönelik girişimleri de olacaktır. Buradan, devletin ikili bir işlev gördüğü sonucu çıkmaktadır. Devlet, doğrudan bir sınıfın çıkarlarına hizmet etmese de, uzun dönemde kapitalist sınıfın çıkarlarına yönelik işleyecektir. Kısa dönemde işçi sınıfının çıkarlarını temsil etmesi de bu sınıfın birliğini parçalamaya yöneliktir. Poulantzas'a göre devletin görece özerkliği, toplum içerisindeki ekonomik ve siyasal oluşumlar arasındaki ilişki tarafından yapısal olarak belirlenmiştir. Toplumu oluşturan her düzey birbirine göre özerktir; ekonomik alan siyasal alanı belirler şeklinde bir kural yoktur. Bu durumda, bu düzeylere karşılık gelen sınıf hareketleri de özerk olacaktır¹⁷⁵. Yapısalcı görüşün ileri sürdüğü bu “devletin görece özerkliği” yaklaşımı, kentsel siyasetle ilgili devlet kurumlarına, araçsalcı görüşün tersine, belirli bir özerklik atfetmektedir.

Yapısalcı devlet teorisinin kentsel siyaset analizlerine yansımalarına en önemli örnek Castells'in çalışmasıdır. Castells, mekanı toplumsal yapının bir ifadesi olarak görmektedir. Bu nedenle de, mekanın nasıl şekillendiğine dair çalışmalarını ekonomik, siyasal ve ideolojik sistemin unsurlarına dayanarak gerçekleştirmiştir¹⁷⁶. Castells'e göre

¹⁷² Pickvance, “Marxist Theories of Urban Politics”, s. 261.

¹⁷³ Pickvance, “Marxist Theories of Urban Politics”, s. 254.

¹⁷⁴ Saunders, **Urban Politics**, s.181.

¹⁷⁵ Saunders, **Urban Politics**, s.181-182.

¹⁷⁶ Mike Geddes, “Marxism and Urban Politics”, Jonathan S. Davies ve David L. Imbroscio (Ed.), **Theories of Urban Politics** içinde (55-73), London: Sage, 2009, s.56.

devlet aygıtı sınıf hakimiyetini uygulamakla kalmaz, aynı zamanda bunun korunmasını sağlamak için krizleri de düzenler. Reformlar her zaman için sınıf çatışması sonucunda-başka deyişle devlet aygıtının dışından- sisteme dayatıldıysa da, reformlardaki amaç uzun dönemde hakim sınıfların çıkarlarının sağlanmasıdır¹⁷⁷. Devlet müdahalesi, kapitalist mülkiyet ilişkilerini değiştiremez ya da kapitalist birikimi kontrol etmek için doğrudan bir müdahale söz konusu değildir. Devletin rolü, sınıf çatışmalarından ortaya çıkan sistem krizlerine, üretim sürecine dolaylı bir şekilde ya da tüketim süreçlerine doğrudan müdahale ederek karşılık vermekle sınırlıdır¹⁷⁸. İkinci olasılıkta söz edilen tüketim süreçlerine doğrudan müdahale, yerel siyaset alanına girmektedir. Castells'in kentsel siyasete ilişkin olarak geliştirmiş olduğu "kolektif tüketim alanı" ile "üretim alanı" ayrımı, bu tezde kullanılacak kavramsal çerçeve için önem taşımaktadır. Bir sonraki başlık bu iki alan arasındaki ayrıma dayanılarak geliştirilen teorilere ayrılmıştır.

2. Üretim ve Tüketim Alanları Karşıtlığı ve "İkili Politika" (*Dual Politics*)

Castells, kente üretim alanı olarak değil yeniden üretim alanı ve kolektif tüketimin mekanı olarak yaklaşmaktadır. Sermaye birikimi ve üretimi kentlerde gerçekleşmektedir; ancak "kentsel" olan, "işgücünün kolektif olarak yeniden üretilmesi" ve "kent" de, bu yeniden üretim sürecinin gerçekleştiği birim" olarak tanımlanmaktadır¹⁷⁹. Yeni bir kent sosyolojisine olan ihtiyacı vurguladığı makalesinde Castells, bu ihtiyaca neden olan toplumsal dönüşümleri dört başlık altında aktarmaktadır¹⁸⁰: (1) Gelişmiş kapitalist toplumlarda ekonomi gittikçe tüketim süreçlerine dayanır hale gelmektedir; (2) Üretim araçları ile yönetim birimlerinin toplumsal ve mekânsal yoğunlaşması, nüfus ile dağıtım süreci arasında gittikçe büyüyen karşılıklı bağımlılık ilişkisini belirtmektedir. Bunun sonucunda, konut, okullar, sağlık hizmetleri, ticaret alanları gibi tüketim araçlarının düzenlenmesi ve yönetimi de yoğunlaşmaktadır. Tüketim süreçleri kolektif tüketim anlamında örgütlenmeye başlamıştır ve konut alanlarının- kentlerin- yapısını belirleyen de bu kolektif olanakların

¹⁷⁷ Saunders, *Urban Politics*, s.182-183.

¹⁷⁸ Saunders, *Urban Politics*, s.183.

¹⁷⁹ Geddes, s. 57.

¹⁸⁰ Manuel Castells, "Towards a Political Urban Sociology", Michael Harloe (Ed.), *Captive Cities. Studies in the Political Economy of Cities and Regions* içinde (61-79), New Delhi: Wiley& Sons, 1977, s.63-64

yerleridir; (3) Böylece, tüketim süreçleri düzeyinde, özellikle de kolektif tüketim süreçlerinde, yeni toplumsal çatışmalar ortaya çıkmaktadır. Bu çatışmalardan doğan kentsel toplumsal hareketler, gelişmiş toplumlardaki dönüşüm dinamiklerini doğrudan etkileyen yeni unsurlardır; (4) Bu kolektif tüketim araçları kamu otoriteleri tarafından yönetildiği sürece, bütün kentsel görünüm siyasallaşmış demektir. Hastanelerin, okulların, konut alanlarının ve ulaşımın örgütlenmesi gündelik yaşamın da temel belirleyicisidir. Sonuç olarak, devlet mekanının düzenlenmesi yoluyla gündelik yaşamın da yöneticisi konumuna gelmektedir.

Castells tarafından geliştirilen kentsel siyaset teorisi de, yukarıda açıklanan toplumsal dönüşümlere uygun olarak, devletin kolektif tüketim alanına olan müdahalesini gelişmiş kapitalizmin kaçınılmaz bir özelliği olarak görmektedir. Bu durumda, tüketim olanaklarının düzenleyicisi, finansörü ve sağlayıcısı olarak devlet, kapitalist toplumda siyasal isteklerin öznesi durumuna gelmiştir. Castells, bu siyasi isteklerin “toplumsal hareketler” yoluyla ifade edildiğini belirtir ve bu hareketlerin üç aşamada geliştiğini ileri sürer: katılım, protesto ve “kentsel toplumsal hareketler”¹⁸¹. Kentsel planlama da, Castells’e göre, çatışmaları düzenlemek ve mevcut kapitalist üretim biçimi içerisinde sınıf ilişkilerinin yeniden üretilmesini sağlamak amacıyla devletin kentsel sistemin farklı unsurlarına (üretim ve özellikle tüketim) yönelik siyasi bir müdahalesidir¹⁸². Kentte yeni bölgelerin inşası, kentsel yenilenme projeleri, kentsel planlama örnekleri arasında gösterilebilir.

Saunders’ın “ikili politika” tezi, Castells tarafından geliştirilen “kolektif tüketim” kavramı kapsamında üretim-tüketim karşıtlığını kabul etmekle beraber, kentsel siyaset alanını belirleyen farklı unsurları da analize dahil etmektedir. Pickvance, Saunders’ın bu tezini Marksist teorilerden etkilenmiş olmakla beraber, bunların ötesine geçme girişimi olarak değerlendirir ve “ikili politika” tezini Marksist kentsel siyaset teorileri içinde incelemeye dahil eder¹⁸³. Ancak, Saunders her ne kadar tezini Castells’in üretim- tüketim alanları arasındaki karşıtlığı temeline kursa da, Weberyen bir yaklaşım benimseyerek Marksist yaklaşımın reddettiği “topluluk iktidarı” ve “kent yöneticiliği”

¹⁸¹ Pickvance, “Marxist Theories of Urban Politics”, s. 257.

¹⁸² Saunders, **Urban Politics**, s.183.

¹⁸³ Pickvance, “Marxist Theories of Urban Politics”.

(*urban managerialism*) tezlerini kentsel siyaset tartışmasının merkezine yerleştirir. Saunders'ın bu tezi geliştirirken ileri sürdüğü fikir, çoğunlukla birbirlerine karşıt olarak konumlandırılan teorilerin, siyasal süreçlerin farklı taraflarının anlaşılması durumunda aslında birbirlerini tamamlayıcı olabilecekleridir¹⁸⁴.

Saunders'ın tezi, tüketim politikaları ile üretim politikalarını karşılaştıran bir tipolojidir. Geliştirilen bu tipoloji dört temel değişken üzerine kurulmuştur¹⁸⁵:

1. Toplumsal taban: Bu “üretim politikaları” ile “tüketim politikaları” arasındaki ayrımı ifade etmektedir.

2. Çıkarların yönlendirilmesi: Bu ifadeyle kastedilen, farklı çıkarların devletle ilişkilerini farklı biçimlerle örgütlediğidir. Buna göre, sınıf temelli üretici çıkarları, devlet kurumlarıyla ilişkisini korporatist bir biçimde kurarken, tüketici çıkarları rekabetçi ya da çoğulcu politikaların kamusal alanında örgütlenmektedir.

3. Devlet müdahalesini yapan yönetim kademesi: Üretici çıkarları bölgesel ya da ulusal düzeyde daha kolay örgütlenirken, tüketici çıkarları yerel düzeyde daha etkilidir. Kamu hizmetlerini kullananlar, bu hizmetleri sağlayan birimlere daha yakın olduklarında bu hizmetlerle ilgili isteklerini daha iyi duyurabilmektedir. Bu noktada, yerel yönetimlerin erişilebilir olması ve yurttaşla iletişim içinde olması, bu birimleri hem katılım mekanı yapmakta, hem de memnuniyetsizliğin ve muhalefetin ifade edilmesi açısından saldırılara daha açık duruma getirmektedir¹⁸⁶.

4. İdeoloji: Bu değişkenle ifade edilen, farklı devlet kurumlarında siyasa üretme süreçlerine farklı ideolojilerin ve değerlerin hakim olduğudur. Bir başka deyişle, farklı türdeki kamusal hizmetler farklı ideolojilerin etkisiyle üretilmektedir. Bu önerme, önceki bölümlerde aktarılan araçsal devlet yaklaşımını reddetmektedir. Modern devlet, tek bir bütün olarak incelenemez, her biri kendi içinde farklı düzeylere ve bölümlere ayrılmış farklı kollardan oluşmaktadır. “Sistemin bazı parçaları seçimle

¹⁸⁴ Peter Saunders, **Social Theory and the Urban Question**, 2. Baskı, London: Unwin Hyman, 1987, s. 306, 310.

¹⁸⁵ Saunders, **Social Theory and the Urban Question**, ss. 298-305.

¹⁸⁶ Friedland vd., “Political Conflict, Urban Structure and the Fiscal Crisis”, **International Journal of Urban and Regional Research**, Vol.1, 1977, s. 449-451 Aktaran Saunders, **Social Theory and the Urban Question**, s. 301.

oluşturulurken, bazıları da bürokratik ve profesyonel çalışanların hakimiyeti altında bulunmaktadır, bazıları ise belirli özel çıkarların sözcüsü olarak işlemektedir”¹⁸⁷. Görüldüğü gibi Saunders, çoğulcu, seçkinci ve kent yöneticiliği yaklaşımlarının, aynı devlet sistemi içerisinde farklı kurumlar ve bu kurumların farklı birimleri için geçerli olabileceğini belirtmektedir. Saunders bu tespiti ile kapitalist bir sistemde sadece toplumun değil, devletin de farklılaşmış ve parçalanmış bir niteliğe sahip olduğunu ileri sürmektedir.

Saunders, bu dört değişkene dayanarak “ikili politika” olarak adlandırdığı teorisini bir ideal-tip çerçevesi içinde şemalaştırmaktadır¹⁸⁸.

	Üretim politikaları	Tüketim politikaları
Toplumsal taban	Sınıf çıkarları	Tüketim sektörü çıkarlar
Çıkarların yönlendirilme biçimi	Korporatist	Rekabetçi
Düzye	Merkezi devlet	Yerel devlet
Hakim ideoloji	Kapitalist (özel mülkiyet hakları)	Kamu hizmeti (yurttaşlık hakları)
Devlet teorisi	Araçsalcılık (sınıf teorisi)	Kusurlu çoğulculuk ¹⁸⁹ (çıkar grubu teorisi)

Şekil 5: Saunders’ın “İkili Politika” Tezi

Şekilde ifade edilen “ikili politika” tezinin önermesi, “müdahaleleri üretim süreçlerine yönelikse, örgütlenme biçimi korporatistse, işlemlerini merkezi düzeyde sürdürüyorsa ve önemli görevlerde bulunanların kaynak dağılımını özel mülkiyet hakları temelinde yapma eğilimi varsa, devlet hakim sınıfların çıkarlarına yönelik işlemektedir”¹⁹⁰. Bunun tam tersi olduğu durumlarda ise devlet müdahaleleri tüketim

¹⁸⁷ Saunders, **Social Theory and the Urban Question**, s. 305.

¹⁸⁸ Saunders, **Social Theory and the Urban Question**, s. 306.

¹⁸⁹ Kusurlu çoğulculuk (*imperfect pluralism*) ile ifade edilen durum, seçilmiş yetkililerin seçim bölgelerinden gelen baskılara görece daha açık olmaları ve bu baskılara, diğer gruplardan gelenlere göre daha fazla yanıt verme eğiliminde olmalarıdır. Üstelik, yönetimin dikkatini çekme konusundaki rekabet eşit değildir. Ayrıca, siyasi baskıların yetkililere iletilmesi sürecine, baskı konusu hizmeti yöneten ve düzenleyenlerin (bürokratların) değerleri de dahil olmaktadır. Saunders, **Social Theory and the Urban Question**, s. 307.

¹⁹⁰ Saunders, **Social Theory and the Urban Question**, s. 307.

alanına yönelik olmaktadır. Devletin örgütlenme biçimi rekabetçi ya da demokratik ise, işlemleri yerelleşmiş ve kaynak dağılımı yapmakla görevli olanlar yurttaşlık hakları ve toplumsal ihtiyaçlar temelinde hareket ediyorsa, devlet kamuoyunun ve toplumun farklı kesimlerinden gelen taleplerine daha açıktır.

Devletin görece özerkliği konusunda, Saunders yapısalci Marksizm'in kapitalist devletin kısa dönemde halktan gelen çeşitli talepleri karşılayarak alt sınıfların çıkarlarına yönelik müdahalelerde bulunmasına karşın, uzun dönemde hakim sınıfın çıkarlarına hizmet edecek şekilde işlediğine dair tespitine katılmakla beraber, bu tespitin ampirik düzeydeki açıklamalarını yetersiz bulmaktadır. Saunders, "ikili politika" tezinin, farklı teorilerin birbirlerini tamamlayıcı bir şekilde ideal-tip içerisine dahil edilmesiyle birlikte, "devletin görece özerkliğinin" de ampirik düzeyde açıklanabileceğini ileri sürmektedir¹⁹¹.

"İkili politika" tezi ile Castells'in kolektif tüketim kavramı üzerinden geliştirmiş olduğu kentsel siyaset analizi örtüşmektedir. "İkili politika" terimi ile tüketici ve üretici çıkarları arasında yapılan ayırım yoluyla "kolektif tüketim" kavramı yansıtılmıştır. Castells'in vurguladığı siyasal iktidar ise Saunders'ın tezinde, düzey bakımından "yerel" ve "yerel olmayan olarak", biçim bakımından ise "demokratik" ve "demokratik olmayan" olarak ikiye ayrılmıştır¹⁹².

Castells ve Saunders'ın teorileri kentsel siyasetin ve kentsel siyaset kurumlarının hareket alanlarının ve sınırlarının incelenebilmesi için önemli bir temel sunmaktadır. Merkezi devlet kurumlarının, düzenlemelerinin ve ideolojisinin de dahil edildiği bu analiz merkez ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin açıklanması açısından da uygun bir çerçeve sunmaktadır.

¹⁹¹ Saunders, **Social Theory and the Urban Question**, s. 309.

¹⁹² Saunders, **Social Theory and the Urban Question**, s. 308.

C. YEREL SİYASAL İKTİDARI OLUŞTURAN KOALİSYONLAR

Her ne kadar “koalisyon” terimi, “ortaklık” ve “işbirliği” kavramları gibi özellikle son yirmi yıldır kamu yönetimi ve siyaset bilimi alanlarında öne çıkan “yönetişim” yaklaşımı ile yakından ilgili olsa da, kamusal alanın yönetiminin, özellikle kamusal kaynakların dağıtımına ilişkin karar-alma süreçlerinin çeşitli toplumsal grupların oluşturduğu “koalisyonlar” tarafından yönlendiriliyor olması fikri yeni değildir. Kentsel ekonomik kalkınmanın ve kamu siyasalarının kamu ve özel sektörden aktörlerin oluşturduğu koalisyonlar aracılığıyla belirlenmesine ilişkin çalışmalar ve yaklaşımlar özellikle A.B.D. kentsel siyasetine ilişkin çalışmalarda önemli yer edinmiştir. Bu kapsamda, 1987 yılında Logan ve Molotch tarafından geliştirilen “kentsel büyüme aygıtı” (*urban growth machine*) veya “büyüme koalisyonları” (*growth coalitions*) tezi, “kentsel yönetişim” ve “kentsel rejim” yaklaşımlarını önelemektedir. Bu bölümde, yerel siyasi iktidarın belirli hedefler çerçevesinde bir araya gelmiş farklı sektör aktörlerinin oluşturduğu “koalisyonlardan” oluştuğu fikrine ilişkin geliştirilmiş en kapsamlı iki analiz çerçevesi aktarılacaktır: “kentsel büyüme aygıtı” ve “kentsel rejim” yaklaşımları.

1. Kentsel Büyüme Aygıtı veya Büyüme Koalisyonları Teorisi

Logan ve Molotch tarafından 1987’de yılında geliştirilen “büyüme aygıtı” teorisi Harding tarafından kentsel seçkinci yaklaşım içerisinde değerlendirilmekle beraber¹⁹³, Marksist teorinin mülkiyete ilişkin temel değerlendirmesi üzerine oturmaktadır. Bu nedenle “kentsel büyüme aygıtı”, “orta ölçekli” bir yaklaşım olarak iki ana akım kurama da kentsel siyasetin analizi açısından yeni bir bakış getirmektedir. Yazarlara göre, arazi ve bina piyasası kentsel olayları düzenlemekte ve kent yaşamını belirlemektedir¹⁹⁴. Klasik Marksizm’den mülkiyetin “kullanım değeri” ve “değişim değeri” ayrımını alan yazarlar, sadece küçük bir grup gayrimenkul sahibinin mülklerinden finansal kazanç sağlamakla, başka bir deyişle mülklerinin değişim değerini artırmakla ilgilendiklerini belirtmektedirler¹⁹⁵. Bunu da sahip oldukları

¹⁹³ Harding, “Elite Theory and Growth Machines”, ss.35-54.

¹⁹⁴ John Logan ve Harvey Molotch, “The City as a Growth Machine”, Jan Lin ve Christopher Mele (Ed.), **The Urban Sociology Reader** içinde (97-106), Oxon: Routledge, 2005, s.99.

¹⁹⁵ Harding, s.42.

gayrimenkulün kullanım değerinin artırılmasını sağlayarak gerçekleştirmektedirler. Yazarlar, kentin sanayisinin veya turizminin geliştirilmesine ilişkin girişimlerin, bazı bölgelerin içkili yer ilan edilmesinin veya bazı kentlerde kumar oynanmasına izin verilmesinin, hatta geleneksel bir festival kapsamında yapılacak bir geçit töreninin nerede gerçekleştirileceğine ilişkin kararların arkasında kullanım değerinin artırılması yoluyla rant elde edilmesi isteğinin yattığını belirtmektedirler¹⁹⁶. Bu “rantiye sınıfı” kentsel gelişmenin odağında bulunmaktadır.

“Büyüme aygıtı” teorisine göre arazi kullanımının yoğunlaşmasıyla araziye dayalı seçkinler para ve iktidar kazanmaktadır. Arazi kullanımının yoğunlaşmasının da en tipik yolu büyümedir¹⁹⁷. Ekonomik büyüme ve nüfusun büyümesinden fayda elde eden gruplar bir araya gelirken, bu gruplarla kenti esas olarak çalışılacak ve yaşanılacak bir yer olarak kullanan nüfus birbirinden uzaklaşmaktadır. Büyümeden faydalananlar için kent bir büyüme aygıtıdır¹⁹⁸.

“Büyüme aygıtı” içerisinde “rantiye sınıfının” (büyümeden faydalanan grup) üç grup ortağı bulunmaktadır¹⁹⁹. İlki, kentsel gelişme sürecinden doğrudan etkilenen iş çevreleridir (arazi geliştiricileri, sermayedarlar, inşaat sektörü ve kent planlaması, emlak, mimari gibi alanlardaki profesyoneller). İkinci grupta, kentsel gelişme sonucunda ürettikleri mallara ya da sundukları hizmetlere olan talebin artmasıyla bu gelişmeden dolaylı olarak yararlananlar bulunmaktadır. Yerel medya bu grup için tipik bir örnek oluşturmaktadır. Üçüncü grupta ise “büyüme aygıtının” yardımcı üyeleri bulunmaktadır. Bunlar bazı büyüme biçimlerinden faydalanan yerel bağları bulunan kurumlar ve çıkarlardır. Üniversiteler, kültürel kurumlar, profesyonel spor kulüpleri, sendikalar ve küçük esnaf, kendi çıkarları ile büyüme aygıtının temel üyelerinin çıkarlarının birleştiği durumlarda aygıtı dahil olurlar. Büyüme aygıtının ivmesini kaybettiği durumlarda, normal koşullarda yerel işlerden uzakta bulunan korporatif sermaye (yerel-üstü sermaye), aygıtı tekrar harekete geçirmek için müdahalelerde

¹⁹⁶ Logan ve Molotch, s.104-105.

¹⁹⁷ Nico Calavita ve Roger Caves, “Planners’ Attitude Toward Growth. A Comparative Case Study”, **Journal of the American Planning Association**, Vol. 60, No. 4 (Güz 1994), s. 496.

¹⁹⁸ Calavita ve Caves, s. 496.

¹⁹⁹ Harding, s.42.

bulunabilir²⁰⁰. Yerel yönetimlerin ise “büyüme aygıtı” içinde yer alıp almadıkları belirgin olmamakla birlikte, bu yönetimlerin temel amaçları kentsel büyümenin artırılması olduğuna göre “büyüme aygıtının” da güçlü destekçileri olduğu yazarlar tarafından belirtilmektedir²⁰¹. Ayrıca, her bir gayrimenkul sahibinin potansiyel spekülâtör olarak kente yapacağı yatırımlar yerel yönetimlerin kararlarına bağlı olmaktadır. ABD özelinde devlet regülasyonunun zayıflığı ve yerel özerkliğin derecesi de göz önüne alındığında, rantıye sınıfının yerel yönetimlerin kararları üzerinde en güçlü konuma sahip kentsel aktörler olarak ortaya çıktığı görülmektedir²⁰².

Logan ve Molotch tarafından geliştirilen “büyüme aygıtı” kavramı seçkinli yaklaşımın bir uzantısı olarak değerlendirilmektedir. Domhoff, büyüme aygıtı teorisinin “iktidar yapısı” araştırmalarının temel yönlendirici kavramlarından biri olarak “iktidar seçkinleri” yaklaşımının yanında yer alması gerektiğini belirtmektedir²⁰³. Teori, iş çevrelerinin sahip olduğu güce vurgu yapmakta ve girişimcilerin eylemlerinin kentsel sistemin biçimlenmesinde her zaman için belirleyici bir güç oluşturduğunu belirtmektedir. Ayrıca, karar-alma sisteminin en güçlü olanların lehine ve en güçsüz olanların aleyhine çalıştığı da vurgulanarak seçkinli gelenek içerisinde değerlendirilmektedir²⁰⁴.

“Büyüme aygıtı” kapsamında yerel ve yerel-üstü karar-alma süreçleri arasındaki bağların önemi gözardı edilmemiş olmakla birlikte, bu teoriye getirilen en önemli eleştirilerden biri yüksek bir yerel özerkliğin bulunduğunu varsaymasıdır. Bu, Amerikan federal sistemi içerisinde yerel yönetim örgütlenmesinin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Üst düzey yönetim birimlerinin yerele etkileri ancak kentsel mülkiyetin gelişmesini destekleyen federal programlar çerçevesinde ele alınmıştır²⁰⁵. Amerikan federal sistemi bağlamında geliştirilmiş bu teorisinin diğer ülkelerdeki siyasal sistemler kapsamında yürütülecek yerel siyaset çalışmalarında nasıl uygulanabileceği sorusu ortaya çıkmaktadır.

²⁰⁰ Harding, s.43.

²⁰¹ John Logan ve Harvey Molotch, **Urban Fortunes: The Political Economy of Place**, Berkeley: University of California Press, 1987, s.53.

²⁰² Calavita ve Caves, s.496.

²⁰³ Calavita ve Caves, s.496.

²⁰⁴ Harding, s.43.

²⁰⁵ Harding, s.44.

Harding “büyüme aygıtı” teorisinin İngiltere’deki yerel siyaset çalışmalarına uygulanmasına ve ülkeler arası karşılaştırmalı bir araştırma yöntemi oluşturulmasına ilişkin bir değerlendirme yapmaktadır. Bu bağlamda yazar öncelikle A.B.D ve İngiltere arasındaki farklılıkları belirtmektedir: (1) İngiltere’deki kentsel iş çevrelerinin çıkarları, sahip oldukları güçler, örgütlenmeleri ve siyasi ilişkileri A.B.D.’dekine göre farklıdır. İşadamlarının kentsel siyasi faaliyetleri oldukça düşüktür; (2) İngiltere’deki kentsel sistem A.B.D.’ye göre daha merkezidir; (3) Londra dışındaki İngiliz kentleri iş çevreleri için daha az önemlidir ve ekonomik büyümesi sağlayacak çok daha az yerel kaynağa sahiptir; (5) Mülkiyet temelli girişimcilik daha azdır, araziler genellikle aristokrat aileler, kraliyet, kilise, üniversiteler, vakıflar ya da yerel yönetimlerin mülkiyetinde bulunmaktadır. Bunlar da Logan ve Molotch tarafından tanımlanmış “rantiye sınıfı” gibi ekonomik büyümenin sağlanması konusunda agresif değillerdir; (6) Yerel yönetimler daha çok hizmet sunan birimler olarak toplumsal refahın sağlanmasına yönelik çalışmaktadır²⁰⁶. Bu durumda seçkinlerle daha yakın ilişki içinde olan merkezi yönetim kalkınmanın ve büyümenin dağıtımında daha etkili olmaktadır²⁰⁷. Tüm bu farklılıklara karşın Harding, son yıllarda İngiltere’deki yerel yönetim çalışmalarına hakim olmaya başlayan “ortaklık”, “sağlayıcılık” gibi kavramlarla seçkin konsensüslerinin oluşturulmasında ve çeşitli yönetim hedeflerine ulaşmak için koalisyonların kurulmasında yerel yönetimlere rol verildiğini belirtmektedir²⁰⁸.

Ancak, kentsel ekonomik gelişmenin belirli bir sınıfın (arazi sahibi rantiyeye sınıfı) lehine gerçekleşmesi amacıyla oluşturulan bu “büyüme koalisyonları” kentlerde görülebilecek tek koalisyon türü değildir. Mevcut ekonomik veya siyasal durumun korunmasına, çevrenin korunmasını sağlamaya, kentsel büyümeyi kontrol etmeye ya da sosyo-ekonomik açıdan yoksun kentsel gruplara fırsat yaratmaya yönelik koalisyonların

²⁰⁶ Bu noktada Pickvance’ın ülkedeki yerel yerinden yönetim (*decentralisation*) derecesine göre yerel yönetim modelleri için yaptığı ayrımı hatırlamak faydalı olacaktır. Pickvance’a göre iki tür yerel yönetim bulunmaktadır: (1) refah devletinin dağıtım kolu olarak yerel yönetim; (2) özerk yönetim (*self-government*) olarak yerel yönetim. (Christopher G. Pickvance, “Decentralization and democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach”, **Environment and Planning C: Government and Policy**, Vol: 15, 1997, s.130). Harding’in değerlendirmesindeki bu altıncı madde, İngiltere’deki yerel yönetimlerin daha çok Pickvance tarafından yapılan ayırmada ilk modele uygun olduğu anlamına gelmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin amacı kamusal hizmetlerin sunumunda bölgeler ve kentler arasında eşitliği sağlamaktır. Oysa, Amerikan yerel yönetim yapısının dahil edilebileceği ikinci modelde, yerel yönetimin böyle bir amacı yoktur. İleri derecede mali özerkliğe karşın merkezi yönetimin kontrolü zayıftır.

²⁰⁷ Harding, s.47.

²⁰⁸ Harding, s.49.

oluşması da mümkündür²⁰⁹. Bu daha geniş amaçlara sahip “koalisyonlar” kentsel rejim analizinin temel araştırma konusunu oluşturmaktadır.

2. Kentsel Rejim Analizi: İktidar Koalisyonları

1980’lerin ortalarından itibaren kentsel siyaset araştırmalarına kentsel rejim analizinin ve buna bağlı tartışmaların hakim olduğu görülmektedir. “Kentsel rejim” kavramıyla birlikte aynı dönemlerde “yeni kent yönetişi”, “kentsel ortaklıklar” gibi kavramlar da geliştirilmiştir. Kjaer, Avrupa’daki “kentsel yönetim” analizlerinin A.B.D’de “kentsel rejim” olarak yürütüldüğünü belirtmektedir²¹⁰. Böylece, kentsel rejim analizinin temeline devlet ile toplum, siyaset ile yönetim arasındaki ilişkilerin bulanıklaşmasını, siyasetçiler, yöneticiler, devlet ve toplumsal aktörler arasında kurulan ağlar yoluyla yönetimin sağlanmasını ifade eden “ağ yönetişi” kavramını yerleştirmektedir. Davies ise, A.B.D.’de ortaya çıkan kentsel rejimlerin İngiltere’de gerçekleşmediğini ileri sürerek, bunun nedenlerine ilişkin bir inceleme yaptığı çalışmasında İngiltere’de görülen ağları “kentsel ortaklıklar” olarak ifade etmektedir²¹¹. Kentsel rejim analizi ve bu analizle ortak kavramları kullanan diğer tezler, bu bölümde incelenen çoğulculuk ve seçkinci teori gibi “devlet-piyasa-toplum” ilişkileri içerisinde karar-alma süreçlerinin nasıl işlediğini, hangi kentsel grupların etkili olduğunu açıklama hedefinde olan yaklaşımlar olarak değerlendirilebilir.

Kentsel rejim modeli Clarence Stone tarafından 1989 tarihli Atlanta çalışmasında geliştirilmiştir²¹². Stoker bu çalışmayı “en gelişmiş kentsel rejim analizi” olarak değerlendirmektedir²¹³. Çoğulcu ve seçkinci teorilerde olduğu gibi rejim analizinin de çıkış noktası Amerikan kentsel siyasetidir, bu nedenle Avrupa’daki kentsel siyaset çalışmalarına uygulanabilirliği ve nasıl uygulanabileceği konusu da alanyazını araştırmacılarının üzerinde durdukları bir konudur. Kentsel rejim modelinin ülkeler

²⁰⁹ Stoker, “Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance”, s.95.

²¹⁰ Anne Mette Kjaer, “Governance and the Urban Bureaucracy”, Jonathan S. Davies ve David L. Imbroscio (Ed.), **Theories of Urban Politics** içinde (137-153), London: Sage, 2009, s.137.

²¹¹ Jonathan S. Davies, “Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK”, **Journal of Urban Affairs**, Vol.25, No.3 (2003), ss.253-269.

²¹² Clarence N. Stone, **Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988**, Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

²¹³ Gerry Stoker, “Regime Theory and Urban Politics”, D. Judge, G. Stoker ve H. Wolman (Ed.), **Theories of Urban Politics** içinde (54-72), London: Sage, 1995, s. 57-58.

arası karşılaştırmalı analizlere uygunluğuna ilişkin tartışmalara bu bölümün sonunda yer verilecektir.

Öncelikle, kentsel rejimin bir teoriyi ifade etmediği, bunun yerine bir model olarak algılanmasının daha doğru olacağını belirtmek gerekmektedir. Bunun nedeni ise, kentsel rejim kavramının prototip alan çalışmaları yoluyla geliştirilmiş olması, oysa ki bir teorinin kurulabilmesi için kavramın farklı alan çalışmalarıyla test edilmesi, karşılaştırılması ve bunlar sonucunda da yeniden tanımlanması gerekmektedir²¹⁴. Özellikle ülkeler arası karşılaştırmalı çalışmalarda, kentsel rejim modeli bu tip bir analize olanak sağlamamaktadır.

Kentsel rejim modelinin ayrıntılarına girmeden önce, dayandığı temel kavramları ve bu kavramların hangi bağlam içinde geliştiğini aktarmak gerekmektedir. Öncelikle, kentsel siyaset çalışmalarının 1970'ler boyunca Marksist yaklaşımların güdümünde geliştiği belirtilmelidir. 1980'lerle beraber yönetime hakim olan siyasal akım (neo-liberalizm) kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin yeniden düzenlemeler öngörmüştür. Yerinden yönetim ve yurttaş katılımının da ön plana çıkartıldığı bu reform anlayışının temel dayanakları; özelleştirme, özel sektör işletmecilik anlayışının kamu sektörüne uygulanması, performansa dayalı denetim, sonuç odaklılık ve kararın ön plana alınması, rekabetçilik, özerk kurumlar aracılığıyla regülasyonun sağlanması (*agencification*) olarak sıralanabilir²¹⁵. Bunlar aynı zamanda “yeni kamu yönetiminin” de özelliklerini oluşturmaktadır. “Yeni kamu yönetimi” reformları 1990'larda ortaya çıkan, “ağların yükselmesi” ve özel sektör ile kamu sektörü arasındaki sınırların bulanıklaşmasıyla özdeşleşen²¹⁶ “yeni yönetim” kavramına da dayanak oluşturmaktadır. Bu durum öncelikle, otorite kavramında ve otoritenin uygulanmasında gerçekleşen değişimi barındırmaktadır.

Yönetişim kavramı ve kentsel yönetim üzerine yazılan bölümde aktarıldığı üzere, “otorite göçü” olarak kavramsallaştırılan, iktidarın ulus-üstü ve yerel birimlere

²¹⁴ Karen Mossberger ve Gerry Stoker, “The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization”, *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No.6 (Temmuz 2001), s. 811.

²¹⁵ Anne Mette Kjaer, “Governance and the Urban Bureaucracy”, Jonathan S. Davies ve David L. Imbroscio (Ed.), *Theories of Urban Politics* içinde (137-153), London: Sage, 2009, s.138.

²¹⁶ Guy Peters, “Governance and Comparative Politics”, Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* içinde (36-54), Oxford: Oxford University Press, 2000, s.40.

doğru kaymasının yanısıra dışarıya, başka bir deyişle yönetim dışı alana (ulus-üstü ve ulusal sivil toplum alanına) doğru olan kayması yönetim modeline ilişkin açıklamalarda kilit öneme sahiptir. “Yeni yönetim” modelindeki bu yeni iktidar yapısı hiyerarşik değildir. Bir başka deyişle, yukarıdaki ulus-üstü örgütlerle aşağıdaki yerel yönetim birimleri arasında doğrudan temas ve ağlar kurulması söz konusudur. Buna en iyi örnek Avrupa Birliği (AB) ile Avrupa’daki yerel yönetimler arasındaki ilişkidir. Bu ilişki iki yönlüdür. Bir yandan AB, Avrupa’daki yerel yönetimler üzerinde Müktesebat’ın gereklerinin yerine getirilmesi için çeşitli kanallarla etkili olmaya çalışırken, diğer yandan yerel yönetim birimleri de katıldıkları çeşitli platformlar ve ađlar²¹⁷ aracılığıyla AB politikalarının oluşmasında yerel yönetim birimlerinin çıkarlarının temsil edilmesini sağlamaktadır.

“Otorite göçünün” diğer tarafı, iktidarın uygulanmasında sivil toplum aktörlerinin de dahil olmasını içermektedir. Bu durum, “yeni yönetim” kapsamında yönetilen ile yöneten arasındaki ilişkinin de değiştiği şeklinde ifade edilmektedir. “Yeni yönetim”, böylece geleneksel yönetim modelindeki demokrasi anlayışının yerine de farklı bir demokrasi anlayışını, katılımcı demokrasiyi, yerleştirme iddiasındadır. Bunun sağlanabilmesi için ise karar-alma süreçlerine halk jürileri, topluluk planlaması, odak grup toplantıları gibi yeni katılımcı mekanizmaların dahil edilmesi gerektiği ön plana çıkarılmıştır. Kentsel rejim analizi de, yönetim anlayışıyla paralel olarak, mahalle meclisleri gibi mekanizmaların katılımcı ve müzakereci demokrasinin sağlanmasında ve toplumsal eşitsizliklerin giderilmesinde etkili olacağını öngörmektedir²¹⁸.

Otoritenin merkezi yönetimden ulus-üstüne, yerel yönetimlere ve sivil topluma doğru kayması ve özel sektör ile kamu sektörü arasındaki sınırların keskinliğini yitirmesi sonucunda özel-kamu işbirliklerinin artması, iktidar yapısı içinde yatay ağ örgütlenmelerinin etkinliğini artırması ve iktidarın parçalanmış bir niteliğe kavuşması anlamına gelmektedir. Bu yeni iktidar yapısında, merkezi devlete “sağlayıcılık”, “katalizör” rolü atfedilmiştir. Kentsel rejim modeli de, bu parçalanmış, yatay ağlardan

²¹⁷ AB içerisinde kurulmuş Bölgeler Komitesi, Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler ve Bölgeler Kongresi, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi, Eurocities gibi oluşumlar ulus-üstü örgütler kapsamında yerel yönetim birimlerinin doğrudan katıldıkları platformlara örnek olarak verilebilir.

²¹⁸ Mossberger, Stone, Davies.

oluşan yeni iktidar yapısı ile devlete atfedilen yeni rolü dikkate alan bir yaklaşım olarak, 1980 sonrasında kentsel siyaset çalışmalarında ağırlık kazanmıştır.

Kentsel rejim modelinin iktidar tanımı bu değişen yapıyı göz önüne almaktadır. Parçalanmış bir kentsel sistemde iktidar, belirli çıkarların kapasitelerini ortak amaçlara ulaşmak için harmanlamasını sağlayan güçtür²¹⁹. Burada “ortak amaçlar” ile kastedilen kentsel topluluğun ortak amaçlarıdır. Bu durumda, harmanlanan çıkarlar sonucunda doğan ortaklıklar -bir başka deyişle belirli çıkarları temsil eden grupların yapacakları işbirliği ve kuracakları koalisyon- bütün olarak topluluğun çıkarına olacaktır. Bu çıkar ise kentlerin ekonomik büyümesidir. Bu noktada, rejim analizi seçkin ve Marksist yaklaşımlardan ayrılmaktadır. Önceki bölümde incelendiği üzere seçkin yaklaşım, karar-alma süreçlerinin kentteki ekonomik seçkinlerin hakimiyetinde olduğunu ileri sürerken, bu yaklaşım içinde değerlendirilen “büyüme aygıtı” tezi de ekonomik büyümeden kentteki “rantiye sınıfının” yararlandığını savunmaktadır. Marksist kent teorileri ise, farklı fraksiyonlara ayrılmış olmakla beraber, yerel yönetimlerin (yerel devletin) ve siyasalarının kapitalizmin ve sermaye birikiminin devamlılığını sağladığı üzerine kurulmuştur ve dolayısıyla sermaye sınıfının çıkarına hizmet etmektedir.

Rejim analizinde “karmaşa” merkezi bir konumda bulunmaktadır. Kurumlar ve aktörler aşırı karmaşık ilişkiler ağının içerisinde. Modern kentsel sistemi, çeşitli ve kapsamlı karşılıklı bağımlılık örüntüleri tanımlamaktadır. Parçalanmışlık ve konsensüs yokluğu sistemi tanımlayan diğer niteliklerdir²²⁰.

Bir rejim, kurumsal sınırlar arasında kurulan işbirliklerini belirtir ve bu işbirlikleri formel devlet aygıtının ötesinde oluşmaktadır. Bu durumda, kentsel rejim analizlerinin odağında iş dünyası ile devlet (yönetim) arasındaki formel ve enformel işbirliği biçimleri bulunmaktadır²²¹. Stone’a göre bir rejim şu şekilde tanımlanmaktadır: “Kendisine yönetici karar-alma süreçlerinde daimi bir rol sağlayacak kurumsal kaynaklara erişebilen enformel, ancak görece istikrarlı bir grup”²²². Katılımcılar genelde

²¹⁹ Stoker, “Regime Theory and Urban Politics”, s.55.

²²⁰ Stoker, “Regime Theory and Urban Politics”, s.58.

²²¹ Karen Mossberger, “Urban Regime Analysis”, Jonathan S. Davies ve David L. Imbroscio (Ed.), **Theories of Urban Politics** içinde (40-55), London: Sage, 2009, s.41.

²²² Clarence N. Stone, **Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988**, s.4.

kurumsal olmakla birlikte, başka deyişle bir alanda tahakküm gücüne sahip olan gruplardan/bireylerden oluşmakla birlikte, rejim enformel bir temelde koordinasyon üstüne kurulmaktadır. Rejim analistleri toplum hayatını, formel hiyerarşik bir şekilde işlemeyen ağların koordine ettiğini ileri sürmektedir. Ağlar işbirliğine, dayanışmaya, sadakate, güvene ve karşılıklı desteğe dayanan ilişkilerin kurulmasıyla kurulur ve korunur. Ağ yapı modeline göre örgütler birbirlerine olan karşılıklı bağımlılıklarını kabul eder ve işbirliği yapmayı öğrenir²²³.

Stone, kentsel rejim analizine “sistemik iktidar” tanımıyla başlamaktadır. Sistemik iktidar kavramına ulaşmadan önce yazar, “kamu görevlilerinin neden çoğunlukla üst-tabakanın çıkarlarını gözetiyor gibi göründükleri”, “bu durumun sistemik bir iktidar örüntüsü kapsamında incelenip incelenemeyeceği” sorularını sormaktadır²²⁴. Bu sorulara verdiği yanıtın temelinde “bağlamsal güçler” bulunmaktadır. Kamu görevlileri, stratejik öneme sahip kaynakların hiyerarşik olarak düzenlenmiş olduğu bir bağlamda müttetiklerini belirler, kararlarını alır ve ileriye yönelik planlarını oluştururlar. Bu, görevlilerin katmanlaşmış bir toplumda faaliyet gösterdikleri anlamına gelmektedir. Öyleyse sistemik iktidar, kamu görevlilerinin eğilimleri üzerinde genel sosyo-ekonomik sistemin etkisi ile ilgilidir²²⁵. Toplumsal refahın merkezinde bulunan yatırım kararları ve kaynakları üzerinde iş çevrelerinin kontrolü, karar-alma sürecinde bu çevrelere ayrıcalıklı bir konum vermektedir. Stone, “topluluk karar-alma” sürecinin bu yüzünü sistemik iktidar olarak adlandırır. Bu yaklaşım, 1970’lerin Marksist çalışmalarıyla benzerlik göstermektedir²²⁶. Stone’a göre sosyo-ekonomik sistemin temelinde devlet ile piyasa arasındaki işbölümü bulunmaktadır. Üretim araçlarını elinde bulunduran sermaye, yönetimlerin siyasi taahhütlerini yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları kaynakları da elinde

²²³ Stoker, “Regime Theory and Urban Politics”, s.59.

²²⁴ Clarence N. Stone, “Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory”, **The American Political Science Review**, Vol. 74, No. 4 (Aralık 1980), s. 978.

²²⁵ Stone, “Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory”, s. 979.

²²⁶ Stoker, “Regime Theory and Urban Politics”, s.56.

bulundurmaktadır. Bu durum, yerel yönetimde bu seçkinler grubunun taleplerinin öncelikli olması yönünde yapısal bir eğilim olduğu anlamına gelmektedir²²⁷.

Stone, iktidar ilişkilerinin niteliğini belirleyen 3 unsur tanımlamaktadır²²⁸: (1) İktidar ilişkileri sadece bireyler arasında değil, gruplar arasında da kurulmaktadır (sınıflar ve toplumsal tabakalar arasında); (2) İktidar ilişkileri sadece niyet meselesi değildir, aynı zamanda bağlam meselesidir. Bir başka deyişle, iktidar ilişkileri sadece belirli hedeflere ulaşmak için kullanılmamakta, belirli bir bağlam kapsamında da işleyebilmektedir; (3) Sadece doğrudan değil, dolaylı olarak da işleyebilmektedir. Bu unsurlara göre sistemik iktidar, gruplar arası, bağlamsal (geniş bir sosyoekonomik bağlamda, yani katmanlaşmış toplum içerisinde belirlenmiş) ve dolaylı olarak işlemektedir.

Sistemik iktidar- başka deyişle iş çevrelerinin yatırım kararları ve kaynaklar üzerinde etkili olmaları- her ne kadar karar alıcılar (yerel yönetim temsilcileri, bürokratları) üzerinde kısıtlayıcı da olsa, karar-alıcıların göreceli bir özerkliği bulunmaktadır. Siyasetin örgütlenme biçimi halk denetiminin sağlanması için elverişli değildir, bu da yönetimi sosyo-ekonomik olarak dezavantajlı grupların ihtiyaçlarına karşı daha az duyarlı yapmaktadır. Siyasetin örgütlenme biçimi, geniş ölçekli ve etkili halk katılımını da kolaylaştırmamaktadır. Stone, özellikle son dönem çalışmalarında toplumsal eşitsizliklere karşı nasıl bir kentsel rejim türünün geliştirilebileceği üzerinde durmuştur²²⁹. Bir başka deyişle, rejim teorisyenleri sistemik iktidarın etkisinin görece daha zayıf olacağı ve dezavantajlı grupların maruz kaldıkları eşitsizliklerin giderilmesi yönünde işleyen bir kentsel rejimin mümkün olduğunu düşünmekteledir.

Rejim modelinin dayandığı bir diğer önemli olgu “karşılıklı bağımlılıktır”. Sosyo-ekonomik sistemin temelinde bulunan devlet ile piyasa arasındaki ilişki, bir karşılıklı bağımlılık ilişkisidir. Rejim politikalarının görüldüğü bir kentte, her iki taraf da birbirlerine olan bağımlılıklarının farkında olarak enformel ağ mekanizmaları

²²⁷ Jonathan S. Davies, “Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK”, *Journal of Urban Affairs*, Vol.25, No.3 (2003), s. 254.

²²⁸ Stone, “Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory”, s. 979-980.

²²⁹ Davies, ss.253-269.

yoluyla işbirliği oluşturmaktadır²³⁰. Bu karşılıklı bağımlılık, yatırımların çekilmesi konusunda kentler arasında büyüyen ve gelişen rekabete dayanmaktadır. Büyüme aygıtı teorisinde de vurgulandığı üzere, yerel sermayedarlar (yerel gayrimenkul ve arazi sahipleri) ellerinde bulundurdukları kaynakların değer kazanması için dışarıdan gelecek yatırımcılara ihtiyaç duymaktadırlar. Yerel yönetimler de hem vergi tabanlarını genişletmek, hem de kentsel büyümenin ve kalkınmasını sağlamak için kente dışarıdan yapılacak yatırımları çekmeye çalışmaktadır. Bu durumda, yerele bağlı sermaye ile yerel yönetimler bu “hareketli sermayenin” kente çekilmesi için işbirliği yapmak durumundalardır. Kentsel rejimin temelinde, yerel yönetimler ile piyasa arasında kurulmuş olan bu işbirliği yatmaktadır ve dolayısıyla yerel karar-alma süreçlerine hakim olan sermaye çıkarları kentsel alanı biçimlendirmektedir. Ancak unutmamak gerekir ki, kentler arasında rekabet merkezi planlamanın olmadığı ya da çok zayıf olduğu, yerel yönetimlerin yatırım kararları ve kentsel ekonomik büyümenin sağlanması konusunda kaynak üretme yetkilerine sahip olduğu (mülkiyet ve kurumlar vergilerinin tabanlarının genişletilmesi, vb.) gelişmiş kapitalist ülkeler için geçerli olmaktadır.

Davies, kentsel rejimin özelliklerini altı maddede özetlemektedir²³¹: (1) Rejimi oluşturan koalisyon, yerel kamu sektörü (yerel yönetimler) ile ekonomik seçkinleri (özel sektör) içermektedir; (2) İşbirliği, güvene, diplomasiye, ortak hedeflere ve kaynaklara dayanan enformel ağlar yoluyla kurulmaktadır; (3) Ağlar, yerel yönetimin diğer kademelerine göre yüksek derecede özerkliğe sahiptir; (4) Bir ağ uzun bir dönem için sürdürülebilir niteliktedir; (5) Koalisyonun görevi, toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi, demokratik katılımın sağlanması gibi başka konuları desteklese de, esasen kentin ekonomik kalkınmasının sağlanmasıdır; (6) İşbirliği sonucunda elde edilen siyasi çıktılara rejim aktörleri değer atfetmektedirler. Bu çıktılara rejim aktörlerinin bağımsız olarak hareket etmeleri durumunda ulaşabilmeleri mümkün olmadığı için koalisyon ortakları arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi bulunmaktadır.

Stone’a göre, bir yönetim koalisyonunun geçerli ve daimi olabilmesi temel siyasa gündemiyle orantılı kaynakları harekete geçirebilmesine bağlıdır. Bu, rejim teorisinin

²³⁰ Davies, s. 254.

²³¹ Davies, s.256.

“demir yasağıdır”²³². Stone, bu tespiti ortaya koyduktan sonra, dört kentsel rejim tipi tanımlamaktadır ²³³. İlki, “süreklilik rejimleri” (*maintenance regimes*) olarak adlandırılan, varolan koalisyön yapısını korumaya yönelik rejimlerdir. Temel yönetim görevi rutin hizmet sunumunun görölmesidir. Bu görevin yerine getirilmesinde, yerel yönetim görevlileri ile sivil toplum aktörleri arasında doğrusal bir ilişkinin kurulması yeterlidir. İkinci olarak Stone, “gelişmeci rejimleri” (*development regimes*) tanımlar. Daha karmaşık bir yönetim görevi üstlenen bu rejimlerin daha fazla kaynağıya ihtiyacı bulunmaktadır. Büyümenin sağlanması ve gerilemenin engellenmesi konusunda aktif olarak harekete geçmektedir. Üçüncü rejim tipi olan “orta sınıfa dayalı rejimin” (*middle class progressive regime*) temel yönetim görevi karmaşık bir regölasyon biçimi olarak tanımlanmıştır. Bu rejim çevrenin korunmasına, büyüme üzerinde kontrolün sağlanmasına ve büyümenin toplumsal kazançlarına önem verir. Son olarak, “alt sınıf imkanlarını geliştiren rejim” (*lower class opportunity expansion regimes*), alt gelir gruplarının ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik rejimlerdir. Burada kaynaklar, büyümenin sağlanmasına değil, bu grupların ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak dağıtılmaktadır. Gerçekleştirilmesi en zor olan rejim tipleri son ikisidir; bunların kurulabilmesi için sistemik iktidarın etkisinin baskılanması, halk denetimi ve katılımın sağlanması gerekmektedir. Bu da “aktif yurttaşlık” kapsamında geliştirilen “katılımcı demokrasinin” yerleştirilmesini gerektirmektedir. Ancak yine de sermaye grubu bu rejimlerin de bileşenidir²³⁴.

Bu sınıflandırmadan yola çıkarak, rejim politikalarının sonuçta bir “tercih” politikası olduğu sonucuna varılabilir. Yukarıda kısaca bahsedilen her bir rejim tipi, kendisine atfettiğı temel göreve bağılı olarak siyasa önceliklerini ve tercihlerini belirlemektedir. Bu durumda, kamu politikalarının biçimlenmesinde üç faktör etkili olmaktadır²³⁵: (1) topluluk yönetim koalisyönunun (*community government coalition*) oluşumu (katılımcıların kim olduğu), (2) koalisyönun üyeleri arasındaki ilişkilerin niteliğı, (3) koalisyön üyelerinin getirdiğı kaynaklar. Bu üç faktör, yerel yönetimlerin

²³² Clarence N. Stone, “Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach”, **Journal of Urban Affairs**, Vol.15, No.1 (March 1993), s.23.

²³³ Stone, “Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach”, s.13.

²³⁴ Karen Mossberger ve Gerry Stoker, “The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization”, **Urban Affairs Review**, Vol. 36, No.6 (Temmuz 2001), s. 813.

²³⁵ Stoker, “Regime Theory and Urban Politics”, s.61.

karar-alma süreçleri sonucunda ortaya çıkan siyasetleri belirlemektedir. Bu durumda rejim analizlerini, karar-alma süreçlerine ilişkin diğer yaklaşımlardan ayıran önemli bir özellik ortaya çıkmaktadır. Rejim modeli, iktidar yapısının çoğulcu veya seçkinci olduğunun tespit edilmesinden çok, oluşan yapının (çoğulcu veya seçkinci) hangi koşullar altında oluştuğunun ve devam ettiğinin açıklanması ile ilgilenmektedir.

Kentsel rejim teorisine yönelik eleştirilerin büyük bir kısmı çoğulcu yaklaşım tarafından gelmekte olup, rejim teorisinin de temelde sorguladığı ve itiraz ettiği varsayımlar çoğulculuğa karşı geliştirilmiştir. Bu iki yaklaşım, kentsel karar-alma süreçleri konusunda birbirlerinden en fazla etkilenen yaklaşımlardır. Bu nedenle de kentsel rejim teorisi, genellikle çoğulculukla ilişkilendirilmekte ve karşılaştırılmaktadır. Çoğulcu yaklaşımı savunan Judge, çoğulculuğun genellikle Dahl'ın 1961 tarihli "*Who Governs*" çalışmasıyla özdeşleştiğini ve rejim teorisyenleri tarafından çoğulculuğa getirilen eleştirilerin ne Dahl'ın sonraki çalışmalarını, ne de "yeni-çoğulculuk", "aşırı çoğulculuk" gibi ileri düzeyde katmanlaşmış toplumlarda da geçerli olabilecek yaklaşımları gözardı ettiğini belirtmektedir²³⁶. Rejim analizi esasen çoğulcularla benzer çıkış sorularına sahiptir, ancak özellikle çoğulcu teori içinde rejim teorisinin sıklıkla karşılaştırıldığı ve özdeşleştirildiği "aşırı çoğulculuk" ile temel farkı, "aşırı çoğulculuk" aşırı parçalanmış bir karar-alma sürecinin, etkisiz ve başarısız olacağını, istikrarsızlık yaratacağını ve kaos oluşturacağını savunurken, rejim analizi ise karmaşık ve parçalanmış bir iktidar ilişkisi içerisinde yönetme kapasitesinin nasıl oluşturulabileceği ile ilgilenmektedir²³⁷.

Yönetme kapasitesi, "harekete geçme kapasitesi" ile belirlenmektedir ve rejim analizinin iktidar tanımını bu kapasite ile doğrudan ilgilidir. "İktidar mücadelesi kontrol ve direnişle ilgili değildir, harekete geçme kapasitesinin kazanımı ve artırılması ile ilgilidir- bir şeyi yapabilme gücüdür, bir şey üzerindeki güç değil (*power to, not power over*)²³⁸. Klasik çoğulcu yaklaşım, iktidarı "A'nın B üzerindeki kendi isteklerini yaptırma" gücü olarak tanımlamaktadır. Stone, iktidarı bir grup ya da kişi üzerinde sahip olunan güç olarak değil, temel yönetim hedeflerine ulaşmak için harekete

²³⁶ Judge, s.26-32.

²³⁷ Stoker, "Regime Theory and Urban Politics", s.57.

²³⁸ Stone, **Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988**, s. 229.

geçebilme olarak tanımlamaktadır. Stone sistemik iktidarı, gruplar arası, bağlamsal ve dolaylı olarak tanımlamaktadır. Çoğulcu karar-alma sürecinde tanımlanmış iktidar ise, gruplar arası olmakla beraber, bağlamsal değil, belirli hedeflere ulaşma niyetiyle işlemekte (niyet temelli) ve dolaylı olarak değil, doğrudan kullanılmaktadır²³⁹. Sistemik iktidar kavramına göre, üst-tabaka hakimiyetini siyaset gündemini kontrol ederek sağlamaz, katmanlaşmış bir sosyo-ekonomik sistemde kamu görevlileri seçici davranarak kararlarında ve uygulamalarında üst-tabakanın çıkarlarını gözetirler. Bu kavram, Bachrach ve Baratz tarafından geliştirilen “karar-almama” modelini akla getirmektedir. Bu modele göre bazı kentsel grupların (özellikle dezavantajlı gruplar, azınlıklar) çıkarlarına, sorunlarına yönelik konuların, karar-alma mekanizmalarının gündemine gelmesi bazı grupların çıkarları için engellenmektedir. Stone, karar-almama modelini biçimlendiren iktidar ilişkilerini gruplar arası, niyet temelli ve dolaylı olarak tanımlamaktadır²⁴⁰. Bu durumda, sistemik iktidar ile karar-almama modelinin dayandığı iktidar arasındaki fark, ikincisinin belirli hedeflere ulaşmak amacıyla (belirli bir grubun lehine siyasa çıktılarına ulaşmak) düzenlenmiş olduğudur.

Rejim analizi, çoğulculuk ve seçkinciliğin karşılaştırılabileceği bir diğer nokta “yönetim koalisyonlarının” niteliğidir. Çoğulcu yaklaşımda, “topluluk iktidarı” farklı ağırlıktaki farklı kaynaklara sahip çeşitli çıkar gruplarının belirli siyasa konuları etrafında birleşmesiyle oluşmaktadır. Seçkinci teori ise, siyasal karar-alma süreçlerinde ekonomik seçkinlerin ağırlıklı etkileri olduğunu belirtirken bunun bir “iktidar yapısı” oluşturduğunu, bir başka deyişle kalıcı olduğunu savunmaktadır. Kentsel rejimler ise göreceli olarak sabit oluşumlardır. Örneğin, Stone Atlanta’da kentsel rejimin kırk yıllık bir dönem içinde gelişmesini incelemiştir. Rejimle birlikte kurulan koalisyonun ortakları, çoğulcu yaklaşımda olduğu gibi belirli bir karar konusu etrafında bir araya gelmemişlerdir. Rejim ortaklarının amacı uzun süreli bir ilişki kurmaktır. Bu durumda rejim, yerel yönetimde bulunan siyasal temsilin değişmesiyle değişmemektedir. Ancak, rejimler değişmez nitelikte de değildir, ancak hangi koşullarda değiştiğine ilişkin bir yeterli bir açıklama getirilmemiştir. Mossberger ve Stone, rejim analizinin kentsel rejim

²³⁹ Stone, “Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory”, s. 979.

²⁴⁰ Stone, “Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory”, s. 979.

değişimlerini açıklamakta yetersiz kalmasını, bu modelin bir teori olarak gelişmemiş olmasının nedenleri arasında göstermişlerdir²⁴¹.

Stone, kentsel rejimlerin çoğulcu bir çerçevede değil, bir ekonomi-politik çerçevesinde oluştuğunu belirterek, sermayenin rejim için önemini vurgulamaktadır. Buna göre, rejimlerin oluşturduğu “yönetici koalisyonlar” mutlaka sermaye temsilcilerinden katılımcılar içermektedir²⁴². Mossberger ve Stone, kentsel rejim analizinin ülkeler arası karşılaştırmalı çalışmalarda uygulanması konusundaki sıkıntıları ve kentsel rejimlerin her yerde oluşmadığına ilişkin eleştirileri kabul ederek, kentsel rejim kavramının uygulanabilmesi için belirli kriterlerin gözlemlenmesi gerektiğini belirtirler: (1) Koalisyon ortakları hükümet ve hükümet-dışı sektörlerden gelmektedir. Koalisyona sermayenin katılımı gereklidir, ancak sermaye koalisyonun tek bileşeni değildir. (2) Ortaya çıkan işbirliği toplumsal üretime dayanmaktadır. Bununla ifade edilen, iktidarın belirli görevleri yerine getirebilmesi için parçalanmış durumdaki gerekli kaynakları bir araya getirebilmesidir. (3) Koalisyon katılımcılarının oluşumuyla ilişkilendirilebilecek belirlenmiş bir siyasa gündeminin bulunması gerekmektedir. (4) Geçici bir koalisyon yerine, uzun dönemli bir işbirliği örüntüsünün oluşmuş olması gerekmektedir²⁴³. Bir kentsel rejimden söz edebilmek için belirlenen bu dört kriterin aynı anda gözlemlenebilmesi gerekmektedir.

Kjaer, Avrupa’da “yeni kent yönetişi” analizlerinin A.B.D’de “kentsel rejim” analizi olarak geliştiğini belirtir, ancak iki model arasında farklılıkları da tanımlar²⁴⁴. Öncelikle, kentsel rejim analizi gündem belirleyen koalisyonlara odaklanıp siyasa oluşum sürecine dahil olma tarafıyla ilgilenirken, “kentsel yönetim” analizi daha çok siyasaları uygulayan ağlara odaklanmaktadır (hizmet sunumu). Bu ilk farklılık, özellikle Kıta Avrupası’nda yerel yönetimlerin “refah devletinin bir kolu”, A.B.D. de ise “özerk yerel yönetim” olarak örgütlenmesinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. İkinci farklılık ise, rejim analizinin odağında toplumsal gruplar ve

²⁴¹ Mossberger ve Stoker, s. 811.

²⁴² Mossberger ve Stoker, s. 829.

²⁴³ Mossberger ve Stoker, s. 829.

²⁴⁴ Kjaer, s.149.

seçilmiş yerel temsilciler bulunmaktadır. Kentsel yönetim ise “kent yöneticilerini”²⁴⁵ araştırmanın merkezine koymaktadır. Bu farklılığın temeli de Kıta Avrupası’nda bürokrasinin önemine dayanmaktadır. Diğer bir farklılık, kentsel rejimler toplumsal aktörler tarafından oluşturulurken, kentsel yönetim ağları genellikle “yönetim mühendisliği” (*government engineering*) yoluyla inşa edilmektedir. Bununla birlikte, bir çok yazar, kentsel rejim analizinin kent yönetimi modeline katkıda bulunabileceğini belirtmektedir. Bunun nedeni ise, kentsel rejimin çoğulcu bir çerçeve yerine ekonomi-politik çerçevesi içerisinde geliştirilmiş olmasıdır²⁴⁶.

Sonuç olarak kentsel rejim analizi, ekonomi-politiğin, çoğulculuğun ve kurumsallığın belirli unsurlarının bir sentezi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nitelik rejim analizine alan araştırmalarında uygulanabilirlik kazandırırken, aynı zamanda karmaşıklık da yaratmaktadır. Kentsel rejim analizinin bu tez çalışması açısından en önemli olumsuz yanı ise, yerele olan vurgusudur. Rejim modeli de, çoğulculuk ve seçkincilik gibi, yerel siyaset alanına yüksek derecede özerklik atfetmektedir; kentsel kararların oluşumunda merkezi yönetim ve ulusal aktörlerin etkilerini göz ardı etmektedir. Stone, rejim analizinin “yerelliğine” yönelik eleştirilere katılmadığını, “yerel yönetici düzenlemelerin” yerel dışı güçlerin etkilerine aracılık ettiğini savunmaktadır²⁴⁷.

²⁴⁵ Pahl tarafından geliştirilen “kent yöneticiliği” yaklaşımı, yerel karar-alma süreçlerinde bürokrat ve teknokrat grubun ağırlığına vurgu yapar.

²⁴⁶ Kjaer, s. 149.

²⁴⁷ Clarence N. Stone, “Regime Analysis and the Study of Urban Politics. A Rejoinder”, **Journal of Urban Affairs**, Vol. 23, No. 3, 1998, s.250.

İKİNCİ BÖLÜM:

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM VE YEREL SİYASET

I. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ

Birinci bölümde, bir ülkedeki yerel yönetim sisteminin niteliğini ve bu sistem içerisinde oluşan yerel özerklik, yerel demokrasi, yerelleşme gibi olguların derecesini belirleyen temel unsurlar farklı yazarlar tarafından geliştirilen sınıflandırmalar ve tipolojiler aracılığıyla aktarılmıştı. Bu kapsamda bazı kavramların ve unsurların öne çıktığı görülmüştü. Öncelikle, yerel yönetim sisteminin temel amacı bu bağlamda önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin Pickvance’ın sınıflandırması ile “refah devletinin dağıtım kolu olarak” kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanması amacıyla mı, “öz-yönetim” modeli olarak kentsel ekonomik kalkınmanın sağlanması amacıyla mı oluşturulduğu bir ülkenin yerel yönetim sistemini belirleyen temel unsurdur. İkinci olarak, bu yönetim birimlerinin sahip olduğu işlevler, bir başka deyişle, yönetimler arası hizmet bölüşümünün nasıl yapıldığı sistemin belirleyici unsurudur. Yerel yönetimlere devredilen işlevlere bağlı olarak, bu işlevlerin yerine getirilmesinde bu birimlerin sahip olduğu “takdir yetkisi” de yerel yönetim sistemlerine ilişkin teorilerde temel bir yer tutmaktadır. Son olarak, merkezi yönetimlerin yerel birimler üzerinde uyguladığı denetimin derecesi ve niteliği ile yerel yönetimlere aktarılan mali kaynaklar yerel yönetim sisteminin özelliklerini ve yerel özerklik derecesini tanımlayan unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Türk yönetim yapısı içerisinde anayasal olarak tanınmış üç yerel yönetim birimi bulunmaktadır: il özel idareleri (İÖİ), belediyeler ve köyler. Yukarıda ana hatlarıyla aktarılan kavramsal çerçeveden hareketle, bu bölümde Türkiye’deki yerel yönetim sisteminin niteliği değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu bağlamda, öncelikle Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişimi belirli tarihsel dönemler üzerinden aktarılacaktır. Sonrasında ise, mevcut yerel yönetim sistemi içerisinde oluşturulan hizmet bölüşümü,

yerel yönetimlerin sahip olduğu takdir yetkisi ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi hangi araçlarla gerçekleştirdiğine ilişkin bilgiler aktarılacaktır.

A. OSMANLI MİRASI: MERKEZİYETÇİ GELENEK AŞILABİLİR Mİ?

Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışına ilişkin değerlendirmelerde, bu birimlerin Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde Tanzimat sonrası, gerek dış güçlerin etkisiyle, gerekse Osmanlı bürokrasisinin Batı özentiliğinin etkisiyle Batılılaşma hareketleri kapsamında oluşturulduğu fikri yaygındır. Batı’da feodalizmin çözülmesinin sonucunda belirli bir toplumsal dayanağı (burjuva sınıfı) olan kent yönetimlerinin oluşması ile yerel yönetim birimlerinin ortaya çıktığı, Türkiye’de ise Batı’dakine benzer bir sermaye birikimi süreci yaşanmadığı için bu tip bir dönüşümün gerçekleşmediği belirtilmektedir. Geleneksel Osmanlı Dönemi’nde yerel gereksinimler vakıflar, loncalar, ahilik geleneği, cami ve medreseler aracılığıyla karşılanmaktaydı. Modern anlamda yerel yönetim birimleri -bugünkü il özel idareleri ile belediyeler- ancak 19. yüzyıl sonlarında oluşturulmuştur. Bunun arkasında ise, taşrada etkisi zayıflayan İmparatorluk merkezinin, İmparatorluğun çöküş döneminde güçlenen yerel seçkinlerin eline bıraktığı vergi toplama işini tekrar merkezileştirmek amacı bulunmaktaydı²⁴⁸. Osmanlı’da belediye kurumu ise, 19. yüzyılın ikinci yarısında önce liman kentlerinde kurulmuştur. Osmanlı reform hareketleri kapsamında değerlendirilen bu yeni yönetim birimlerinin öncelikle liman kentlerinde kurulmasının nedeni, bu kentlerin Avrupalı devletlerin yatırımcılarının ekonomik faaliyetlerini yürütebilmeleri için önemli olmasıdır. Bu dönemde bu kentlerin büyük bir düzensizlik içinde olduğu, ciddi altyapı sorunları nedeniyle buralarda ekonomik ve ticari faaliyetlerin gelişmesinin olanaksız olduğu belirtilmektedir²⁴⁹. Ancak, Osmanlı’da yerel yönetimlerin Batılı reform hareketleri kapsamında, Avrupalı devletlerin ve kentlerde yaşayan gayrimüslim girişimcilerin taleplerinin etkisiyle oluşturulmuş olması, Türkiye’de yerel yönetimlerin toplumsal tabandan yoksun geliştiği, bu nedenle yerel demokrasinin kurumsallaştırılmasının olanaksız olduğunu savunmak yanlıştır. Türkiye’de yerel

²⁴⁸ Metin Hepar, “Introduction”, Metin Hepar (Ed.), **Local Government in Turkey. Governing Greater Istanbul** içinde (1-11), Londra: Routledge, 1989, ss.3-4.

²⁴⁹ İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara: Cedit Neşriyat, 2008, s.435.

yönetimlerin merkeziyetçi bir anlayışla oluşmuş ve gelişmiş olması, bunların toplumla ilişki içerisinde olmayan kurumlar olarak değerlendirilmesini gerektirmez. Ortaylı, Osmanlı'da ve diğer Doğulu toplumlarda yerel yönetim geleneğinin olmayışı üzerine Batılı tarihçiler tarafından abartılı yorumlar yapıldığını, bu geleneğin demokrasi için önemli olduğunu ancak, bu gelenekten yoksun toplumlarda da demokrasinin gelişebileceğini belirtmektedir. Buna göre, bir örgütlenme biçimi olan demokrasinin gelişebilmesi için toplumda örgütlenme alışkanlığının olması önemlidir. Osmanlı kentlerinde de, ekonomik ve toplumsal yaşamın işleyişini düzenleyen kurumlar ve yapılar mevcuttur. Ayrıca toplumsal katılım da loncalar, tarikatlar, din kurumları ve medreseler aracılığıyla sağlanmaktadır²⁵⁰.

Tekeli de Türkiye'de belediyelerin, Batı'daki örneklerinin aksine sivil toplum kurumları olarak gelişmediği, devletçe tepeden inme kurumlar olarak oluştuğu, dolayısıyla halk tabanına dayanmadığı yönündeki alanyazınında hakim olan genel görüşe karşı çıkmaktadır. Yazar, Osmanlı'da belediyelerin oluşumunu Batılı güçlerin yönlendirmesi ve Batı özentisiyle açıklamanın yüzeysel kalacağını, o dönemde Osmanlı'da da toplumsal yapıda önemli dönüşümler gerçekleştiğini belirtmektedir. Bu dönüşümlerin ilki, toplumsal katmanlaşmada yaşanmıştır. Tanzimat, Osmanlı'da gayrimüslim kesimde ticaret burjuvazisinin oluşmaya başladığı bir dönemde ilan edilmiştir. Müslüman cemaatte böyle bir hareket olmasa da, özellikle liman kentlerinde gelişmeye başlayan ticaret burjuvazisi, belediyecilik hareketinin dayanabileceği önemli bir toplumsal tabanı oluşturmaktadır. Tanzimat Fermanı'nın tanınan haklar ile, "servet" toplumsal katmanlaşmanın belirleyicisi olmuş, mülkiyet kurumunun gelişmesiyle birlikte bunu güvence altına alacak yeni kurumlara gereksinim ortaya çıkmıştır. Tekeli tarafından belirlenen ikinci dönüşüm, ilk dönüşüm düzeyine paralel olarak kentsel yapıda meydana gelmiştir. Bu kapsamda liman kentlerinde gelişen yeni ticaret biçimleri önemli değişiklikler ihtiyacını doğurmuş, kentlerde yeni iş alanları (bankalar, sigorta şirketleri, yabancı şirket ofisleri gibi) oluşmuş, Osmanlı bürokrasisi de değişerek devlet işlerinin uzmanlaşmış resmi binalarda yürütülmesine başlanmış ve kent içi ulaşım niteliğini değiştirecek yeni araçlar ortaya çıkmıştır. Tüm bu değişimlerin ortaya

²⁵⁰ İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2000, ss.4-6.

çıkardığı ihtiyaçların karşılanmasında ise geleneksel Osmanlı kurumları yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla Osmanlı'da belediyeler, toplumsal yapıda yaşanan ciddi dönüşümlerin olduğu bir dönemde işlevsel kurumlar olarak ortaya çıkmıştır²⁵¹. Tekeli, Osmanlı'da bu kurumların toplumsal tabandan yoksun olduğu değerlendirmelerini de eleştirmekte ve Osmanlı belediyelerinde yerel küçük esnafın ve geleneksel grupların hakimiyetinin bulunduğunu, yerel gruplarla belediyelerin belirli bir ilişkilerinin olduğunu belirterek, bu kurumların sadece merkezi yönetimin uzantıları olarak görülemeyeceğini savunmaktadır. Cumhuriyet ile birlikte kurulmak istenen “merkezi denetimi yüksek belediyeçilik modelinin” arkasında da, Cumhuriyet'in çağdaşlaşma projesine uygun olmayan, belediyelerdeki yerel, geleneksel ve tutucu küçük esnaf tabanının hakimiyetinin kaldırılması amacı bulunmaktadır²⁵².

Burada, Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin Osmanlı kökenlerine ilişkin değerlendirmeler kısaca aktarılmıştır. Osmanlı'da Batı'daki kapitalist sermaye birikim sürecine benzer bir toplumsal dönüşüm yaşanmamış olsa da, yerel yönetim birimlerinin kurulmasını gerektirecek önemli dönüşümlerin yaşandığı, geç kapitalistleşmiş bir toplumda da yerel yönetimlerin toplumsal dayanak bulabileceği vurgulanmaya çalışılmıştır. Türkiye'de yönetimler arası ilişkilerin örgütlenmesine ve yerelleşme deneyimine ayrılan bu bölümde öncelikle Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin gelişimi ve özellikleri aktarılacak, sonrasında Türkiye'de yerel siyasetin işleyişine ilişkin gerçekleştirilen çalışmalar derlenecektir.

B. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişimi, farklı yazarlar tarafından dönemselleştirilmiştir. Bu çalışmalarda araştırmanın konusuna bağlı olarak farklılıklar olsa da, belirli yılların ve bu yıllarda gerçekleşen toplumsal olgu ve dönüşümlerin öne çıktığı görülmektedir. Bunlar; 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi, çok partili siyasal yaşama geçişle beraber 1950'de DP'nin iktidara gelmesi,

²⁵¹ İlhan Tekeli, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.16, Sayı.2 (1983), ss.6-8.

²⁵² Tekeli, s.9.

1973 yılındaki yerel seçimlerde ilk defa büyük kentlerdeki belediye başkanlıklarının muhalefet partisine mensup sosyal demokrat adaylar tarafından kazanılması, 1980 askeri darbesi ve sonrasında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile 2002 sonrasında kamu yönetimi reformu çalışmaları kapsamında yeni yerel yönetim kanunlarının yürürlüğe girmesidir. Öncelikle, Türk yerel yönetim sistemi ve Türkiye’de yerel siyasete ilişkin olarak yapılan çalışmaların büyük kentler, bu kentlerin yaşadığı toplumsal dönüşüm ve bunun yol açtığı sorular ile siyasal dönüşüm üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Bu, tez çalışmasının saha araştırmasının orta ölçekli ve büyük kentlerin yaşadığı dönüşümü geçirmemiş bir kent üzerine yapılmış olması nedeniyle, tez çalışmasını kısıtlayıcı bir durumdur.

1. Tek Partili Dönemde Yerel Yönetimler: Merkez Eliyle Ülkenin Yeniden İnşası

Heper, Cumhuriyet’in ilk yıllarında yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerin yerel yerinden yönetim (*devolution*) ilkesine uygun olarak değil, yerel yönetim birimlerini tamamen merkezin uzantıları olarak *delegation* kapsamında oluşturduğunu belirtmektedir²⁵³. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun kabul edilmesi, Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlere ilişkin ilk yasal düzenlemedir. Tekeli’nin aktardığı şekliyle bu Kanun’un gerekçesinde “varolan belediyelerin Türkiye’nin içine sokulmak istediği çağdaşlaşmaya ayak uyduramadığı” ifadesi yer almaktadır²⁵⁴. 1580 sayılı Kanun ile bir yandan, o dönemde kentlerin içinde bulunduğu kötü ve yıkık durumdan çıkarılması, diğer yandan yereldeki bazı geleneksel güç sahiplerinin, Cumhuriyet reformlarını tehlikeye sokacak şekilde siyasal olarak güçlenmelerinin ve ulusal siyasette söz sahibi olmalarının engellenmesi amaçlanmıştır²⁵⁵. Dolayısıyla Kanun, ulusal modernizasyon sürecinin bir aracı olarak tasarlanmıştır. Kötü ve yıkık durumda olan kentlerin yeniden düzenlenmesine yönelik olarak Kanun’da belediyelere yerel kamusal hizmetlerin görülmesi işlevi yüklenmektedir. Geleneksel yerel seçkinler üzerinde kontrolün sağlanması ve siyasal olarak güçlenmelerinin önlenmesine yönelik

²⁵³ Heper, ss.15-18.

²⁵⁴ Tekeli, s.9.

²⁵⁵ S. Ulaş Bayraktar, “Turkish Municipalities: Reconsidering Local Democracy beyond Administrative Autonomy”, *European Journal of Turkish Studies*, 2007, <http://www.ejts.org/document1103.html>, (13 Mart 2009).

olarak ise, belediye meclislerinde siyasal konuların konuşulmasını yasaklayan düzenleme çarpıcı bir örnek olarak verilebilir. Ayman-Güler bu dönemi “yerel devletçilik” olarak tanımlamaktadır. 1930-1945 Tek Parti döneminde benimsenen ekonomik politika gereği devlet, tarım dışı alanlarda ana yatırımcı olarak ortaya çıkmış, sınai birikiminin sağlanması için gerekli altyapının oluşturulması görevini üstlenmiştir. Ayman-Güler, bu dönemdeki yönetsel süreçlerin de izlenen bu ekonomik politikaya paralel olarak geliştiğini belirtmektedir. Türkiye’nin %80’inin kırsal nüfustan oluştuğu dönemde, izlenen sınai birikiminin sağlanabilmesi için kırsal bölgelerdeki artık değer, kentsel alanlara aktarılmaktaydı. Kırsal nüfusun bu oranda yüksek olması, feodal ve yarı-feodal ilişkilerin ülkenin her yerinde görüldüğü anlamına gelmektedir. Ayman-Güler bu dönemde yürürlüğe giren Belediye Kanun’da kamusal kaynakların dağılımının merkezi yönetiminin sıkı kontrolü altına alınmış olmasını, kamu kaynaklarının devletin tasfiye etmeyi amaçladığı yereldeki geleneksel güçlere değil, kentlerde sanayi gelişiminin sağlanmasına yönlendirilmesi temelinde anlamlı bulmaktadır²⁵⁶. Dolayısıyla izlenen bu yönetsel uygulamada iki temel niyet ortaya çıkmaktadır: Cumhuriyet’in çağdaşlaşma projesine karşı olabilecek yereldeki geleneksel kesimleri güçlendirmemek ve ülkenin kalkınmasını sağlamak için sınai birikimini sağlamak. Merkezileşme ve kaynakların merkezi yönetimin aracılığı ile sanayileşmeye yönlendirilmesinin en önemli sonuçlarından birisi, kentsel yatırımların ve hizmetlerin mümkün olduğunca en aza indirilmesi olmuştur²⁵⁷. Ayman-Güler’in bu döneme ilişkin yaptığı bir başka tespit, belediyelere aktarılan kaynağın belediyeler arasındaki dağılımının büyük belediyeler lehine olduğudur. Bu dönemde ülkenin yalnızca %25-30’u arasında bir nüfusu belediyeye sahiptir, bu oran içerisindeki büyük belediyelerin sahip olduğu nüfus ise %65’tir. Belediyelere kaynak aktarımının sağlanması için kurulan Belediye Bankası aracılığıyla, küçük belediye gelirlerinden büyük belediyelere akan bir kaynak transferi mekanizması oluşturulmuştur. Bunun dışında merkezi “Belediye İmar Heyeti” kurularak, nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerin imar planları, içme suları ve kanalizasyon altyapıları yaptırılmıştır²⁵⁸. Büyük belediyelere bu yatırım kaynaklarının

²⁵⁶ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara: TODAİE, 1998, ss.158-159.

²⁵⁷ Tarık Şengül, **Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı, 2001, s.103.

²⁵⁸ Ayman Güler, **Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, s.160.

aktarılması yine dönemin devletçi ekonomi politikasının öngördüğü kentlerde sanayi gelişiminin sağlanması için gerekli olan temel altyapı gereksinimlerinin giderilmesine yöneliktir.

2. Yerel Geleneksel Güçlerin Belediyelere Dönüşü

1946 yılında çok partili siyasal yaşama geçişin ardından 1950 seçimleri öncesinde DP'nin belediyelerin demokratikleştirilmesi konusunda vaatleri olduğu, ancak iktidar olduktan sonra herhangi yeni bir yasal düzenleme yapmamış olduğu belirtilmektedir²⁵⁹. Ancak uygulamada, belediyelerin karar organlarında önemli değişiklikler meydana geldiği görülmektedir. 1950 yılında gerçekleştirilen yerel seçimlerde (belediye meclisi ve il genel meclisi), DP ezici bir üstünlükle çoğunluğu elde etmiştir. DP'nin belediyelere de hakim olmasının ardından, Türk siyasal hayatında tek partinin üstünlüğü devam etmiştir. Böylece, belediyeler ve diğer kamu kurumları - tıpkı Tek Parti Dönemi'nde olduğu gibi- iktidar partisinin organik bir uzantısı olmayı sürdürmüştür. Sonuçta, yerel yönetimler hem idari vesayetinin hem de parti ilişkileri aracılığıyla uygulanan siyasal baskının özneli durumunda kalmıştır²⁶⁰. Tekeli, 1950 yılından sonra Cumhuriyet'in tasfiye etmeye çalıştığı yereldeki geleneksel güçlerin belediyelere tekrar hakim olduğunu, DP'nin oy desteği aldığı bu sınıfları partisine belediyelerde yarattığı olanaklar ile bağladığını belirtmektedir²⁶¹. Yerel seçimlerde, aday olup seçilemeyen kamu görevlilerinin eski görevlerine iade edilmeyecekleri yönünde gerçekleştirilen yasal düzenleme ile, belediye meclisleri esnaf ve serbest meslek sahiplerinin tekeline girmiştir²⁶². Varol'un Bandırma çalışmasında, 1950'li yıllarda belediye meclisi üyelerinin %65'inin esnaf-tüccar, %25'inin serbest meslek sahibi olduğu görülmektedir²⁶³. DP'nin iktidarını sürdürdüğü bu dönemde, merkezi yönetim ile belediye arasında bir işbölümü ortaya çıkmıştır. Büyük burjuva çıkarları merkezi düzeyde, küçük burjuva çıkarları ise belediyelerde gerçekleştirilmiştir²⁶⁴. Ayman-Güler, 1930'larda %19 olan parlamentodaki büyük toprak sahipleri, büyük

²⁵⁹ Tekeli, s.9; Ayman Güler, s.163.

²⁶⁰ Bayraktar, "Turkish Municipalities: Reconsidering Local Democracy beyond Administrative Autonomy".

²⁶¹ Tekeli, s.9.

²⁶² Ayman Güler, **Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, s.165.

²⁶³ Muharrem Varol, **Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi**, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1989, s.139.

²⁶⁴ Tekeli, s.9.

sanayici ve tüccar oranının 1954'te %29'a çıktığını belirtmektedir²⁶⁵. 1950-1961 yılları arasında devam eden DP iktidarı döneminde, merkeziyetçi yapı korunmuş, yerel yatırımlar merkezi yönetimin denetiminde ve aktardığı mali kaynaklar kapsamında gerçekleştirilmiştir²⁶⁶.

Bu dönemde kurulan ve belediye yatırımları için önemli bir kurum olan İller Bankası üzerinde kısaca durmak gerekmektedir. 1945 yılında kurulan Banka, 1930'lu yıllarda sadece belediyelere yönelik çalışan Belediyeler Bankası ile Belediyeler İmar Heyeti'nin il ve köyleri kapsayacak şekilde birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Ancak, işleyişte Banka kredilerinden İÖİ'lere ve köylere aktarılan payın oldukça düşük düzeyde kaldığı, tersine İÖİ gelirlerinden her yıl belli bir oranda ayrılan payın belediyelere aktarıldığı görülmektedir²⁶⁷.

1960 sonrası “yerel yerinden yönetim” (*devolution*) kapsamında yerel yönetimleri güçlendiren en önemli yasal düzenleme, 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı yasa ile, belediye meclisi üyelerinin tek dereceli çoğunluk usulüne göre seçimle işbaşına gelmesinin kabul edilmesi ve belediye başkanlarının vali ya da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması kuralının kaldırılmasıdır. Ayrıca, hükümetlerin belediye başkanını görevden alma yetkisi de sona erdirilmiş ve bu yetki bağımsız mahkemelere verilmiştir. Yerel yerinden yönetimin yerleşmesi açısından olumlu olarak değerlendirilen bu yasal düzenlemelere karşın, 1960 sonrasında belediye gelirlerinde daralma yaşandığı görülmektedir. Belediye gelirlerinin genel bütçe gelirleri içindeki payı 1960-1970 yılları arasında %8, 1970-1980 yılları arasında ise %5 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde merkezi yönetimden belediyelere kaynak aktarımı yapılmadığı, belediyelerin bu dönemde özgelirlerine dayanarak faaliyetlerini gerçekleştirdiği görülmektedir²⁶⁸. 1960'ta planlı ekonomiye geçilmesi ve Keynezyen politikaların izlenmesiyle beraber ulusal hükümet, makroekonomik programlarını uygulayabilmek amacıyla karar-alma süreçlerini, işlevleri ve kaynakları

²⁶⁵ Ayman Güler, *Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s.165.

²⁶⁶ Ayman Güler, *Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s.174.

²⁶⁷ Ayman Güler, *Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, ss.170-171.

²⁶⁸ Ayman Güler, *Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s.176.

merkezileştirme eğilimine girmiştir²⁶⁹. Belediye gelirlerindeki bu daralma ve kentsel yatırımların merkezileştirilmesi eğilimine karşın, bu dönemde büyük kentlere doğru ciddi iç göç yönelmiş ve kentli nüfusta artış meydana gelmiştir. 1960'ta %26 olan kentsel nüfus, 1975'te %42'ye ulaşmış, belediye nüfusun toplam içindeki payı da %38'den %54'e yükselmiştir. Bunlar içinde de nüfusu 10.000'den fazla olan belediyelerde yoğunlaşma olduğu görülmektedir. 1980 yılına gelindiğinde büyük belediyelerin belediye nüfusun %80'ini topladığı görülmektedir²⁷⁰. İç göçün etkisiyle nüfusu artan büyük kentlerde ciddi altyapı ihtiyaçları doğmuş, ancak belediyeler bunların karşılanmasında yetersiz kalmıştır. Bu dönem ayrıca, büyük kentlerde gecekondulaşma hareketi başlamış, bunun da beraberinde getirdiği altyapı sorunları ortaya çıkmıştır.

Şengül, Cumhuriyet'in ilanından 1970'lere kadar geçen dönemde yerel yönetimleri merkezi yönetimin uzantısı olarak değerlendirmektedir. Bu dönem, merkez-çevre dikotomisi açısından değerlendirildiğinde, ikili bir iktidar yapısının ortaya çıktığı görülmektedir. Merkezi düzeyde, büyük sermayenin çıkarlarını temsil eden ve korporatist özellikler gösteren bir temsil biçimi ortaya çıkarken, yerel düzeyde yerel eşraf ve küçük girişimcilerden oluşan küçük ölçekli ve yerel çıkarları temsil eden bir grup belirginleşmiştir. Bu ikili yapı, yerel yönetim düzeyindeki temsil yapısına da, 1960'lara kadar merkezden atanan belediye başkanları ve seçimle işbaşına gelen belediye meclisleri olarak yansımıştır. Bu durum, belediye başkanlarının merkezi yönetimi temsil etmeleri, belediye meclislerinin ise yereldeki güçlü grupların temsilcisi olmalarını, çalışan sınıfların ise her iki düzeyde de temsil edilmemeleri sonucunu doğurmuştur²⁷¹.

3. Belediye Başkanları Kişiliğinde “Kentsel Solculuk”

1960-1970 arası belediyeler açısından değerlendirildiğinde olumsuz olarak nitelendirilebilecek bu gelişmeler, Türkiye belediyeçilik tarihinde önemli bir anlayışın oluşturulmasına da önayak olmuştur. 1973-1980 arası Türkiye'nin büyük kentlerinde

²⁶⁹ Bayraktar, “Turkish Municipalities: Reconsidering Local Democracy beyond Administrative Autonomy”.

²⁷⁰ Ayman Güler, **Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, s.175.

²⁷¹ Şengül, s.103.

“toplumsal belediyecilik” anlayışına sahip belediye başkanlarının hakim olduğu bir dönemdir. 1973 yılında gerçekleştirilen yerel seçimlerde Türkiye’de, büyük kentlerde merkezi yönetim ile belediyelerin aynı partinin denetimi altında olması olgusu sona ermiş ve sosyal demokrat başkan adayları göreve gelmiştir²⁷². Şengül’ün belirlediği 1960’a kadar yerel yönetimlerde varolan ikili temsiliyet yapısı, 1960’larda hızlanan iç göçün bir sonucu olarak 1970’lere gelindiğinde büyük kentlerin demografik yapılarının değişmiş olması nedeniyle bozulmaya başlamıştır. Erder ve İncioğlu, Türkiye’de yerel yönetimlerde, yerel siyasette ve bunlarla ilgili gruplarda gözlemlenen değişimin ardında kentsel nüfus artışının, kentsel gruplardaki çeşitlenmenin ve kentsel yaşamla ilgili taleplerin niteliğinin değişmesinin yattığını belirtmektedirler²⁷³. Kentsel nüfusun yarıdan fazlasını oluşturmaya başlayan bu göçmen nüfus, her ne kadar kurumsal yapıyla eklemlenme istekleri bulursa da, kentlerde enformel sektörün temsilcileri durumuna gelmiştir. 1970’lerin “kentsel solculuk” hareketi de, bu göçmen nüfusun karşılaştığı eşitsizlere işaret edip, sosyal adalete vurgu yapan bir akım olarak ortaya çıkmıştır. 1973 seçimlerinde CHP’nin büyük başarı sağlamasının arkasında, kentsel adalet ve eşitlik söylemine dayanan bir belediyecilik anlayışını önermiş olması yatmaktadır. Toplumcu belediyecilik anlayışı, özellikle büyük kentlerde yaşanan gecekondulaşma ve gecekondu bölgelerinde yaşayan sınıfların sorunlarının CHP’li belediye başkan adayları tarafından tanınması ve bu sorunlara çözüm önerileri sunulmasıyla doğmuştur²⁷⁴. Bu anlayışa sahip belediye başkanlarının başlangıçta bir programları yoktur, ancak kentlerdeki küçük esnaf ve tüccar sınıfının çıkarlarına yönelmek değil, gecekondu sakinlerine, işçi sınıfına ve ezilen kesimlerin sorunlarına çözüm getirmek istegindedirler²⁷⁵. Toplumcu belediyecilik anlayışının ilkeleri belediye başkanlarının uygulamaları temelli gelişmiş ve CHP 1977 seçimlerinden önce geliştirilen bu ilkeleri programına dahil etmiştir²⁷⁶. Ancak bu başkanlar, farklı bir partinin merkezi yönetime hakim olduğu bir dönemde bu vaatlerini gerçekleştirmek durumunda kalmışlardır. Merkezi hükümet de muhalefet

²⁷² Tekeli, s.9.

²⁷³ Erder ve İncioğlu, s.5.

²⁷⁴ Mahmut Güler, “Toplumcu Belediyeciliğin Doğuş Koşulları Üzerine”, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi. Toplumcu Belediyecilik. Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları** içinde (125-159), İstanbul: Kalkedon, 2009, s.154.

²⁷⁵ Tekeli, s.9.

²⁷⁶ Güler, “Toplumcu Belediyeciliğin Doğuş Koşulları Üzerine”, s.154. Bu ilkeler yazar tarafından; Demokrasi ve katılım, birlikçi ve bütünlükçü belediyecilik, üretici belediyecilik, tüketimi düzenleyici belediyecilik ve kaynak yaratıcı belediyecilik olarak isimlendirilmiştir.

partisinden bu belediyelerin başarılı olmasını özellikle mali yollarla engellemek istemiştir²⁷⁷. Dolayısıyla toplumcu belediyeçiliğin ilkeleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yaşanan çekişmeler sonucunda geliştirilmiştir. Sonuçta, toplumcu belediyelerde merkezi yönetime karşı bir “özerklik” mücadelesi verildiği belirtilebilir²⁷⁸. Merkezi yönetimin yetki alanına giren toplu konut, eğitim, sağlık gibi hizmetlerin toplumcu belediyeler tarafından gündeme getirilmesi sonucunda, Batı’da II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan, refah devletinin ve Keynezyen müdahale anlayışının bir parçası olan kent yöneticiliği anlayışı Türkiye’de de 1970’li yıllarda öne çıkmıştır. Kent yöneticiliği anlayışı, Batı’da yerel yönetimlerin merkezi yönetimin tamamlayıcısı olarak görülmesine dayanırken, Türkiye’de merkez-yerel çatışması nedeniyle, yerel yönetimler merkezi otoritenin karşısında alternatif bir iktidar odağı olarak görülmüş ve yerinden yönetim ve demokratikleşme sürecinin de temel taşıyıcısı olarak algılanmıştır²⁷⁹. Bu nedenle, yerel özerklik ile yerel demokrasi kavramlarının Türkiye’de sıklıkla özdeş anlamlarda kullanılması, 1970’li yıllardaki “kentsel solculuk”, “toplumcu belediyeçilik” veya “Yeni Belediyeçilik Hareketi” olarak adlandırılan deneyimlerden kaynaklandığı belirtilebilir. Ancak bu hareketin, uygulama alanı açısından oldukça sınırlı kalmış olması ve belediye başkanlarına fazlasıyla bağlı gelişmiş olması nedeniyle yeterince yaygınlaşmamış olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Şengül, 1970’li yılların başından 1980 askeri darbesine kadar geçen, büyük kentlerde “toplumcu belediyeçilik” anlayışının hakim olduğu bu dönemi, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında özerklik arayışında olduğu ve sol içerikli kent yöneticiliği anlayışının hakim olduğu dönem olarak belirlemektedir. Ancak Şengül, gecekondular ve kent yoksullarına yönelen bu belediyeçilik anlayışının, temsiliyet açısından fazla bir değişim yaratmamış olduğunu, belediye meclislerinin çoğunlukla yine küçük esnaf ve girişimcilerden oluşmaya devam ettiğini belirtmektedir. Bu durum, kent yönetiminde yine ikili bir yapının oluşmasına neden olmuştur. Kentsel solculuk stratejisi belediye başkanlarının kişiliğinde ifade bulurken, belediye meclisleri küçük

²⁷⁷ Tekeli, s.10.

²⁷⁸ Şengül, s.106.

²⁷⁹ Şengül, ss.106-107.

ölçekli ama değişim değerini ön plana çıkaran grupların temsil edildiği yerler haline gelmişlerdir²⁸⁰.

4. Liberal Ekonomi Politikaları Altında Belediyelerin “Güçlenmesi”

Türkiye'nin siyasi sistemini yeniden yapılandıran 12 Eylül 1980 askeri darbesi yerel yönetimler üzerinde de önemli düzenlemeler ve uygulamalar getirmiştir. Öncelikle, bütün belediye başkanlarının görevine son verilmiş ve bütün yerel meclisler dağıtılmıştır. Askeri yönetim döneminde 1981 tarihli 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun çıkarılması yerel yönetimleri güçlendirmeyi değil, ağırlaşan kent sorunlarının çözümünü kolaylaştırmayı hedeflemektedir. 1982 Anayasası, merkezin vesayet yetkisini genişletmiştir. Keleş, idari vesayet yetkisini kapsayan Anayasa'nın 127. maddesini antidemokratik uygulamalara zemin hazırlayan bir düzenleme olarak değerlendirmektedir²⁸¹.

Özellikle büyük kentlerde, bugünkü yerel yönetim yapısını oluşturan ve gerek akademik, gerek siyasi olmak üzere dikkatleri belediyelere çeken iki temel gelişme 1980 sonrasında yaşanmıştır. Bunlardan ilki 1984 yılında çıkartılan 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin kurulması, ikincisi ise 1985 yılında çıkartılan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun planlama yetkisini belediyelere vermesidir. 1980 askeri darbesi sonrasında gerçekleştirilen bu reformların demokratikleşme adına yapıldığını söylemek mümkün değildir. Nasıl ki Cumhuriyet döneminde çıkartılan 1580 sayılı yasada yerele aktarılan yetkilerin arkasında savaş sonrası çöküntü içinde bulunan kentlerin kendilerini toplama ve temel ihtiyaçlarını giderme amacı yatıyorsa, 1980 sonrası gerçekleştirilen bu reformların arkasında da kentlerde düzeni sağlama, denetim altına alma ve acil altyapı sorunlarını çözme gibi amaçlar yatmaktadır²⁸².

1980 yılında nüfusun %57'si belediye sınırları içinde yaşamaktayken, bu oran 1990 yılına gelindiğinde %67'ye çıkmıştır²⁸³. 1980'li yıllara gelindiğinde tarım sınai birikimine dönüştürülecek kaynak olmaktan çıkmış, ulusal gelirden sanayinin aldığı pay

²⁸⁰ Şengül, s.105.

²⁸¹ Ruşen Keleş, “Demokratik Gelişimimizde Yerel Yönetimler”, **Bahri Savcı'ya Armağan** içinde (290-300), Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı, 1991, s.295.

²⁸² Erder ve İncioğlu, s.xi.

²⁸³ Ayman-Güler, **Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, s.183.

tarımın payını geçmiştir. Bu toplumsal dönüşüm belediyelere de yansımış, özellikle orta ölçekli ve büyük kent belediyeleri meclislerinin temsil yapısı değişmiştir. 1984 yılında, nüfusu 50.000'den yüksek belediyelerin meclis üyeleri %32 esnaf, %18 sanayici-tüccar, %32 serbest meslek, %16 ücretlilerden oluşmaktaydı. Burada dikkat çeken değişim serbest meslek grubunda yaşanmıştır. Eskinin avukat, eczacı, doktor olan sahip serbest meslek mensuplarının yerini, kentsel büyüme ile doğrudan ilişkili olan müteahhitler, mühendisler, emlakçılar, müşavirler almışlar²⁸⁴. Bu meslek gruplarının belediye meclis üyeliğine ilgisinde, yeni İmar Kanunu ile planlama yapma yetkisinin belediyelere devredilmesi etkili olmuştur.

1983'te iktidara gelen ANAP yönetiminin yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik önemli düzenlemeleri olmuştur: 3030 sayılı yasa ile büyükşehirler için yeni bir yönetim modeli getirmek, 3194 sayılı yeni İmar Yasası ile belediyelere imar planlarını hazırlama yetkisi vermek ve 2985 sayılı yeni Toplu Konut Yasası'nın getirdiği olanaklar sonucunda, belediyelerin kent mekânlarının üretilmesinde kilit rol üstlenmesine, bina arsa sahiplerine belediye eliyle yeni rantlar yaratılmasını sağlamak²⁸⁵. Türkiye'deki büyük kent belediyelerinin 1980'lerin başından beri geçirdikleri bu değişimi Erder ve İncioğlu “geleneksel belediyecilikten projeci belediyeciliğe” geçiş olarak tanımlamaktadırlar. “Geleneksel belediyecilik” çöp toplama, tarife düzenleme, işyeri ruhsatı verme, su ve kanalizasyon hizmetleri gibi “kolektif tüketime” yönelik günlük işlerin yürütülmesini ifade ederken, “projeci belediyecilik” metro gibi büyük altyapı ve sanayi yatırımlarına yönelen bir anlayışı ifade etmektedir. “Projeci belediyecilik” anlayışının uygulanabilmesi için temel altyapı, ANAP iktidarı döneminde sözü edilen kurumsal ve yasal düzenlemeler tarafından kurulmuştur. Bu yeni anlayış, yerel siyasetle ilgilenen grupları değiştirmiş, özellikle İstanbul gibi büyük kentlerde “güçlü başkan” modeli etrafında toplanan işadamları, girişimci gruplardan oluşan “korporatist” bir yapının oluşmasına neden olmuştur. Bu

²⁸⁴ Ayman-Güler, **Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, s.184.

²⁸⁵ Ali Ekber Doğan, **Eğreti Kamusalılık. Kayseri Örneğinde İslamcı Belediyecilik**, İstanbul: İletişim, 2007, ss.71-72.

durum, önceki dönemlerde yerel yönetim etrafında yerel esnaf ve küçük girişimcilerin oluşturduğu grupların tasfiyesi anlamına gelmektedir²⁸⁶.

1980 sonrası dönemde belediyelerin örgütsel yapısında bir başka yenilik daha oluşmuştur: Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT). Bu teşebbüsler, belediyelere bağlı, ancak piyasa mekanizması içinde işleyen şirketleri ifade etmektedir. Bu şirketler, bir yandan belediyelere merkezin kontrolünden kaçma olanağı sağlarken, diğer yandan piyasa mantığının yerel yönetim birimlerine sokulmasında aracı rol oynamıştır²⁸⁷. Ancak 1994 yılına kadar belediye meclisi kararı ile gerçekleştirilen BİT kurulması, 1994 yılında 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı kılınmıştır.

1980'li yıllarda gerçekleştirilen bu düzenlemeler, belediye gelirlerinin artmasına neden olmuş ve artan gelir yatırımlara yönelmiştir. 1981-1995 yılları arasında İller Bankası ve yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen sabit sermaye yatırımlarının toplam yerel harcamadaki payları incelendiğinde, ilk yılda %70'i bulan İller Bankası payının yıllar içerisinde düştüğü ve 1995'te %15'e gerilediği görülmektedir. Bunun karşısında yerel yönetimlerin payı %30'lardan %85'e yükselmiştir. Dolayısıyla yerel yatırımlarda İller Bankası'nın devreden çıkarıldığı görülmektedir²⁸⁸.

5. Sosyal Belediyecilik El Değiştiriyor

1984-1989 ANAP döneminden sonra, 1989 seçimlerinden büyük ve orta ölçekteki kentlerin çoğunluğunda başarıyla çıkan SHP, kendini 1970'lerin belediyecilik anlayışının mirasçısı olarak sunmaya çalışmış ve ANAP döneminde göz ardı edilen toplumsal ihtiyaçlara ve sosyal adalete vurgu yaparak iş başına geçmiştir. Ancak, 1989-1994 yılları arasında belediye yönetimlerinde bulunan SHP'li belediye başkanlarının ve yönetimlerinin uygulamaları 1970'lerin belediyecilik çizgisinden uzak kalmış, toplu tüketim hizmetlerinin kolektifleştirilmesi, tüketim alanının yoksul ücretli kesimler lehine düzenlenmesi, katılımcı yönetim uygulamalarının gerçekleştirilmesi sınırlı düzeyde kalmış, dolayısıyla bu yöndeki vaatlerini yerine getirememişlerdir. Ayrıca

²⁸⁶ Erder ve İncioğlu.

²⁸⁷ Şengül, s.111.

²⁸⁸ Ayman Güler, **Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, s.187.

özellikle Ankara ve İstanbul gibi büyük kentlerde SHP'li belediyeler de, dış finansmanla desteklenen büyük projelere yatırım yaparak ve belediyelerin üretebileceği mal ve hizmetleri özelden temin ederek “projeci belediyecilik” anlayışıyla “kent işletmeciliği” modeline yönelmişler, bu açıdan ANAP yönetiminden farklı bir anlayış geliştirememişlerdir²⁸⁹.

Şengül, 1990'lı yılların yerel siyasetini, alternatif projelerin ve kentsel politikaların ortaya çıktığı bir dönem olarak nitelendirmekte, bu dönemde liberal stratejileri kabullenen genel bir çerçeve içinde sosyal adalet ve bölüşüm temelli bir siyaset anlayışının yerini kimlik temelli siyasi hareketlerin aldığını belirtmektedir²⁹⁰. Kimlik temelli olarak tanımlanan bu siyasal hareketlerden ilkini, siyasi İslam yönelimli hareket ve partiler oluştururken, ikincisini bölgesel düzeyde güçlenen Kürt partileri ve hareketleri oluşturmaktadır.

Türkiye’de 1994 seçimleriyle belediyelerde yönetime gelen Milli Görüş çizgisi, 2002 genel seçimlerinde ulusal düzeyde de başarıya ulaşmıştır. 1984 sonrasında yerel siyasetin öneminin artması, 1980 öncesi var olan marjinal partilere seçmen tabanlarını genişletmek için bir fırsat yaratmış, bu fırsatı da en iyi değerlendiren RP çizgisi olmuştur. Ancak, RP'nin bu başarısını sadece seçim zamanlarında uygulanan bir taban siyaseti anlayışına indirgemek hatalı olacaktır. RP'nin belediyecilik anlayışı “projeci” ve “yatırımcı” belediyecilik yaklaşımlarına “sosyal belediyecilik” yaklaşımının eklenmesiyle oluşturulmuştur. Bu anlayışın hayata geçirilmesinde partinin kullandığı en önemli araç ise, seçim dönemleri dışında da aktif bir biçimde ve bir “sosyal yardım ve dayanışma örgütü” olarak çalışan yerel örgütleri olmuştur²⁹¹. İlk başta kurumsal ve sistematik olmayan bu “sosyal belediyecilik” yaklaşımı, partili belediyelerin uygulamalarıyla somutlaşmış ve sistemleşmiştir. Bu anlayışın kurumsal ve yasal bir düzene oturmasına ilişkin çalışmalar ise, 2000’li yıllarda RP-FP çizgisinden kopan AKP'nin iktidara gelmesi ile başlamıştır.

²⁸⁹ Doğan, ss.77-78.

²⁹⁰ Tarık Şengül, “Yerel Yönetimlerde Katılım ve Yeni Katılım Biçimleri”, **TÜBİTAK 1011 Uluslararası Araştırma Projesi Raporu**, Ankara: TÜBİTAK, 2005 s.15.

²⁹¹ Erder ve İncioğlu, ss.8-9, 13.

RP'nin yerel yönetimlerdeki bu başarısıyla ilgili ipuçlarını 1990 ve 1994 yıllarında partinin Mahalli İdareler Başkanlığı'nın hazırlamış olduğu raporlarda bulmak mümkündür. Bu raporlarda partili belediyelerin övündükleri başarılar ve uygulamalar arasında gereksinim duyulan malzemeleri üretecek tesislerin kurulması, otobüs filolarını ve makine parklarını genişletmeleri, içme suyu, kanalizasyon, yol yapımı hizmetlerindeki başarılı icraatları, israfı yolsuzluğu ve rüşveti önlemeleri, borçsuz belediyeler yaratmaları, bürokratik savsaklamaları önlemek için kurulan “Beyaz Masalar”, her hafta ayrı bir mahallede düzenlenen “Halk Meclisleri” belirtilmiştir. RP'li belediyelerin dikkat çeken bir diğer ilişkisi ise, “Milli Görüşçü gurbetçi hemşerileri” ile kurdukları ilişkidir. Sözü edilen raporlarda, bu “hemşerilerden” toplanan yardımların borçsuz belediye yaratmak için kullanıldığı belirtilmektedir²⁹².

Cumhuriyet'in kuruluşundan 2000'li yıllara kadar olan dönemin genel olarak değerlendirildiğinde, kentleşme hızının yükselmesine bağlı olarak kentsel sorunların ve ihtiyaçların artmasına karşın yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemelerin oldukça sınırlı kaldığı görülmektedir. Bu dönemde yerel yönetim sistemi üzerinde yapılan en önemli düzenlemeler; 1981 yılında askeri yönetim döneminde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun yürürlüğe girmesi, 1984 yılında büyükşehir belediyelerinin kurulmasını sağlayan 3030 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ve 1985'te imar planları yapma yetkisinin belediyelere devredilmesidir. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla belediye sistemi “iki kademeli” bir yapıya dönüşmüş, imar planları üzerindeki yetkinin belediyelere aktarılmasıyla yerel meclislerin toplumsal yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Müteahhit, mimar, mühendis, emlakçı gibi meslek gruplarından kişilerin yerel siyasete ilgi duymaya başladığı bir dönem başlamıştır. Bunun dışında, büyük şehirler dışındaki belediyeleri düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu 75 yıl yürürlükte kalmıştır, küçük ve orta ölçekli kentler 2005 yılına kadar Cumhuriyet döneminin başında çıkarılan bu yasa ile yönetilmiştir. İl özel idareleri (İÖİ) ise, yine 2005 yılına kadar Osmanlı döneminden kalan 1913 tarihli yasa ile yönetilmiştir. 5302 sayılı yeni İÖİ Kanunu yürürlüğe girene kadar, bu kurumların yıllar içerisinde işlevlerini yitirdikleri, yerel yatırımlar içerisindeki paylarının düştüğü görülmektedir. 1946 yılında, yerel yatırımlara ilişkin kamu harcamalarının %53,4'ü İÖİ'ler tarafından

²⁹² Doğan, s.85.

gerçekleştirilmiş, bu oran yıllar üzerinde düşerek 1969 yılında %30'a gerilemiştir. Bunda, İÖİ görev alanlarına ait yatırımların merkezi yönetim tarafından üstlenilmesinin ve üretim alanına yönelik bazı yatırımların özel sektöre bırakılmasının etkisi büyüktür. Bu nedenle, yerel yatırımlarda İÖİ payının düşmesi ve dolayısıyla belediyelerin payının artması, belediyelerin güçlendirildiği anlamına gelmemektedir²⁹³.

C. YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANMASI

2002 yılında ulusal iktidara gelen AKP hükümeti, İÖİ, belediye ve büyükşehir belediyesi (BŞB) kanunlarını değiştirmiştir. Yerel yönetim reformları olarak adlandırılan bu düzenlemeler, yerel yönetimlere yeni yetki alanları devretmiş ve özellikle İÖİ'yi yerinden yönetim ilkesi bağlamında bir yerel yönetim birimi olacak şekilde yeniden yapılandırmış ve illerde daha aktif bir rol üstlenmesini sağlamıştır. Ancak, bu reformların henüz tamamlanmadığı belirtilmelidir. Cumhuriyet'in kurucu kanunları arasında değerlendirilebilecek 1924 tarihli Köy Kanunu ve Belediye Gelirleri Kanunu'nun değiştirilmesi çalışmaları devam etmektedir. Bunların yanında, kamu yönetiminin genel işleyişini düzenleyen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (KYTK), 2004 yılında TBMM'de kabul edilmesine karşın Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve sonrasında kamuoyunda oluşan tepkiler nedeniyle gündemden düşmüştür. Bu kanun tasarısı, gerçekleştirilen “yerel yönetim reformlarının” temelinde bulunan ilkeleri ve eğilimi göstermesi bakımından önemlidir. Bir sonraki başlık altında, gerçekleştirilen yeni düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında bu birimlere aktarılan yeni yetki alanları sonucunda nasıl bir hizmet bölüşümü sağlandığı değerlendirilecektir.

1. Kamu Yönetiminde Reform Girişimleri

Türkiye'de kamu yönetiminin genel yapısı doğal olarak yerel yönetim yapısını da biçimlendirmektedir. Ne zaman kamu yönetiminin kapsamlı bir reforma ihtiyaç duyduğu argümanları ve buna yönelik çalışmalar hız kazansa, bu reform çalışmaları

²⁹³ Ayman Güler, *Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s.170.

kapsamı içerisinde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler de önemli yer tutmuştur. Kamu yönetimine ilişkin reform çabalarının geçmişi 1960'lara kadar dayanmaktadır. Bu kapsamda yürütülmüş üç büyük girişimden bahsetmek mümkündür: 1962-1963 yıllarında yürütülmüş Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1971 yılında yayınlanmış İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler Raporu ve 1988-1991 yılları arasında yürütülen Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) ve 2004 yılında TBMM'de kabul edilip Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen KYTK. Özellikle KAYA raporunda, kamu yönetiminin reform ihtiyacının “hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara uyumlu hale getirilmesi” şeklinde gerekçelendirilmesi²⁹⁴ reform çalışmalarına hakim olan anlayışın 1980 sonrası gelişen, devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu sektörünün küçülmesi ve hizmet sunumunda etkinliğin artırılması arayışı olduğuna işaret etmektedir²⁹⁵. KAYA Genel Raporu'nun yerel yönetimlere ayrılan bölümünde, yerel yönetimlerin karşı karşıya olduğu temel sorunlar belirlendikten sonra (demokratik yapılardan uzak oluşu, katılımcı mekanizmaların olmayışı, yeterli mali kaynaklara sahip olmayışı, güçlü bir vesayet denetimi altında oluşu, vb.), bu sorunların temel kaynağı “bir türlü terk edilemeyen merkezîyetçi yönetim geleneği” olarak tanımlanmaktadır²⁹⁶. Osmanlı İmparatorluğu'ndan “miras” kalan “bürokratik merkezîyetçi geleneği”, Türk kamu yönetiminin ve yerel yönetim sisteminin dünyada ve Türkiye'de yaşanan ekonomik ve toplumsal değişimlere ayak uyduramamasının temel nedeni olarak görülmektedir²⁹⁷.

AKP'nin 2002 yılında iktidara gelmesi ile hükümet programına ek olarak hazırlanan “Acil Eylem Planı” içerisinde kamu yönetimi reformları da dahil edilmiştir²⁹⁸. 58. Hükümet Programı'nda belirlenen hedef, kamu sektöründe girişilecek reformların habercisidir: “*Merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş*

²⁹⁴ TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, Ankara: DİE, 1991, s.1.

²⁹⁵ Korel Göymen, *Dynamics of Local Governance in Turkey*, 2006, Sabancı Üniversitesi, www.research.sabanciuniv.edu (30.03.2010).

²⁹⁶ TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, s.177-179.

²⁹⁷ Korel Göymen, **Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, İstanbul: Boyut, 2010, ss.71-72.

²⁹⁸ Göymen, s.75.

yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir”²⁹⁹. T.C. Başbakanlık tarafından yayınlanan ve KYTK hazırlama komisyonu tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim” başlıklı kitapta Türk kamu yönetiminin değişim ihtiyaçları gerekçelerinden biri de “aşırı büyüme ve merkezileşme” olarak belirlenmiş, bu başlık altında, aşırı merkezileşme sonucunda yönetimin oldukça büyük ve hantal bir yapıya dönüştüğü vurgulanarak, özellikle mali sektör ve bankacılık alanlarında ortaya çıkan sorun ve krizler, enerji sektöründe yaşanan kayıplar ile yüksek maliyetler, kamu harcamalarında verimsizlik ve israf, imar uygulamalarında sorunlar ve çarpık kentleşme ve yolsuzluk gibi birçok sorun bu “hantal ve aşırı merkezi” yönetim sistemine bağlanmıştır³⁰⁰. Ayrıca, hazırlanacak KYTK ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler reformu için gerekli olan hukuki altyapının oluşturulacağı ve bu kapsamda merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki işbölümünün netleştirileceği belirtilerek, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na (AYYÖŞ) uygun olarak, merkezi yönetimin görev ve yetkileri tek tek belirlenip, bunlar dışında kalan alanlarda ise yetkinin yerel yönetimlere bırakılacağı ifade edilmiştir³⁰¹. Bu ifade, kanun tasarısı üzerindeki kaygıların artmasına neden olmuştur³⁰². Aynı kitapta, merkezi yönetim birimlerinin görev ve yetki alanları politika belirleme, standart oluşturma ve eğitim faaliyetleriyle sınırlandırılmış, bunlar dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakların yerel yönetimlere aktarılması öngörülmüştür. Bu kapsamda, merkezi yönetimin taşra teşkilatına ait müdürlüklerin, bina, araç, arsa, lojman gibi tüm araç ve gereçleriyle il idarelerine bırakılması öngörülmüş, hatta “hazine arazilerinin belediye sınırları içinde belediyelere, diğer bölgelerde il özel idarelerine bırakılacağı” ifadesi aynı kitapta yer almıştır³⁰³.

Yukarıda kısaca bahsedilen kitapta ortaya konan Türk kamu yönetimine ilişkin analizler, sorunlar, düşünceler ve reform önerilerinin altında yatan düşünce KYTK Tasarısı’nın temel gerekçesinde de aynen görülmektedir. Tasarı’nın 1. maddesi, yeni

²⁹⁹ 58. Hükümet Programı, www.belge.net’den aktaran Uğur Ömürgönülşen ve Uğur Sadioğlu, “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 18, Nu.1, (Ocak 2009), s.3.

³⁰⁰ T.C. Başbakanlık, **Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim**, Ankara: Başbakanlık, 2003, ss.88-89.

³⁰¹ T.C. Başbakanlık, s.139.

³⁰² Ömürgönülşen ve Sadioğlu, s.4.

³⁰³ T.C. Başbakanlık, s.151.

dönemde yönetim anlayışının yönetişim anlayışına doğru kaydığını açıkça göstermektedir. Bu maddeye göre kanunun temel amacı “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir”³⁰⁴. Alada, KYTK’nın genel çerçevesinin 1980’li yıllarda başlayan liberal ekonomik politikalarını tamamlayıcı nitelikte olduğunu belirtmektedir. Buradaki hedef, kamu yönetiminde etkinliğin artırılması, hukuka bağlı demokratik, katılımcı, hesap verebilir ve saydam bir yönetimi gerçekleştirmektir. Bunun için de “özelleştirmeci”, “iyi yönetişimci” ve “yerelleşmeci” bir kamu yönetiminin oluşturulması öngörülmektedir³⁰⁵.

Kamu yönetimine ve yerel yönetimlere ilişkin yeniden yapılandırmanın hukuki çerçevesini çizme hedefini taşıyan bu kanun tasarısı, 2004 yılında TBMM’de kabul edilmesine karşın dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edilmiştir. Cumhurbaşkanı’nın veto gerekçesi, ülke ve ulus birliği, üniter devlet yapısı, kamu yararı ilkesi argümanlarına dayanmaktadır³⁰⁶. Bu kanun tasarısı sonuç olarak, halen meclis gündemine alınmayı beklemektedir. Ancak, KYTK yasalaşmamış olsa da, yerel yönetimlere ilişkin üç temel yasa değişmiştir.

2. Yerel Yönetim Reformları

Yerel yönetim reformu olarak adlandırılan yeni yasal düzenlemeler; Temmuz 2004’te yürürlüğe giren 5216 sayılı BŞB Kanunu, Temmuz 2005’te yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Mart 2005’te yürürlüğe giren 5302 sayılı İÖİ Kanunu’ndan oluşmaktadır. Göymen, özellikle 2002 yılında AKP’nin hükümete gelmesi ile girişilen kamu sektörünün yeniden düzenlenmesi çalışmalarına temel olan

³⁰⁴ <http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html>, (25.03.2010).

³⁰⁵ Adalet B. Alada, “Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişimler ve Türkiye’ye Yansımaları”, Ramazan Günlü (Der.), **Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri** içinde (269-303), Ankara: Dipnot Yayınları, 2008, s.290.

³⁰⁶ T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2004, cankaya.gov.tr’den aktaran Ömürgönülşen ve Sadioğlu, s.5.

ve reformu tetikleyen unsurları belirlemektedir. Çok partili siyasal hayata geçişten 2000’li yıllara kadar uzanan elli yılı aşkın bir dönemi kapsayan bu değerlendirmede yazar tarafından belirlenen unsurlar içerisinde, bu dönemde yürütülen liberal politikalar sonucu ortaya çıkan farklı toplumsal gruplardan gelen taleplerin vurgulandığı görülmektedir. Bu bağlamda, bugünkü haliyle, kısmen de olsa uygulanmaya konmuş kamu yönetimi reformuna ilişkin taleplerinin temelde bu toplumsal gruplar tarafından “etkin hizmet sunumu” argümanı çerçevesinde desteklendiği savunulmaktadır³⁰⁷. Alada, KYTK’nın genel çerçevesini oluşturan bakış açısının yerel yönetim yasalarına da yansıdığını ve bu yasaların “etkinlik” ve “demokratiklik” kavramları üzerine kurulduğunu belirtmektedir. Ancak, “demokratiklik” ilkesi, AYYÖŞ’te tanımlanan “yerel özerklik” uyarınca sağlanmaya çalışıldığı için, yerel demokrasi “biçimsel ve sınırlı” bir tanımlamaya mahkum edilmiş, yatay ve dikey siyasal düzlemler göz ardı edilerek “demokrasi” ve “özerklik” arasındaki ilişki basitleştirilmiştir. Etkinliğin sağlanması ise, yerel hizmetlerin sağlanmasında borçlanmaya ve özelleştirmeye olanak veren düzenlemeler yoluyla gerçekleştirilmek istenmektedir³⁰⁸.

Dolayısıyla, 2004 yılında önce BŞB Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle başlayan yerel yönetim reformlarının, demokratikleşme taleplerini karşılama konusunda yeterli olup olmadığı tartışmalıdır. Bu reformların altında yatan temel argümanları ve düşünceleri göstermesi açısından yukarıda değindiğimiz belgelerde de (KYTK Tasarısı, Başbakanlık tarafından hazırlanan kitap, 58. Hükümet Programı) aslında demokratikleşme kaygısının ön plana çıkartıldığı söylenemez. Bu reformlar liberal düşünceye ve yönetim anlayışına uygun olarak “hizmette etkinliğin ve verimliliğin sağlanması” hedefine yoğunlaşmış, yerel özerklik, yerel demokrasi ya da katılım gibi unsurların geliştirilmesi üzerine yapılan vurguların ise etkin hizmet sunumunun sağlanmasında bir araç olarak görüldükleri izlenimi oluşturmaktadır. Yeni düzenlemeler hem demokratiklik bağlamında, hem de yeni yasalara hakim olduğu ileri sürülen temel eğilimler açısından eleştirilmektedir. Eleştirilerin iki ana temelde yapıldığı belirtilebilir. Birincisi, bu yeni yasal çerçevenin devletin üniter yapısını tehdit edici nitelikte olduğuna ilişkindir. İkinci eleştiri temeli ise, bu yeni yasal çerçevenin neoliberalizmin

³⁰⁷ Göymen, ss.72-74.

³⁰⁸ Alada, s.290.

açık bir ifadesi olduğu, belediye hizmetlerinde özelleştirilmeye gidilmesini kolaylaştırarak devletin sosyal sorumluluklarını azalttığı, bunun da ve ekonomik ve toplumsal açıdan dezavantajlı grupları zayıflatacağı şeklinde özetlenebilir.

Gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarına ilişkin eleştiriler, reformlara özünde destek veren gruplar tarafından da yapılmaktadır. Bu gruplar, yeni düzenlemelerdeki birtakım eksikliklere dikkat çekerek, bunların uygulamada karışıklıklara neden olacağını belirtmektedirler. Bunlar; katılımı artırıcı somut mekanizmaların güçlendirilmesi gerektiği, yeni yasaların yetki kargaşasına neden olmamak için diğer yasalarla uyumlulaştırılması gerektiği, iç ve dış denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi gerektiği (bu kapsamda özellikle belediyeleri denetleme yetkisinin sadece Sayıştay'a verilmesi eleştirilmektedir), yerel yönetim kaynaklarının artırılmasını sağlayacak bir yasal çerçevenin oluşturulmamış olması ve yeni yasalarla birlikte küçük ölçekli yerel yönetim birimleri üzerine (il belediyeleri) daha fazla yükün binmesi ile bu birimlerin sahip olduğu kaynak ve altyapının devredilen tüm yetkileri karşılamaya yetmeyecek olmasıdır. Özellikle bu son eleştiri, tez çalışmasının gerçekleştirildiği Edirne için önem taşımaktadır. Saha araştırması kapsamında Edirne Belediyesi'nin aktarılan yeni yetki alanlarının çoğunda faaliyet gösteremediği, "geleneksel belediyecilik" hizmetlerini bile karşılamada zorlandığı görülmüştür.

II. TÜRKİYE’DE YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLER

Yönetimler arası ilişkilerin örgütlenmesinin niteliği; yerel yönetimlerin sahip olduğu işlevleri belirleyen yönetimler arası hizmet bölüşümü ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu kontrol araçlarının niteliği ve nasıl kullanıldığı kapsamında ortaya çıkmaktadır. Bu bölümde, öncelikle Türkiye’de yerel yönetimlerin sahip olduğu işlevler belirlenecek, sonrasında ise merkezi yönetimin denetim araçları olarak idari vesayet ve mali kontrol araçlarının kapsamı üzerinde durulacaktır. Böylelikle, yerel yönetimlerin yerel özerklik çerçevesinde de değerlendirilmesine çalışılacaktır.

A. YÖNETİMLER ARASI HİZMET BÖLÜŞÜMÜ

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, yönetimler arası hizmet bölüşümü, yerel yönetim sisteminin en temel belirleyici unsurlarındandır. Hangi işlevlerin yerel yönetim birimlerine bırakıldığı ve işlevlerin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin sahip olduğu takdir yetkisi ve yerel özerklikle ilgili yapılan incelemelerde dikkate alınan önemli bir unsurdur. 1982 Anayasası’nın yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesi yerel yönetimlerin yürütmesi gereken hizmetler konusunda, yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine göre düzenleneceğini belirtmektedir. Bu bölümde Türkiye’de yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanları eski ve yeni yasalar çerçevesinde değerlendirilecektir.

1. İl Özel İdarelerinin Görevleri

1913 tarihli İÖİ yasası uyarınca bu birimlere aktarılan görevler beş alan altında gruplandırılmaktadır³⁰⁹: (1) tarım ve hayvancılık (2) sağlık ve sosyal yardım, (3) eğitim, (4) ekonomi-ticaret ve (5) bayındırlık. İÖİ’lere tanınan görev alanlarının genişliği, yasanın çıktığı dönemde merkezi yönetime ait yeterli ve güçlü bir örgütlenmenin olmamasından kaynaklanmaktadır. Yasa ile İÖİ’lere verilen görev alanları, merkezi yönetime ait vilayet örgütlenmesinin olmadığı yerlerin de

³⁰⁹ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi, 2000, ss.140-142.

yapılandırılması amacını yansıtmaktadır. Ancak Cumhuriyet sonrasında, il yönetimlerinin kurulmuş olması ve belediye sayısındaki artışla beraber İÖİ'ler işlevsiz kurumlar haline gelmiştir. Bunda, İÖİ'lerin görev alanlarının merkezi yönetimin görevleri arasına alınmış olmasının ve merkeze bağlı birçok kurumun (Toprak Mahsülleri Ofisi, Karayolları Genel Müdürlüğü, DSİ, DPT, İskan, Tarım ve Köyişleri, Orman bakanlıkları gibi) oluşturulmasının etkisi büyüktür. Bu kurumların yetki ve görev alanları İÖİ'ninkilerle çatışmaktadır³¹⁰.

2005 yılında 5302 sayılı İÖİ Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılarak personel ve donanımının İÖİ'lere devredilmesiyle birlikte, İÖİ'ler işlev kazanmıştır. 5302 sayılı Kanun İÖİ'lerin hizmet alanlarını “il sınırları içinde” ve “belediye sınırları dışında” olmak üzere iki gruba ayırmıştır. Buna göre İÖİ'ler il sınırları içinde, eğitim, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları kurulmasına ilişkin hizmetleri yürütmekle görevlendirilmiştir. Belediye sınırları dışında ise, hem bir belediye gibi çalışmaları hem de köylere yönelik hizmetleri sağlamaları öngörülmüştür. Buna göre İÖİ'nin belediye sınırları dışındaki görevleri; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler olarak belirlenmiştir.

Görüldüğü gibi, 5302 sayılı yasa da İÖİ'ler için oldukça geniş bir görev alanı çizmektedir. Özellikle “il sınırları içerisinde” belirlenen görev alanları, ilin ekonomik ve toplumsal kalkınmasına yönelik hizmetleri de içermektedir. KYTK Tasarısı'nda, merkezi yönetimin illerdeki birimlerinin İÖİ'lere devredilmesinin öngörüldüğü belirtilmişti. Ancak tasarı yasalaşmadığı için bu, gerçekleşmemiştir. Sadece 2005 yılında kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü İÖİ'lere devredilmiştir. Bu durumda, İÖİ ile merkezi yönetime bağlı kuruluşların görev ve yetki alanlarında bir çakışma olduğu görülmektedir. Bu çakışmadan doğacak sorunların önlenmesinde, il içerisinde farklı yönetim kademelerine ait kurumların hizmet ve faaliyetleri arasında

³¹⁰ Keleş, s.142.

bütünlük ve uyum sağlama görevi valiye bırakılmıştır (m.6). Kanun'un 6. maddesine, 2005 yılında eklenen ve 2008 yılında değiştirilen bir ek fıkra ile, bakanlıklar ile diğer merkezi yönetim kuruluşlarının görev alanına giren yatırımlarını, bütçelerinde yapılacak yatırım için öngörülmüş olan ödenekleri, ilgili bakanın onayı ile İÖİ'ye aktararak İÖİ eliyle gerçekleştirebileceği, bu yolla gerçekleştirilecek yatırımların 6. maddede belirlenen İÖİ'nin görev alanlarıyla sınırlandırılmayacağı düzenlemesi getirilmiştir. Böylece İÖİ'ler, illerde aktif ve yatırımcı bir kurum olarak ortaya çıkmıştır. Edirne'de gerçekleştirilen saha çalışması sırasında da İÖİ'nin İl'de etkili, kamu kaynaklarını yönlendiren ve yerel yönetimler içerisinde yatırımcı niteliği ön plana çıkan bir birim haline geldiği gözlenmiştir. Ancak, Edirne İÖİ'nin gerçekleştirdiği yatırımlarda köylere yönelik hizmetlerin yoğun olduğu görülmektedir. Bu anlamda İÖİ'nin ilin ticari kalkınmasını sağlamaktan ziyade, köy altyapılarını iyileştirme üzerine çalıştığı belirtilebilir.

2. Belediyelerin Görev Alanları

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin yürüteceği görevleri “liste ilkesine” uygun olarak 76 madde halinde sıralamaktaydı. Ayrıca yasa, belediyeleri gelirleri temelinde ayırtmış³¹¹ ve her bir gelir grubuna giren belediyeler için görevleri “zorunlu” ve “isteğe bağlı” görevler olarak ikiye ayırmaktaydı. Ancak, belediye görevlerinin gelire göre farklılaştırılması, para değerinin değişmesine bağlı olarak zaman içerisinde anlamını yitirmiştir, tüm görevler tüm belediyeler için zorunlu hale gelmiştir³¹². Ayrıca tüm belediyeler için “isteğe bağlı görevler” belirlenmişti. İsteğe bağlı görevlerin yerine getirilmesi için ise, öncelikle zorunlu görevlerin gerçekleştirilmesi koşulu konmuştu. İsteğe bağlı görevlerin, üretim alanlarına yönelik faaliyetler olduğu görülmektedir, ancak belediyelerin zorunlu görevlerinin tamamını yerine getirebilme güçleri olmadığı göz önüne alınacak olursa, bu birimlerin üretim alanında faaliyet göstermesi olanaksızdı.

Ayman-Güler, 1580 sayılı yasa ile belediyelerin toplumsal nitelikli görevler üstlendiğini belirtmektedir. Üretim sürecinde doğrudan yer almayan bu kurumlar, ticari

³¹¹ Yasada belediyeler üç gelir grubu altında toplanmıştır: (1) Gelirleri 50.000 liradan yukarı, (2) Gelirleri 200.000 liradan ve (3) Gelirleri 500.000 liradan yukarı olan belediyeler. Keleş, 2000, s.215.

³¹² Keleş, 2000, s.215; Güner, s.55.

hayatta da “yerel ticaret alanının düzenlenmesi” işlevi ile sınırlandırılmışlardır. Yazar sonrasında, bu dönemde belediyelerin gördüğü sosyo-ekonomik işlevleri 3 grupta inceler³¹³: (1) Düzeni ve düzenliliği sürdürme işlevi. Belediyelerin yangın, afet, sivil savunma, çalışma saatlerinin düzenlenmesi, sokak temizliği, çöp, gıda denetimi, mezarlık işleri gibi görevleri ile sağlık ve sosyal yardım alanına ilişkin görevleri (aşevlerinin kurulması, yoksulların acil sorunlarına geçici çözümler bulunması vb.) bu işlev kapsamında değerlendirmektedir. Bunlar, “geleneksel belediyeçilik” olarak nitelendirilen faaliyetleri kapsamaktadır. (2) İşgücünün kendini yeniden üretmesine katkıda bulunmak işlevi. Bu kapsamda, belediyelerin gerekli durumlarda yalnızca temel gıda ve zorunlu ihtiyaç maddeleri üzerinde fiyat koyma, stoklama ve satma yetkisine sahip olmaları, ısınma konusundaki kısmi belediye tekeli, isteğe bağlı görevler arasında belirlenen barınma alanına ilişkin olarak belediyelerin ucuz konut üretme yetkisi, kültür ve eğlence alanlarına ilişkin görevleri değerlendirilmektedir. (3) Sermaye birikimine katkı işlevi: Bu işlev, kentsel planlama ve kentsel altyapı yatırımları aracılığıyla yürütülmektedir. Ancak bu yetkilerin kullanımında her zaman için merkezi yönetimin sınırlamaları ve kontrolü söz konusu olmuştur.

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, yönetimler arası hizmet bölüşümü açısından dikkat çeken ilk unsur, “liste ilkesi” yerine “genel yetki” ilkesinin benimsenmiş olmasıdır. Belediyelerin görev ve sorumluluk alanlarını belirleyen 14. maddedeki, “belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” ifadesi “genel yetki” ilkesine uygun düzenleme getirildiğini göstermektedir. Ancak bu fıkra, Anayasa Mahkemesi tarafından 2007 yılında iptal edilmiştir³¹⁴. Bu hükmün iptaliyle “genel yetki” ilkesinden sapma olmuş olsa da, belediyelerin yetki ve sorumluluklarını düzenleyen ilgili maddede, bu alanların genel başlıkları altında belirtildiği görülmektedir. 5393/m.14’te göre belediyelerin yetki ve sorumluluk alanları iki başlık altında toplanmıştır. Birinci başlıkta, “geleneksel belediyeçilik” hizmetlerinin yanısıra, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, sosyal hizmet, spor, meslek ve beceri kazandırma ile ekonomi ve ticaretin gelişmesine yönelik hizmetler sıralanmıştır. İkinci

³¹³ Ayman Güler, **Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, ss.138-141.

³¹⁴ Anayasa Mahkemesi’nin 24.1.2007 tarih ve E. 2005/95.K.2007/5 sayılı Kararı.

başlıkta ise; kültür, eğitim, spor alanlarına yönelik altyapı, bakım ve onarım faaliyetleri gerçekleştirebileceği belirtilmektedir. Madde, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının belediyenin mali durumuna ve hizmetin ivediliğine göre belirleneceği hükmünü getirmiştir. Böylelikle, eski yasadaki gibi “zorunlu” ve “isteğe bağlı” görevler şeklinde bir ayrıma gidilmemiş, oldukça geniş bir alanda belirlenen belediye yetki ve sorumlulukların hangisinin öncelikli olarak yerine getirileceğinin belirlenmesinde kararın yerel gereksinimler göz önüne alınarak verilmesini öngörmüştür. Bu düzenleme dolayısıyla, belediyelerin takdir yetkisinin yasal düzeyde arttığını göstermektedir.

Kanun’un 15. maddesi ise belediyelerin yetki ve imtiyazlarını tanımlamaktadır. 14. maddede tanımlanan “görev ve sorumluluklar” ile 15. maddede düzenlenen “yetki ve imtiyazlar” arasındaki fark, “yetki ve imtiyazların” belediyelerin tekel durumunda olduğu hizmetleri ve sadece belediyenin yetkili kılındığı konuları belirtiyor olmasıdır. Örneğin, yetki ve imtiyazları içinde düzenlenen “katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması” ile ilgili hizmetler ve “toplu taşıma yapmak, toplu taşıma sistemleri kurmak, kurdurtmak, işletmek ve işlettirmek” yalnızca belediyeye aittir ve bu hizmetlerin üçüncü kişilere ihalesini ancak belediye yapabilir. Öte yandan, 14. maddede belirtilen “her derecede sağlık kurumu açmak” ya da “okul binalarının bakım ve onarımını yapmak” belediyelerin görev ve sorumlulukları alanına girmektedir, ancak belediyeler bu alanda tekel durumunda olmadığı gibi bu alanda gerçekleştireceği faaliyetlerde merkezi yönetim biriminin (İl Sağlık Müdürlükleri ya da Milli Eğitim Müdürlüğü gibi) iznine bağlıdır.

Ayman-Güler tarafından 1580 sayılı yasa kapsamında, belediyelerin görevlerine ilişkin olarak yapılan sınıflandırma, yeni yasal çerçeve için de geçerlidir. Ancak, yeni yasanın bu işlevlerin sahip olduğu ağırlığı değiştirebileceği ileri sürülebilir. 5393 sayılı yasa ile belediyelerin yetki ve sorumluluk alanlarının genişletildiği ve genişleyen bu alanlarda gerçekleştirecekleri hizmetlerin belirlenmesinde belirli bir takdir yetkisine kavuştukları görülmektedir. Yine de, herhangi bir belediyenin “geleneksel belediyecilik” hizmetlerini gerçekleştirmek yerine, örneğin konut üretimine ağırlık vermeyi tercih etmesi olanaklı görülmemektedir. Ayrıca, belediyelere devredilen bu yeni yetki alanlarında uygulamaların nasıl gerçekleştirildiğine ilişkin fazla çalışma

yoktur. Bu tez çalışması, Edirne’de ulaşım siyasaları kapsamında kent içi toplu ulaşım ile ilgili düzenlemeleri inceleyerek, yeni yasal çerçeve içerisinde belediyenin bu hizmeti nasıl yerine getirdiği, bu kapsamda hangi kurumlar ve toplumsal gruplar ile karşı karşıya kaldığı, hangileri ile “koalisyonlar” geliştirdiği anlaşılmaya çalışılmıştır.

B. MERKEZİ YÖNETİMİN YEREL YÖNETİM ÜZERİNDEKİ KONTROL ARAÇLARI

Birinci bölümde aktarıldığı üzere, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde üç yolla denetim ve kontrol uygulamaktadır: yönetsel, siyasal ve mali. Yönetsel denetim, “vesayet denetimi” yoluyla gerçekleştirilmekte olup, yerel yönetim özerkliğinin sağlanması için bu denetimin “hukuksallık denetimi” ile sınırlandırılması gerektiği hem alanyazınında vurgulanmakta hem de AYYÖŞ’te yer almaktadır. Buna göre, merkezi yönetimin yerel yönetimin kararlarını ve uygulamalarını yasalara uygunluğu temelinde denetlemesi gerekmektedir. Merkezi yönetim yerele aktarılan hizmetlerin görülmesine ilişkin kuralları belirlemesi de “yönetsel vesayet” kapsamında değerlendirilmektedir. Siyasal kontrol ise, yerel yönetim aktörlerinin merkeze erişimlerini sınırlandırılması ya da engellenmesini ve yerel kararların belirli yönde alınmasının sağlanmasını içermektedir. Bu kontrol yasal düzenlemeler yoluyla ya da enformel biçimde gerçekleştirilebilmektedir. Son olarak mali kontrol araçları, yerel yönetim birimlerinin kaynak geliştirme kapasitelerini sınırlayan düzenlemelerdir. Bu kapsamda, yerel birimlere aktarılan gelirler, bu birimlerin gelir artırmaları üzerindeki merkezi kontrol (örneğin borçlanma üzerindeki) ve merkezden yerele aktarılan hibeler (transfer sistemi) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu bölümde, Türkiye’de yerel yönetim sistemini belirleyen yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde, “yönetsel vesayet” kapsamı ve yerel yönetimlerin finansal kaynaklarını belirleyen düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

1. Yönetsel Vesayet’in Değişen Kapsamı

1982 Anayasası’nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesi de merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine

uygun olarak yürütülmesi, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla yönetsel vesayet yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir. Görüldüğü gibi, Anayasa’da “hukuksallık denetimini” aşan ve “yerindelik denetiminin” önünü açan bir yönetsel vesayet kapsamı belirlenmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi, vesayet yetkisinin, yerel birimlerin kararlarının gereksinimler doğrultusunda alınıp alınmadığına -başka deyişle yerideliğine- ilişkin bir merkezi denetim, yerel yönetimlerin “dokunulmazlık gücü” ile sahip olduğu “takdir yetkisini” kısıtlamakta, dolayısıyla özerkliği daraltmaktadır.

Yerel yönetim reformları kapsamında yürürlüğe giren kanunların önemli bir yanı da, merkezin vesayet denetimini hafifletmesidir. Bu kapsamda, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun getirdiği yeni düzenlemeler çerçevesinde vesayet denetiminin kapsamı ve eski yasal düzenleme ile karşılaştırılması şu şekilde özetlenebilir: (1) 1580 sayılı yasada, belediye meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için en büyük mülki idare amiri tarafından onaylanması öngörülmekteydi. 5393 sayılı yasa, bu onay yetkisini kaldırmış, en büyük mülki amire sadece hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını yönetsel yargıya taşıma yetkisi vermiştir. Ancak bu yetki de, 2010 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir³¹⁵. Sonuçta 5393’e göre, belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için en büyük mülki idare amirine en geç beş gün içerisinde gönderilmesi yeterlidir. (2)1580 sayılı eski belediye yasasına göre, mülki idare amirleri, belediye meclislerinde kabul edilen bütçe üzerinde değişiklik yaparak onaylama yetkisine sahipti. Bu kapsamda; yasalara uygun olmayan vergi oranlarını indirmek, belediyenin görev alanları dışındaki konular için konmuş ödenekleri iptal etmek, zorunlu görevler için yetersiz ödenek konması durumunda bunları artırmak ve bütçeye konması zorunlu olup da konmamış ödenekleri eklemek yetkilerine sahipti³¹⁶. 5393 sayılı kanun ile bu yetki kaldırılmıştır. Ancak yasanın 53.madesi, belediye hizmetlerinde aksama olması durumunda valiyi bu hizmetlerin görülmesi konusunda yetkili kılmaktadır. (3) 5393 sayılı kanunda belediyelerin belirli bir orandan yüksek miktarda borçlanabilmesi İçişleri Bakanlığı’nın onayına bağlanmıştır (m.48). Bu

³¹⁵ 5393 sayılı ve 2005 tarihli Belediye Kanunu, madde 23. Anayasa Mahkemesi’nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2008/27, K.: 2010/9 sayılı Kararı ile iptal edilen beşinci fıkra.

³¹⁶ Hüseyin Kavruk ve Hasan Yaylı, “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı.10, Nu.3 (2008), s.8.

düzenleme, hem yönetsel vesayet altında (belediye meclis kararlarının merkezi yönetim tarafından onaylanması), hem de merkezin yerel üzerinde sahip olduğu mali kontrol araçları kapsamında da değerlendirilmektedir. Bu düzenleme ile belediyelerin finansman yaratma ve gelir artırımları üzerinde merkezi yönetimin kontrolü sağlanmaktadır. (4) 5393'e göre, belediye meclisi İçişleri Bakanlığı tarafından, görevlerini yerine getirmemesi sonucunda belediye işlerinin sekteye uğraması ve görevleriyle ilgili olmayan siyasi konularda karar alması nedeniyle feshedilebilmektedir (m.30). Ayrıca, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan belediye organları İçişleri Bakanı tarafından görevlerinden uzaklaştırılabilmektedir (m.47). Bu iki madde yönetsel denetim ile sınırlı kalmayıp, siyasal denetim aracı olarak da kullanılabilir. (5) Merkezi yönetimin "izin verme" yoluyla uyguladığı vesayet denetimi biçimi, 5393'te tek bir durum için öngörülmüştür. Belediyeler, uluslararası örgütlere üye olabilmek ve kardeş şehir ilişkisi kurabilmek için önceden İçişleri Bakanlığı'ndan izin almak zorundadır (m.74). Bu düzenleme ile, belediyelerin ulusal iç ve dış politika ile çelişen uluslararası organizasyonlara katılmalarının engellenmesi amaçlanmaktadır.

Yeni yasal mevzuat kapsamında yürürlüğe giren 5302 sayılı İÖİ Kanunu da, merkezi yönetimin bu birimler üzerindeki denetim ve gözetim yollarında değişiklikler yapmıştır. Öncelikle 1913 tarihli eski İÖİ Kanunu, bütün İGM kararlarının valinin onayından geçmesini öngörmekteydi. 5302 sayılı Kanun'un meclis kararlarının kesinleşmesini düzenleyen 15. maddesi; İGM kararlarının valiye gönderildikten sonra, valinin hukuka aykırı gördüğü kararları meclise iade edebileceğini belirtmektedir. Kanun başlangıçta, meclisin ısrar ettiği kararlar için valinin yönetsel yargıya başvurabileceğine dair hüküm içermekteydi. Ancak bu ilgili fıkra, Anayasa Mahkemesi tarafından 2007 yılında iptal edilmiştir³¹⁷. İkinci olarak, meclisin feshedilmesinin gerekçeleri yeni yasada azaltılmıştır. Eski yasaya göre, yasada belirtilenin dışında olağanüstü toplantılar yapmak ve başka yerde toplanmak meclisin dağıtılması için bir neden oluşturuyorken³¹⁸, 5302'de bu nedenler kaldırılmış ancak, görevleri ihmal etme

³¹⁷ Anayasa Mahkemesi'nin 18/1/2007 tarihli ve E.:2005/32, K.:2007/3 sayılı kararı ile.

³¹⁸ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 2000, s.147.

sonucunda İÖİ'nin işlerini sekteye uğratmak ve görevi olmayan konularda siyasi karar almak gerekçeleri korunmuştur (5302/m.22).

Özetle, yerel yönetim reformu kapsamında yürürlüğe giren yasal düzenlemelerde, yönetsel vesayetin eskiye göre hafifletildiği görülmektedir. Ancak, yine de gerek Anayasa'nın ilgili maddesinin düzenleniş biçimi, gerekse yerel yönetim yasalarında yer alan bazı hükümler, yönetsel vesayetinin siyasal ve yerindelik denetim ve gözetimine kaymasının önünü açmaktadır. Bu bağlamda, yerel meclislerde "siyasi" kararların alınmasının yasaklanması oldukça muğlak bir olguya karşı alınmış ve uygulamada sorunlara yol açabilecek bir düzenlemedir. Yönetsel vesayet kapsamında gerçekleşen en önemli daralma, yerel meclis kararlarını valinin onaylama koşulunun kaldırılmış olmasıdır.

2. Mali Kontrol Araçları

Tezin kuramsal çerçevesinin aktarıldığı bölümde, merkezi yönetimin yerel yönetim kaynaklarını kontrol ve sınırlandırma derecesinin "yerinden yönetimin" niteliğini ve "yerel özerkliğin" ölçeğini belirleyici temel unsurlardan olduğu sıklıkla vurgulanmıştı. Pickvance, merkezi yönetimin bu mali kontrolü üç yolla gerçekleştirdiğini belirtmekteydi: merkez tarafından dayatılan kaynak sınırlandırmaları, merkezden aktarılan hibeler ve yerel yönetimlerin gelir artırımları üzerinde merkezin kontrolü³¹⁹. Bu kontrol araçları, yerel yönetimlerin mali yapısının üç ayağını oluşturmaktadır: gelirler, merkezden aktarılan transferler ve borçlanma. Bu bölümde Türkiye'de yerel yönetimlerin mali yapısı üzerine son yasal düzenlemeleri de kapsayacak şekilde bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

Öncelikle Türkiye'de yerel yönetim kurumlarının gelirlerini düzenleyen yasal çerçevenin reform kapsamında değiştirilmemiş olduğu belirtilmelidir. Böylece, yerel yönetimlerin genişleyen görev alanları karşılığında kaynaklarında bir genişleme olmamıştır. Göymen, yeni yasalarda yerel yönetimlerin yeni kaynaklar oluşturmasını sağlayacak tutarlı bir stratejinin getirilmemiş olmasını eleştirmekte, yerel yönetimleri yeni kaynaklar yaratma konusunda yaratıcı düşünmeye itecek bir sistemin oluşturulması

³¹⁹ Pickvance, "Centralization and Decentralization Trends in British and French Central-Local Government Relations: Convergence or Divergence?", s.70.

gerektiğini belirtmektedir³²⁰. Güner de, yerel yönetimlerin özgelirlerinin yetersiz, mali özerkliklerinin çok sınırlı ve gelir yapısının esnek bir nitelik taşımadığını belirtmektedir³²¹. Kaynak yaratma kapasitesi sınırlandırılmış bir yerel yönetim sisteminde yapısal bir yerel özerklik gelişmesi olanaksızdır. Yerel yönetim birimlerinin kaynak konusunda merkez bağımlılığı, kendilerine aktarılmış sınırlı gelirler üzerinde düzenleme yapma yerel ihtiyaçlara göre gelir yaratma yetkilerinin olmayışı özerk yerel yönetim birimlerinin oluşmasını engellemenin yanısıra, bu birimlerin kendilerine devredilen görevleri yerine getirme konusundaki “takdir yetkilerini” de kısıtlamaktadır.

İÖİ ve belediye gelirleri kanun tasarısı henüz yasalaşmamış olduğu için belediye gelirleri 1981 tarihli ve 2464 sayılı kanunla düzenlenmiştir. İÖİ gelirlerini düzenleyen ayrı bir kanun ise bulunmamaktadır. 5302 sayılı İÖİ Kanunu’nda bu kurumların gelirleri genel olarak sayılmaktadır: İÖİ’lere özgü vergi, resim, harç ve katılma payları ile genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar (m.42). Ayrıca, bu kurumlara başka kanunlarla aktarılmış gelir kaynakları bulunmaktadır: taşocakları resim ve harçları, iskele resmi, çeltik geliri. Ancak bu gelirlerin düzenlendiği tarihler oldukça eski olup, bu kurumların gelirleri içinde önemli yer tutmamaktadır. İÖİ’lerin gelir yapısı incelendiğinde, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile bağışların büyük bir oran oluşturduğu, sınırlı olan özgelirleri içerisinde de İÖİ’ye ait bina ve arsa gelirlerinden oluştuğu görülmektedir³²². Özetle, yeni yasal mevzuat bu birimlerin özgelirlerini artırıcı ve kaynak yaratma kapasitelerini güçlendirici hiçbir düzenleme getirmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belediyeler için, vergi, harç ve harcamalara katılma payları ile ücret gelirlerinden oluşan bir özgelir yapısı öngörülmektedir. Bunlar içinde, en önemli özgelir kaynağını emlak vergisi oluşturmaktadır. Ancak, belediye özgelirlerinin toplam gelirleri içerisindeki payı oldukça düşük kalmakta, bu kurumlar da merkezi yönetim kaynakları ile hizmet görmektedir. Yerel yönetim gelirlerinde iyileştirme yapması beklenen İÖİ ve Belediye Gelirleri Kanun tasarısı incelendiğinde, fiili olarak uygulanamayan birkaç harç gelirisinin

³²⁰ Korel Göymen, Dynamics of Local Governance in Turkey. www.research.sabanciuniv.edu, (30.03.2010)

³²¹ Güner, “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü...”, s.80.

³²² Güner, “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü...”, s.71.

kaldırılması ve yerel vergilerin matrahlarının ve toplanmasına ilişkin konuların düzenlenmesi dışında yerel yönetimlere yeni kaynaklar yaratmalarının önünü açacak herhangi bir düzenleme bulunmadığı görülmektedir. Yerel nitelikli yeni vergiler belirlenmediği gibi, yerel yönetim birimlerinin vergi oranlarını ya da tutarlarını belirlemesine yönelik de bir düzenleme yoktur. Dolayısıyla, mali özerkliği güçlendirici ve gelir yapısında esnekliği sağlayıcı bir tasarı değildir.

Yerel yönetimlerin özgelirleri ve kaynak yaratma kapasiteleri oldukça sınırlı olduğu ve bu kurumların gelirlerinde merkezden aktarılan payların önemli bir oran tuttuğu belirtilmektedir. Bu durumda, merkezi yönetimin uyguladığı transfer sisteminin niteliği önem kazanmaktadır. 2008 yılına kadar sadece nüfus kriterine dayalı olan transfer sistemine, bu yıl yürürlüğe giren 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile nüfus kriterine ek yeni kriterler getirilmiştir. Buna göre, belediyelere ayrılan payların %80’i nüfusa, %20’si “gelişmişlik endeksi”ne göre dağıtılmaktadır. İÖİ’lere ayrılan payların %50’sinin il nüfusuna, %10’unun ilin yüzölçümüne, %10’unun ilde bulunan köy sayısına, %15’inin ilin kırsal alan nüfusuna ve %15’inin ilin gelişmişlik endeksine göre dağıtılması öngörülmüştür (m. 4 ve 5). Bu kanunla, İÖİ’lerin ve belediyelerin aldığı payların tabanı genişletilmiştir. Buna göre, önceden pay dağıtımında olmayan özel tüketim vergisi, özel iletişim vergisi ve şans oyunları vergisi de yerel yönetimlere aktarılacak pay havuzuna dahil edilmiştir³²³. Kanun’a göre, aktarılacak paylar aylık olarak Maliye Bakanlığı tarafından hesaplandıktan sonra, BŞB’lere doğrudan, diğer belediyeler ile İÖİ’lere İller Bankası aracılığıyla aktarılmaktadır (m.3/1). Genel bütçe vergi gelirlerinin toplamının %2,85’i BŞB alanı dışındaki belediyelere, %2,5’i BŞB ilçe belediyelerine (bu payın %30’u BŞB’ye aktarılır) ve %1,15’i İÖİ’lere aktarılmaktadır (m.2/2).

Merkezden aktarılan kaynaklara dayanan yerel yönetim gelirleri içerisinde “koşulsuz” transfer sisteminin uygulanması, bu birimlere merkezden aktarılan kaynağın hangi hizmetler ya da yatırımlar için kullanılacağını seçme serbestisi vermektedir. Bu açıdan belirli bir takdir yetkisinin bulunduğu söylenebilir. 5779 sayılı Kanun ile, önceki

³²³ M. Kamil Mutluer ve Erdoğan Öner, **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s.181.

yıllarda Maliye Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten belediyelere yönetimin takdirine göre yapılan yardım uygulamasına son verilmiştir. Bunun yerine, Maliye Bakanlığı bütçesinde takdir yetkisine dayanmayan daha sistematik “belediyeler denkleştirme ödeneği” oluşturulmuştur. Buna göre, her yıl kesinleşmiş genel bütçe vergi gelirleri toplamının binde 1’inin Bakanlık bütçesine konulması, Bakanlığın bu ödeneği her yıl iki eşit taksit halinde İller Bankası’na aktarması öngörülmüştür. Bu ödeneğin %60’ı nüfusu 5.000’e kadar olan ve %40’ı nüfusu 10.000’e kadar olan belediyelere eşit şekilde dağıtılması öngörülmüştür (5779/m.6)³²⁴. Belediyelere ayrılmış bu ödenek dışında İÖİ’lere de bazı merkezi yönetim kuruluşları tarafından belirli bir hizmetin görülmesi için ödemeler yapılabilmektedir. Bu ödemeler “koşullu transfer” niteliğindedir. 5302 sayılı İÖİ Kanunu’nda, merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşların illere yapacağı yatırımları İÖİ’ler eliyle, İÖİ’lerin bütçesine ödenek aktarmak yoluyla yapabileceği hükmü bulunmaktadır (5302/m.6). Ayrıca 2005 yılında uygulamaya konulan Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) ödeneği de İÖİ’lere aktarılan diğer bir kaynaktır.

Son olarak, Türkiye’de yerel yönetimlerin borçlanmasına yönelik düzenlemeler kurum kanunlarında yer almaktadır (5393/m.68 ve 5302/m.51). Bu kanunlarda öngörüldüğü şekliyle yerel yönetimlerin borçlanmasına ilişkin koşullar şu şekilde özetlenebilir³²⁵: (1) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde ve yerel yönetimlerin yatırım programlarına alınmış projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir, (2) İller Bankası kredisi kullanan yerel yönetimler, ödeme planını sunmak zorundadır. Banka’nın sunulan planı yetersiz görmesi durumunda kredi isteğini reddetme hakkı vardır, (3) Tahvil ihracı, yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı için yapılır, (4) Yerel yönetimlerin, bağlı kuruluşlarının ve sermayesinin yarıdan fazlasına sahip oldukları şirketlerin toplam iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz, (5) Yeniden değerlendirme oranıyla artırılan kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %10’unu geçmeyen iç borçlanma meclis kararı ile, %10’u geçen miktar meclis üye tam sayısının salt

³²⁴ Mutluer ve Öner, s.183.

³²⁵ Bali, ss.165-166.

çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılabilir, (5) DPT'nin teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen, yerel yönetimlerin büyük altyapı projeleri için yapılacak borçlanmalarda yukarıda belirtilen miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınır. (6) Yerel yönetimlerin dış borçlanmaları Hazine garantili gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin borçlanmasına ilişkin düzenlemeler, “kurala dayalı” ve “merkezi yönetimin doğrudan kontrolü” yaklaşımlarına uygun yapılmıştır. Borçlanmada kurala dayalı yaklaşım, yerel yönetimlerin borçlanmasının yasalarda belirli kurallarla sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Türkiye'deki yasal mevzuatta, borçlanmanın amacına ve üst sınırına yönelik kurallar getirildiği görülmektedir. 1986 yılına kadar İller Bankası aracılığıyla iç borçlanma yapılırken, bu tarihten sonra özel sektörden ve dış kaynaklardan borçlanmaya gidildiği ve dış borçlanmanın toplam içinde ağırlık kazandığı görülmektedir³²⁶. Borçlanmanın arttığı dönem, ANAP “proje belediyeciliğinin” yükselişte olduğu yıllarla örtüşmektedir. Bu dönemde, özellikle büyükşehir belediyelerinin giriştiği büyük altyapı projeleri, özel sektörden ve dış kaynaklardan borçlanma yoluyla finanse edilmiştir. Bu bağlamda borçlanma, Türkiye'de yerel yönetimlerin merkezi kaynaklara olan bağımlılığını aşabilecekleri tek araç olarak ortaya çıkmıştır. Yeni yasalarda yerel yönetimlerin borçlanmasına ilişkin eskiye göre daha kapsamlı düzenlemelerin yapıldığı ve belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinin önünün açıldığı görülmektedir.

Türkiye'de merkezi yönetimin yerel üzerindeki mali kontrol araçlarına yönelik yasal düzenlemeler kısaca aktarılmaya çalışılmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi bu araçlar, “yerel özerklik” ve dolayısıyla “yerinden yönetim” ve “yerelleşme” olguları ile doğrudan ilgilidir. Mali özerkliğe sahip yerel yönetimler, karar-alma süreçlerinde de serbestiye sahip olmakta ve kendilerini merkezi yönetimin düzenlemelerinden daha az etkilenmektedir.

³²⁶ Bali, s.167.

III. EDİRNE ARAŞTIRMA ALANI

Bu bölüme kadar aktarılan kuramsal çerçeve ve Türkiye’de yerel yönetim sisteminin gelişim süreci ile son reform kapsamında yaşadığı değişiklikler, Edirne’de gerçekleştirilen alan araştırmasının tasarlanmasına ve yönlendirilmesine temel oluşturmuştur. Bir buçuk yıllık bir dönemi kapsayan alan araştırmasında elde edilen bulguların değerlendirilmesi için, bir analiz çerçevesi önerisi getirilmiştir. Bu çerçevede, bir yandan yerelin özerk konumu, diğer yandan ulusal ve merkezi sistem içerisindeki konumu arasında denge gözetilmeye çalışılmıştır. Bir başka deyişle, ulusal yönetim sisteminin yerel siyaset üzerindeki etkileri tanınmakla beraber, her yerellikte siyasetin farklı oluşabileceği ve işleyebileceği kabul edilmiştir. Sonrasında, Edirne bulgularının değerlendirilebilmesi için kentsel/yerel iktidara ilişkin bir tanım yapılmıştır.

A. ARAŞTIRMA ALANI OLARAK KENTSEL/YEREL SİYASET: BAĞLAMSAL BİR ANALİZ ÇERÇEVESİ ÖNERİSİ

Tezin konusu ve amaçlarını tanımlamadan önce, tezde kullanılacak kuramsal yaklaşımın özelliklerini özetlemek gerekmektedir:

1. Kent, siyasal iktidarın gözlemlenebileceği uygun bir inceleme alanı sunmaktadır. Bu açıdan, kentsel siyasal iktidar çalışmaları, sadece yerelde değil, bir toplumun genel siyasal kültürüne ilişkin önemli çıkarımlara yapmaya olanak tanımaktadır.

2. Her yerellikte iktidarın alacağı biçim farklıdır. Bu durumda, iktidarın oluşumunda ve kullanımında ulusal siyasal çerçeve ve kısıtların (devlet rejimi, siyasal kültür, merkezi yönetimin kontrol derecesi, yasal çerçeve, vb.) yanısıra yerele özgü özellikler (coğrafi konum, demografik özellikler, yereldeki temel ekonomik faaliyetler, toplumsal ilişkilerin biçimi, vb.) de önemlidir.

3. İktidar, ilk iki maddede belirtildiği üzere ulusal/merkezi ve yerel süreçlerin etkisiyle oluşmaktadır. Kentsel veya yerel siyasal iktidar denildiğinde, bu etkileşim ve

toplumsal ağlar kapsamında oluşan “yönetme gücü” anlaşılmalıdır. Yönetme gücü öyleyse, hem kurumsal ve yasal çerçevenin etkisiyle formel düzeyde, hem de toplumsal ağlar aracılığıyla enformel düzeyde oluşmaktadır.

4. Kentsel siyaset alanına ilişkin, yerel ve ulusal süreçleri dikkate alan orta ölçekli analiz modellerine gerek vardır. Bu açıdan Saunders’ın “ikili politika” tezi anlamlıdır. Ancak bu tez, küreselleşme ve neo-liberalizmin etkisiyle ortaya çıkan yeni ilişki biçimlerini analize dahil etmemektedir.

5. Devlet-piyasa ve toplum ilişkilerinin yeniden düzenlendiği bir dönemde “yönetimin” yerini alan “yönetişim” kavramı, formel ve hiyerarşik yönetim ilişkilerinin yerini enformel ağlardan oluşan ve hiyerarşik bir yapıda örgütlenmeyen yeni ilişkilerin aldığı ileri sürmektedir. “Kentsel rejim” ve “kent yönetişimi” analizleri, yönetişim anlayışını merkezine alması, enformel ağlara vurgu yapması ve ulus-devletin hiyerarşik yapısı dışında yerelin ulus-üstü ile ilişkilerini içermesi bakımından günümüz kentsel siyaset çalışmaları için anlamlıdır. Bu modellerle birlikte, “iktidar” tanımı da bir şey üzerinde sahip olunan kontrolü ifade eden bir güç olmaktan, belirlenen hedeflere erişmek için sahip olunan hareket kapasitesi olarak değişmiştir.

6. Türkiye’de yerel yönetimler, merkeziyetçi yönetim geleneği kapsamında gelişmiştir. Türkiye’de yapılacak kentsel siyaset analizlerinin bu gerçeği göz önüne alması gerekmektedir.

7. Türkiye’deki kentsel siyaset ve yerel yönetim çalışmalarını iki ayrı kategoride değerlendirmek mümkündür. İlki, yönetim bilimi disiplini içerisinde kurumsal ve yasal düzenlemelerdeki gelişmeleri takip eden, yeni uygulamaları bu kapsamda değerlendiren çalışmalardır. İkinci grupta ise, kentsel/yerel siyaseti kent sosyolojisi bağlamında toplumsal ilişki ağları içerisinde inceleyen araştırmalar bulunmaktadır. 2004 sonrası yapılan yerel yönetim reformları üzerine, toplumsal yapıyı ve ağ ilişkilerini dikkate alarak yapılan sosyolojik analizlerin eksikliği bulunmaktadır.

8. Türkiye’de yerel siyasal iktidar araştırmaları, yerel siyasetin gelişiminin ve işleyişinin merkezi yönetimin katı vesayeti altında, anti-demokratik yasal düzenlemeler

(siyasi partiler ve seçim kanunları gibi) kısıtında gerçekleşmiş olduğunu dikkate almalıdır ve buna göre bir kuramsal çerçeve çizmelidir.

9. Türk toplumsal yapısında enformel ve dikey ilişki ağlarının temel dayanışma örüntüleri olduğu göz önüne alınmalıdır. Bu nedenle “toplumsal ağ” kavramı Türkiye’de kentsel siyaset ve iktidar analizlerinin merkezinde olmalıdır.

Yerel/Kentsel siyasal iktidar- bu tezde ele alınacağı tanımıyla- toplumsal ağ kavramı ve “kentsel rejim” analizinden hareketle, formel ve enformel alanların ve ilişki ağlarının kesişim noktasında oluşmaktadır. Bu ağlar yoluyla erişilen kaynakların harekete geçirilmesiyle, belirli yerellikteki “kentsel siyaset alanını” oluşturan ağlar içindeki hakim “grubun/sınıfın” belirlediği çıkarlarına ulaşma kapasitesini ifade etmektedir³²⁷. Bu iktidarı oluşturan formel ve enformel ağlara yerel aktörlerin yanısıra ulusal/merkezi yönetim aktörleri ve kurumları ile, ulus-üstü aktörler de dahil olabilmektedir. Bu noktada, kentsel siyasal iktidarı oluşturan ağlar içerisindeki yerel ve yerel-üstü aktörlerin iktidarın kullanılmasındaki ağırlıkları tezin temel sorularından birini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, kentsel siyasal iktidar, yerel ve yerel-üstü bileşenleri bulunan bir enformel ağ³²⁸ kapsamında oluşan yönetme ve hedeflere ulaşma kapasitesini ifade etmektedir.

B. ARAŞTIRMA SORUNALI VE ALAN ARAŞTIRMASININ TASARIMI

Yukarıda tanımlanan “yerel/kentsel siyasal iktidar” kavramı kapsamında, tez araştırmasının sorunsalı şu şekilde oluşturulmuştur:

Türkiye’de merkezi devletin belirleyici olduğu yerel yönetim sistemi çerçevesinde oluşan “kentsel siyaset alanı” içerisinde hareket eden yerel ve yerel-üstü aktörlerin güç alanları nedir? Bu alan içindeki kararlar üzerinde, yerel-üstü kurum ve

³²⁷ Bu tanım oluşturulurken, Poulantzas’ın iktidar tanımından faydalanılmıştır: “Belirli bir toplumsal sınıfın belirli çıkarlarını gerçekleştirme kapasitesi”. Bu tanımıyla Poulantzas, sınıf çatışması çerçevesine çıkar kavramını yerleştirerek, grup teorisi ile sınıf teorisi arasında bir kesişim alanı yaratmıştır. Peter Saunders, **Urban Politics. A Sociological Interpretation**. London: Hutchinson, 1983, s.39.

³²⁸ Kentsel siyasal iktidarın yerel-üstü bileşenlerine Saunders’ın “ikili devlet” modelinde vurguladığı korporatist sermaye çıkarları da dahildir.

aktörlerin etkisi ve kontrolünün derecesi ile yerel aktör ve kurumların hareket alanının sınırları nedir? Yerel kurumlar ve aktörler üzerindeki sınırlamalar yerel-üstü kurumlar tarafından hangi yollarla ve araçlarla gerçekleştirilmektedir? Tüm bu sınırlamalar ve merkezi kontrol Türkiye’de “yerel/kentsel siyasal iktidarın” oluşumuna, kullanımına ve yerelde siyaset yapma biçimine nasıl etki etmektedir?

Bu tez çalışması, bu sorulara ampirik bir alan araştırması yoluyla yanıt verebilecek bir analiz çerçevesi oluşturmayı hedeflemektedir. Tanımlanan sorunsal Saunders’ın “ikili politika” tezinin öngördüğü üretim-tüketim alanları arasındaki karşıtlık ile “kentsel rejim” analizinin yerel ve yerel-üstü ilişki ağlarına yaptığı vurgu temelinde ele alınacak ve alan araştırmasında elde edilen bulgular bu kuramsal çerçevede değerlendirilecektir.

Tezin alan araştırması, nüfus ve ekonomik bakımdan orta-ölçekli olarak tanımlanabilecek Edirne kentinde gerçekleştirilmiştir. Edirne, tez çalışmasının sorunsalı, dayandığı kuramsal çerçeve ve literatüre katkısı bakımından uygun bir alan oluşturmaktadır. Öncelikle Edirne’nin, orta büyüklükte bir kent olarak Türkiye’de yerel siyaset alanını temsil etmesi için uygun bir örnek oluşturduğu düşünülmektedir. Edirne’yi tanımlayan önemli diğer unsurlar ise, tarıma dayalı ekonomisi ve coğrafi konumudur. Ekonominin tarıma dayalı olması ve sanayi üretiminin sınırlı olması, yerel siyasetçi profilini de belirlemektedir. Coğrafi konum bakımından ise Edirne bir sınır kentidir. Gerek “sanayisiz” bir kent oluşu, gerekse sınır kenti oluşu Edirne’nin kentsel büyüme ve kalkınmasını engelleyici rol oynamıştır. Bu durum kentin merkeze bağımlılığını artırmaktadır. Edirne aynı zamanda bir göç kentidir. Ancak, göç Edirne için güncel bir olguyu ifade etmemektedir. Edirne nüfusunun çoğu Balkan göçmenlerinden oluşmaktadır ve göçmenlik Edirneli kimliğini tanımlayan önemli bir unsurdur. Tarıma dayalı ekonomi, sınır kenti ve göçmenlik kimliği Edirne’de yerel siyasetin işleyişine “kapalı” bir nitelik kazandırmaktadır. Bu açıdan “kentsel rejim” analizinin öngördüğü süreklilik gösteren bir kentsel siyaset işleyişi ve rejimi gözlemlemek mümkündür.

Edirne’de yerel yönetimlerde iktidar konumunda bulunan siyasi parti, ulusal iktidardan farklıdır. Bu durum, merkez-yerel ilişkilerinin ve varsa çatışmasının

gözlemlenebilmesi için uygun bir saha oluşturmaktadır. Kent yerel siyasetine şu anda dördüncü döneminde bulunan mevcut belediye başkanının damgasını vurduğu belirtilebilir. 1989 yerel seçimlerinde SHP'den seçilen Başkan, 1994'te CHP'den tekrar seçilmiştir. 1999 seçimlerinde tekrar CHP'den aday olmasına karşın seçimi ANAP adayına karşı kaybetmiştir. Bundan sonra, 2004 ve 2009 yerel seçimlerinde CHP'den tekrar Belediye Başkanı olarak seçilmiş ve görevini sürdürmektedir. Görüldüğü gibi, 20 yıldan fazla bir süredir kentsel iktidara, ulusal iktidardan farklı parti hakim olmuştur. 1999-2002 döneminde ANAP'ın ulusal iktidarda koalisyon ortağı olması ve 1999'da belediye başkanlığını ANAP aday seçimlerinde ANAP adayının kazanması, kentsel siyasete hakim olan "muhalif" kimliğini değiştirmemiştir. Yapılan araştırmada, bu dönemde Belediye Meclisi'nin CHP ve DSP ağırlıklı olduğu ve ANAP'lı belediye başkanının güçlü bir başkanlık sergileyemediği ortaya çıkmıştır.

Ayrıca, Edirne'de kentsel siyaset alanını belirleyen unsurlar içerisinde, İl'deki kamu yatırımları incelenmiştir. Özel sektör yatırımlarının oldukça sınırlı olduğu İl'de, kamu kurumları temel yatırımcılar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda, merkezi yönetim ve yerel yönetim kurumlarının yatırımları incelenmiş, bu yatırımların hangi kademedeki aktörler tarafından yönlendirildiğine ilişkin saha çalışması bulguları aktarılmıştır.

Saha çalışması, kentsel siyaset alanının ve rejimin işleyişinin anlaşılabilmesi için üç seçilmiş siyaset alanı üzerine yoğunlaşmıştır. İlk siyaset alanı kentsel planlamadır. Bu çerçevede Edirne İl Çevre Düzeni Planı'nın (İÇDP) hazırlanması ve onaylanması süreci ve süreçteki tartışmalar incelenmiştir. 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi, İÇDP'nin valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde BŞB'ler, diğer illerde il belediyesi ve İÖİ ile birlikte hazırlanmasını ve belediye meclisi ile İGM tarafından onaylanmasını öngörmektedir. Böylelikle, yerel yönetim reformları kapsamında yürürlüğe giren 5302 sayılı İÖİ Kanunu, bu birimlere ve İGM'lere yeni bir yetki alanı aktarmıştır. Ancak bu düzenleme, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gerilimin olduğu ve belediye meclisi ile İGM'nin farklı siyasi partilerden olduğu illerde çatışma yaratma potansiyeli olan bir düzenlemedir. Edirne İÇDP'nin hazırlanma ve onaylanma süreci de uzun ve tartışmalı olmuştur. Alan araştırması bu

planlama sürecini, çatışmanın aktörlerini ve nedenlerini, sürece dahil olan ve etki eden aktörlerin incelenmesi yoluyla, “yerel/kentsel siyasal iktidar” alanına ilişkin bir değerlendirme yapmayı amaçlamaktadır.

Alan araştırmasının ikinci siyasa konusu “ulaşımdır”. Bu kapsamda ulaşım siyasaları iki düzlemde değerlendirilmiştir: İl ulaşımı ve kent içi ulaşım. Bu iki düzlemde ulaşım siyasalarının belirlenmesine ve uygulanmasına dahil olan merkezi yönetim aktörleri, yerel yönetimler ve ulaşım hizmeti sunan grupların kurduğu ilişki ağları incelenmiştir. Kolektif tüketim alanına ilişkin bir kamu hizmeti olan kent içi ulaşım, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile tamamen belediyelerin yetki alanına aktarılmıştır. Bu kapsamda, Edirne’de bu alandaki aktörler, bunların belediye ile ilişkileri ve bu yetki devrinin sonuçları, hangi grupları güçlendirdiği değerlendirilmiştir.

Seçilen üçüncü siyasa alanı olarak, “kentsel rejim analizinin” öngördüğü hiyerarşik olmayan yerel-üstü ilişkilerin gözlemlenebilmesine olanak veren Avrupa Birliği (AB) programları kapsamında İl’de yürütülen projeler ve bu kapsamda yerel grupların geliştirdiği ilişki ağları incelenmiştir. Edirne’de Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında yürütülen projeler ve yerel kurumların bu kapsamda kurdukları işbirliği ağları analiz edilerek, “ağ yönetişimi” çerçevesinde yerel/kentsel siyasal iktidarın hareket alanını, *harekete geçme kapasitesini* nasıl etkilediği değerlendirilmeye çalışılmıştır.

C. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Bu tez çalışması, tanımlanan yerel/kentsel siyasal iktidar ilişkileri ve örüntüleri üzerine niteliksel bir alan araştırmasını öngörmektedir. Siyasal iktidar, formel ve enformel ilişki ağlarının kesiştiği noktada ortaya çıkan ve bu ağlara hakim grubun/sınıfın çıkarlarını gerçekleştirme kapasitesi olarak tanımlandığında, niceliksel yöntemlerle gözlemlenebilmesi hem zordur, hem de bu yöntemler birçok ilişki ağının gözden kaçmasına neden olabilmektedir. Saunders, iktidarın doğası gereği

istatistiki açıdan ölçülemez olduğunu, çünkü iktidarın çizgisel bir olgu ve bireysel bir özellik olmadığı belirtmektedir³²⁹.

Öngörülen niteliksel alan araştırması Haziran 2010-Eylül 2011 tarihleri arasında, ağırlıklı olarak derinlemesine görüşme tekniği ile gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, Edirne’de yerel ve ulusal siyasetçiler, sivil toplum örgütleri temsilcileri, yerel basın ve bürokratlarla toplam 64 derinlemesine görüşme yapılmıştır. Derinlemesine görüşmelerin ve izlenen toplantıların listesi Ek-1’de sunulmaktadır. Gerçekleştirilen 64 derinlemesine görüşmenin 23’ü siyasetçilerle (16’sı yerel siyasetçi), 14’ü bürokrat/teknokratlarla, 9’u İl’deki çıkar grubu ve meslek odaları temsilcileriyle, 7’si STK temsilcileriyle, 4’ü belediye, İÖİ ve kamu kurumlarında çalışan memurlarla, 3’ü yerel gazeteci/yazarlarla yapılmıştır. Bunlar dışında 1 görüşme de Trakya Bölgesi İÇDP’leri hazırlan İMP yetkilisiyle yapılmıştır. Araştırmanın ilk dönemlerinde gerçekleştirilen görüşmeler daha çok Edirne’yi ve kentteki toplumsal grupları, kent eşrafını, etkili aktörleri belirlemeye yönelikti. Bu amaçla, yerel yazarlar ve gazeteciler, eski belediye başkanları ve mahalle muhtarları görüşme yapılması uygun görüldü. Bu görüşmelerde referans verilen isimler görüşmeci listesine eklendi. Yerel siyasetçilerle yapılan görüşmelerde ise, bir yandan partiler arası bir denge kurulmaya, diğer yandan kurumlarında etkili olan ve seçilen siyasa alanlarıyla ilgili komisyonlarda ve çalışmalarda görev alan kişilerin seçilmesine dikkat edildi. Siyasetçiler olarak adlandırılan grupta, partilerin il ve ilçe örgütü temsilcileri ile eski ve dönemin milletvekilleri ile görüşüldü. Bürokratlarla ve memurlarla gerçekleştirilen görüşmelerde, İl’in genel yapısına, kurumlarının faaliyetlerine ve bu faaliyetleri gerçekleştirme yöntemlerine ilişkin bilgi ve veri toplanması amaçlanmıştır. Ayrıca, seçilen siyasa alanlarına yönelik faaliyet gösteren kurum bürokratlarıyla görüşmeler ilgili siyasa alanındaki karar-alma süreçlerinin işleyişine odaklanmıştır.

Derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilen aktörlerin farklı kurumları ve grupları temsil etmeleri ve farklı kentsel siyaset alanına farklı biçimlerde ve düzeylerde katılım sağlamaları nedeniyle, görüşmelerde yapılandırılmış bir soru formu kullanılmamıştır. Her görüşmeciye yönetilen ortak soruların yanında, görüşülen kişinin

³²⁹ Saunders, s.337.

konumu ve kentsel alanda edindiği kimlik bağlamında farklı sorular yöneltiştir. Derinlemesine görüşmeler dışında, kentte düzenlenen çeşitli toplantılar, İGM ve Belediye Meclisi toplantıları izlenmiştir. Ayrıca, düzenli olarak yerel basın takip edilmiş, araştırma konusuna ilişkin olarak yerel basında yer alan haber ve yorumlar toplanmıştır. Bunlar dışında, gerek görüşmeler sırasında, gerekse formel yollarla Edirne'ye ilişkin genel istatistiki veri, incelenen siyasa alanlarında yaşanan gelişmelere ilişkin belge ve veriler toplanmıştır. İl'in ekonomik ve demografik yapısına ve kamu yatırımlarına ilişkin veriler TÜİK ve Valilik İl Koordinasyon ve Planlama Müdürlüğü'nden, çevre düzeni planlarıyla ilgili belgeler İÖİ İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü ile T.Ü. planlama ekibinde yer almış görüşmecilerden, toplu taşıma alanına ilişkin veriler (minibüs-minibüsçü sayısı, mahkeme kararları, Belediye Meclisi kararları, vb.) Edirne Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nden, İl'de yürütölen AB projelerinin bilgileri Edirne Valiliği AB Eşgüdümler Merkezi'nden (ABEM) alınmıştır.

IV. EDİRNE KENTSEL SİYASET ALANI

Edirne, ülkenin Kuzeybatısında Bulgaristan ve Yunanistan ile sınırını oluşturan orta-ölçekli bir tarım ve hayvancılık kenti olarak tanımlanabilir. Sınır kenti olması, demografik, ekonomik ve toplumsal yapısını oldukça etkilemiştir. Göçmen kimliği toplumsal yapıda ön plana çıkarken, ekonomisinin tarım ve hayvancılığa dayanması ve sanayinin gelişmemiş olmasında sınır kenti niteliğinin etkisi büyüktür. Bu sınırlı ekonomik faaliyetler demografik yapıyı da etkilemiştir: göç veren bir kent konumundadır. Öte yandan, kentin eski Osmanlı başkenti olması kente tarihi bir nitelik kazandırmaktadır. Bu bölümde Edirne'nin yerel/kentsel siyaset alanının işleyişini belirleyen temel unsurlar aktarıldıktan sonra, bu alanı oluşturan temel aktörler ve rolleri belirlenecektir.

A. EDİRNE KENTSEL SİYASET ALANINI OLUŞTURAN UNSURLAR

1. Edirne'nin Nüfus Yapısı

2009 nüfus sayımına göre, Edirne ilinin toplam nüfusu 395.463'tür. Ancak, 2011 Genel Seçimleri'nden önce kent nüfusu 390.428 olarak belirlenmiştir. Nüfustaki bu azalma, seçimlerde ilin milletvekili sayısının dörtten üçe düşmesine neden olmuştur. 390.428'lik nüfusuyla Edirne Türkiye'de 81 il içerisinde nüfus büyüklüğü bakımından 48. sırada yer almaktadır. Nüfusunun %66,8'i kentsel alanlarda ikamet etmekte, bu oran il merkezinde %90,7'ye çıkmaktadır. Merkez ilçenin nüfusu ise 2010 verilerine göre 138.793'tür³³⁰. Nüfus yoğunluğu bakımından ise, Edirne 81 il içerisinde 35. sırada yer almaktadır. Bu temel demografik göstergeler gözönüne alındığında Edirne nüfus bakımından *orta-ölçekli* bir kent olarak tanımlanabilmektedir. Aşağıdaki tabloda Edirne ve bölgesindeki nüfus yoğunluğunu göstermektedir.

³³⁰ Türkiye İstatistik Kurumu (TUİK), www.tuik.gov.tr. Merkez ilçe nüfusu 2009 nüfus sayımında 141.570 olarak hesaplanmıştır.

Tablo 1: Edirne İli ve Çevresinin Nüfus Yoğunluğu (2009)

Bölge	Nüfus Yoğunluğu (kişi/km ²)
Türkiye	94
TR 2 Batı Marmara	73
TR21 Alt Bölgesi	81
Edirne	65
Kırklareli	53
Tekirdağ	124

Kaynak: Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarla Edirne, Aralık 2010, s.50.

Tabloda da görüldüğü gibi, Edirne ilinin nüfus yoğunluğu TR2 Batı Marmara (Balıkesir, Çanakkale, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli) ve TR21 Alt Bölgesi'nin (Edirne, Kırklareli ve Tekirdağ) yoğunluğundan düşüktür. Yıllık nüfus artış hızı ise, 2009 verilerine göre %2.07 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran kentsel alanlarda %8,26'ya çıkarken, kırsal alanlarda %-10,27 olarak gerçekleşmiştir³³¹. Bu oran, 2009 yılı için %13,3 olarak açıklanan Türkiye'nin yıllık nüfus artış hızıyla karşılaştırıldığında oldukça düşüktür³³². Edirne'nin kırsal alanlarında yaşanan nüfus azalma eğilimi ise, İl'in diğer illere verdiği göç nedeniyledir. Aşağıdaki tabloda 2007-2010 yıllarına ait Edirne'nin nüfus, net göç ve net göç hızına ilişkin veriler sunulmaktadır.

Tablo 2: Edirne'nin Nüfusu, Net Göç ve Net Göç Hızı (2007-2010)

Yıllar	Toplam Nüfus	Net Göç	Net Göç Hızı (%)
2007-2008	394.644	-3.047	-7.69
2008-2009	395.463	2.273	5.76
2009-2010	390.428	-811	-2.08

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), <http://www.tuik.gov.tr>.

³³¹ Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarla Edirne, Aralık 2010, s.47.

³³² Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=243, (15 Mart 2012).

2009 yılı verilerine göre, Edirne'nin en çok göç aldığı ve verdiği iller arasında ilk üç sırada İstanbul, Tekirdağ ve Kırklareli bulunmaktadır. Tez çalışması kapsamında gerçekleştirilen görüşmelerde, Edirne'ye yerleşenlerin çoğunun memur ve öğrenci oldukları, Edirne'nin kırsal bölgelerinden ise Çorlu başta olmak üzere çevre illerdeki sanayi bölgelerinde çalışmak amacıyla göç edildiği belirtilmiştir. Ayrıca özellikle kırsal alanlarda, Edirne'de ikamet etmeye devam edip, Çorlu-Çerkezköy sanayi bölgesinde çalışmaya gidip gelenlerin de oldukça fazla olduğu belirtilmektedir. Benzer şekilde, Edirne'de yükseköğrenim amacıyla bulunan öğrencilerin çoğu Edirne nüfusuna kayıtlı değildir. 2008-2009 öğrenim yılında 20.526 olan Trakya Üniversitesi (T.Ü.) öğrenci sayısının 2011-2012 öğrenim yılında 31.592'ye çıktığı gözönüne alındığında, T.Ü.'nün İl'in nüfus yapısını etkilebileyecek önemli bir potansiyel olduğu görülmektedir.

2009 yılında TÜİK tarafından yayınlanan il düzeyinde işgücü istatistiklerine göre, Edirne'de işgücüne katılım oranı %52,2, istihdam oranı %45,2, işsizlik oranı %13,4 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranların, aynı yıla ait Türkiye geneli için yayınlanan oranlara yakın olduğu görülmektedir³³³. Edirne'de sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusa ilişkin veriler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3: Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (2009)

	Kamu Çalışanı (4/c)	Bağımsız Çalışan (4/b)	Hizmet Akdi ile Çalışan (4/a)
Aktif Çalışanlar	6	7	10,5
Aylık Alanlar	3,4	6,8	6,9
Bakmakla Yükümlü Tutulanlar	7,8	20,5	15,7

Kaynak: Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarla Edirne, Aralık 2010, ss.37-38.

Tabloda görüldüğü üzere, Edirne'de sosyal güvenlik kapsamında çalışan nüfusun yaklaşık %10'u (bakmakla yükümlü tutulanlar dahil edilmediğinde) kamu çalışanlarından oluşmaktadır. Bağımsız çalışanların (eski Bağ-Kur kapsamında olanlar) toplam nüfusa oranı yaklaşık %14, hizmet akdi ile çalışanların (eski SSK kapsamında

³³³ Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarla Edirne, Aralık 2010, s.36.

olanlar) oranı ise yaklaşık %17,5'tir. 2008 yılı verilerine göre hizmet akdi ile çalışanların sektörel dağılımı incelendiğinde, yaklaşık yarısının sanayi sektöründe çalıştığı görülmektedir. Sanayi sektörünü, %31'lik oranla hizmet sektörü izlemektedir. Ticaret sektöründe hizmet akdi ile çalışanların toplam hizmet akdi ile çalışanlar içerisindeki payı %16,5 iken tarım sektöründe bu oran %2'ye düşmektedir³³⁴. TÜİK tarafından gerçekleştirilen 2002 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı verilerine göre, Edirne'de en yüksek istihdam sayısı "imalat" sektöründedir, bunu "toptan ve perakende ticaret", "oteller ve lokantalar" ve "ulaştırma, depolama ve haberleşme" sektörleri takip etmektedir³³⁵.

2. Coğrafi Konum ve Sınır Kenti Niteliğinin Değişen Anlamı

Edirne, Türkiye'nin Bulgaristan ve Yunanistan sınırında bulunan bir kent olması nedeniyle bugün Avrupa Birliği'nin (AB) de sınırını çizmektedir. Bu nedenle, Edirne'nin coğrafi konumu serbest ticaret, gümrük, yasadışı göç ve güvenlik konularında AB ülkeleri için de önem taşımaktadır. Kentin, ikisi demiryolu olmak üzere beş gümrük kapısı bulunmaktadır. Yurtiçi ve yurtdışı ulaşım ağırlıklı olarak karayolu ile gerçekleştirilmektedir. İl sınırları içerisinde liman ve havaalanı bulunmamaktadır.

İstanbul'un fethine kadar 92 yıl Osmanlı başkentliği yapan Edirne, 1829 yılında Yunanistan'ın bağımsızlığını kazanmasıyla Osmanlı'nın Balkanlar'daki son toprağı konumuna gelmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş dönemine kadar bugünkü Batı ve Doğu Trakya'yı içeren Edirne Vilayeti, İmparatorluk için önemli bir üs kentiydi. Türk ulus-devletinin kurulmasından sonra, Edirne'nin de sınır kenti olarak önemi değişerek "korunması gereken bir sınır" konumuna gelmiştir. "Güvenlik" kentin yönetsel ve demografik yapısını etkilemiş, kamu siyasaları da güvenliğe ağırlık verecek şekilde, ekonomik gelişmesini ve büyümesini sınırlayıcı şekilde oluşmuştur. Ulus-devlet anlayışının egemen olduğu bu dönemde sınır kenti olmak coğrafi açıdan bir avantaj sağlamamaktadır.

Ancak, günümüzde ülke içerisinde ulusal güvenliğin sağlanması, sadece sınırların korunmasından daha geniş bir yaklaşımı gerektirmektedir. Uluslararası ve

³³⁴ Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarıyla Edirne, Aralık 2010, s.41.

³³⁵ TÜİK, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=28&ust_id=9, (20 Nisan 2012).

küresel ticaretin gelişmesi aynı zamanda sınır kavramı üzerinde de değişime neden olmuştur. Bugün dünyada, sınır kenti olmak bir dezavantajdan çok kentin ticaret potansiyelinin ve kapsamının geliştirilmesini sağlayacak bir avantaj olarak değerlendirilmektedir. Malların, sermayenin ve bireylerin serbest dolaşımı temelinde oluşan ve gelişen günümüz küresel sisteminde, iki ülkeye sınır oluşturan bir kent olmak yerel ekonomik kalkınmanın sağlanması konusunda büyük bir avantaj olarak görülebilir. Edirne örneğinde de, Türkiye'nin 1996'dan beri üyesi olduğu Gümrük Birliği Anlaşması kapsamında yürütülen ve AB'nin kurucu ilkelerinden biri olan "malların serbest dolaşımının" ilde bulunan beş gümrük kapısından gerçekleştiriliyor oluşu AB sürecinin kentin konumunu güçlendirdiğine, yerel-üstü ve uluslararası bağlantılığını geliştirdiğine ilişkin bir varsayımda bulunmaya neden olabilir. Ancak, Türkiye'nin henüz AB'ye tam üye statüsünde olmayışı ve ulusal politikalar nedeniyle Avrupa'ya açılan bu kapı kapalıdır.

Türkiye AB'nin Doğu'daki sınırını oluşturmaktadır ve bu sınırın büyük bir bölümünü Edirne ili çizmektedir³³⁶. Türkiye AB'ye yönelen düzensiz göçün önemli güzergahlarından biridir ve AB yetkilileri Türkiye'den bu göçün engellenmesi için "bekçilik" görevi yapmasını beklemektedir³³⁷. Bu bekçilik görevinin yerine getirileceği en önemli sınırı Edirne oluşturmaktadır. 2011 yılı içerisinde, Edirne gündeminde yer bulan "sınır tel örgü" tartışmaları ve bu tartışmaların ardından Edirne'ye AB yetkililerinin ve bakanların yaptığı ziyaretler sınır güvenliği konusunda Edirne'nin önemini göstermektedir. Benzer şekilde, üçüncü ülkelerden AB'ye ihraç edilen malların kontrolü, Edirne'deki gümrük kapılarında gerçekleştirilmektedir. 1997 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile Edirne İli Bulgaristan ile Kapıkule sınır kapısından sınır ticareti yapmaya yetkilendirilmiş, ancak bu yetki 2000 yılında sonlandırılmıştır³³⁸. Bugün Edirne sınır ticareti yapılan iller kapsamında yer almamaktadır³³⁹. Özellikle işadamları, esnaf temsilcileri ve yerel siyasetçilerle yapılan görüşmelerde İl'in tekrar sınır ticaretine

³³⁶ İlin Bulgaristan ile 88 km.'lik, Yunanistan ile 204 km.'lik sınırı bulunmaktadır.

³³⁷ Sema Erder, "Migration as a 'Heated Question' in Turkey-EU Negotiations", Barbara Push ve Uğur Tekin (Ed.), **Migration und Türkei. Neue Bewegungen am Rande der Europäischen Union** içinde (85-91), Würzburg: Ergon-Verlag, 2011, s. 85.

³³⁸ Nurettin Öztürk, "Türkiye'de Sınır Ticaretinin Gelişimi, Ekonomik Etkileri, Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:3 (2006), s.111.

³³⁹ 16.05.2009 tarih ve 27230 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Sınır Ticaretinin Düzenlenmesine İlişkin 2008/14451 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

açılmasına yönelik taleplerinin yetkililere aktarıldığı belirtilmiş olsa da, AB ve Gümrük Birliği anlaşmaları gereği bu mümkün değildir.

3. Edirne Ekonomisi

Edirne'nin ekonomik gelişmişlik düzeyi Türkiye ortalaması ile karşılaştırıldığında orta düzeyde gelişmiş olarak nitelendirilebilir. 1996'da 81 il içerisinde 18. sırada yer alırken, 2003 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan sosyo-ekonomik kalkınma endeksinde 16. sırada yer almıştır. 2001 yılında kişi başına düşen GSYH Edirne için 2.403\$ olarak, Türkiye ortalaması 2.146 \$ olarak gerçekleşmiştir. Böylelikle, 2001 yılında Edirne'de kişi başına düşen GSYH, Türkiye ortalamasının %112'sine karşılık gelmektedir³⁴⁰. TÜİK bu yıldan sonra il bazında gerçekleşen GSYH oranlarına ilişkin güncel bilgi yayınlamamıştır. Kent ekonomisinin değerlendirilmesinde kullanılan bir başka temel gösterge ise banka mevduatlarıdır. 2008 yılı verilerine göre, Edirne'deki banka mevduatları Türkiye toplamının %4'ünü oluşturmaktadır. Kişi başına düşen banka mevduatı, 3.924 TL olarak hesaplanmış ve bu, Türkiye ortalamasının %67'sine karşılık gelmektedir³⁴¹. 2009 yılında ise kişi başına düşen banka mevduatı miktarı 4.637 TL olarak gerçekleşmiş ve Edirne 81 il içerisinde banka mevduatları açısından 10. sırada yer almıştır³⁴².

Kent ekonomisi tarım ve hayvancılık ile bunlara bağlı küçük sanayi ve hizmet sektörüne dayanmaktadır. 2001 yılı itibarıyla GSYH'nin sektörler içindeki paylarının Türkiye toplamında ve Edirne'deki dağılımı aşağıdaki gibi gerçekleşmiştir.

Tablo 4: Sektörlerin GSYH içerisindeki payları (%)*

	Türkiye	Edirne
Hizmetler	57	56,5
Sanayi	25,7	12,1

³⁴⁰ Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=532, (12 Eylül 2011).

³⁴¹ Edirne Valiliği, www.edirne.gov.tr

³⁴² Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarla Edirne, Aralık 2010.

	Türkiye	Edirne
Tarım	12,1	27,9
İnşaat sanayi	5,2	3,6

Kaynak: Edirne Valiliği, www.edirne.gov.tr; TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/ulusalhesapapp/ulusalhesap.zul?tur=2>.

* İller itibariyle iktisadi faaliyet kollarına göre GSYH payları TÜİK tarafından en son 2001 yılında açıklanmıştır.

Tabloda da görüldüğü üzere, “hizmetler” sektörünün GSYH içindeki payı yaklaşık olarak Türkiye ortalaması ile aynıdır. Edirne’de hizmetler sektörü içerisine dahil edilmiş faaliyet alanlarına ilişkin veriler incelendiğinde, “toptan ve perakende ticaret”, “ulaştırma, depolama ve haberleşme” ve “devlet hizmeti” sektörlerinin öne çıktığı görülmektedir. 2001 yılı verilerine göre bu sektörlerin GSYH içerisindeki payları Edirne’de sırasıyla şu şekilde gerçekleşmiştir: %13,1, %16 ve %13,6. Bunlar dışında Edirne’de hizmetler sektörü içerisinde %3,3 oranında pay ile “otel ve lokanta hizmetleri”, %6,2 pay ile “mali müesseseler” ve %4,4 pay ile “izafi banka hizmetleri” bulunmaktadır³⁴³.

Edirne’de tarım sektörünün ise, Türkiye ortalaması ile karşılaştırıldığında daha fazla ağırlığı bulunmaktadır. Kişi başına düşen tarımsal üretim değeri verileri Edirne’nin bir tarım kenti olarak önemini açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Aşağıdaki tabloda, tarımsal üretim değerine ilişkin veriler bölgedeki diğer iller ve Türkiye’de seçilmiş iller ile birlikte verilerek, karşılaştırma yapma olanağı sunulmuştur.

Tablo 5: Kişi Başına Düşen Tarımsal Üretim Değeri (2008)

Bölge	Bitkisel Üretim		Canlı Hayvanlar		Hayvansal Ürünler	
	Değer (TL)	İl Sıra	Değer (TL)	İl Sıra	Değer (TL)	İl Sıra
Türkiye	923		357		333	
Edirne	2943	2	927	14	721	14

³⁴³ TÜİK, İller İtibariyle İktisadi Faaliyet Kollarına Göre GSYH (cari fiyatlarla), <http://www.tuik.gov.tr/ulusalhesapapp/ulusalhesap.zul?tur=2>, (20 Nisan 2012).

Bölge	Bitkisel Üretim		Canlı Hayvanlar		Hayvansal Ürünler	
	Değer (TL)	İl Sıra	Değer (TL)	İl Sıra	Değer (TL)	İl Sıra
Kırklareli	1557	21	844	18	578	21
Tekirdağ	1213	41	456	47	375	40
Karaman	5015	1	604	34	496	29
Çanakkale	2537	3	936	13	662	17
Antalya	2450	4	172	74	138	74
İstanbul	20	81	15	81	25	81

Kaynak: Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarla Edirne, Aralık 2010, s.9.

Tabloda görüldüğü üzere Edirne, kişi başına düşen bitkisel üretim değeri bakımından Türkiye’de ikinci sırada bulunmaktadır. İl’in bitkisel üretimi çeltik, Ayçiçek ve buğday ağırlıklı olup, Türkiye’nin toplam çeltik ve ayçiçek üretimi içerisinde Edirne’nin payı yüksektir. 2007 yılı verilerine göre, Türkiye’de üretilen toplam çeltik miktarının %49,8’i, toplam ayçiçek üretiminin ise %19,7’si Edirne’de üretilmektedir³⁴⁴. Ayçiçek alımı, işlenmesi ve pazarlanması alanında faaliyet gösteren ve yaklaşık 59.000 üyeli Trakya Yağlı Tohumlar Tarım Satış Kooperatifleri Birliği’nin (Trakya Birlik) merkezi Edirne’dedir. Ayçiçek, çeltik ve buğday dışında İl’de arpa, şekerpancarı, fasulye, kavun, karpuz ve yem bitkileri de üretilmektedir. Canlı hayvanlar ve hayvansal ürünlerin kişi başına düşen üretim değerlerine bakıldığında da, Edirne tabloda gösterilen diğer seçilmiş iller arasında öne çıkmaktadır. 2009 yılı verilerine göre, Türkiye’deki süt üretiminin %2’si Edirne’de gerçekleşmekte ve Edirne bu üretim alanında 13. sırada yer almaktadır³⁴⁵.

Kentteki sanayi üretimi ise tarımsal ürünlerin işlenmesine yöneliktir. 2009 yılı itibariyle İl düzeyinde sektörlere göre sanayi siciline kayıtlı toplam 269 işyerinden 154’ü gıda, içki ve tütün sanayi sektöründe faaliyet göstermektedir³⁴⁶. Edirne’de bulunan sanayi işletmelerinin %63’ü gıda sanayi işletmeleridir³⁴⁷. Bu sanayi işletmeleri

³⁴⁴ Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarla Edirne, Aralık 2010, s.11.

³⁴⁵ Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarla Edirne, Aralık 2010.

³⁴⁶ Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarla Edirne, Aralık 2010.

³⁴⁷ Trakya Kalkınma Ajansı, TR21 Trakya Bölge Planı 2010-2013, Ekim 2010, s.20.

genellikle ayçiçeği, buğday, pirinç gibi Edirne’de yoğun olarak üretilen tarımsal ürünlere dayanan işletmelerdir. Bunların yaklaşık %30’unu çeltik işleme fabrikaları oluşturmakta, geriye kalan %70’in büyük bölümü ise İl’de yetiştirilen tarımsal ürünlerin işlendiği un ve yağ fabrikalarından oluşmaktadır³⁴⁸. Büyük sanayi işletmeleri ise tekstil sektöründe yoğunlaşmış olup, 2009 yılı verilerine göre İl’de toplam 23 sanayi işletmesi dokuma, giyim ve deri sanayinde faaliyet göstermektedir³⁴⁹. Ayrıca İl’de hayvancılığın yaygın olması nedeniyle süt üretimi yüksektir. Buna bağlı olarak İl’de süt ürünleri işleyen çok sayıda mandıra bulunmaktadır.

Edirne’de ikisi merkezde olmak üzere toplam yedi adet küçük sanayi sitesi bulunmaktadır. Bunlar dışında kuruluş çalışmaları 1994 yılında başlayıp 1995’te faaliyete geçen, il merkezinin kuzeydoğusunda Lalapaşa ve Süloğlu ilçeleri arasında konumlandırılmış bir organize sanayi bölgesi (OSB) bulunmaktadır. Edirne OSB 1994 yılında Edirne Valiliği, Edirne Ticaret ve Sanayi Odası ile Edirne Sanayici ve İşadamları Derneği ve Edirne Belediyesi’nin ortak başvurusu üzerine kurulmuştur. Ancak, seçilmiş olan alanın Edirne Belediyesi sınırları dışında olması sebebi ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın 22.06.1995 tarihli yazısı ile Edirne Belediyesi Müteşebbis Heyet’ten çıkartılmıştır. Böylece, Edirne Müteşebbis Heyeti Edirne İl Özel İdaresi, Edirne Ticaret ve Sanayi Odası (ETSO) ve Edirne Sanayici ve İşadamları Derneği’nin (EDSİAD) temsilcilerinden oluşmaktadır. İl Özel İdaresi 6/12, ETSO 5/12 ve ESIAD’ 1/12 oranlarında hisse payına sahipken, Müteşebbis Heyet’in 2007 tarihinde aldığı karar ile ETSO ve ESIAD ve 2007/02 kararı ile hisselerini Edirne İl Özel İdaresi’ne devretmiştir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’ndan alınan kredi borçlarının tamamı Edirne İl Özel İdaresi tarafından ödenmiştir. Böylece, Edirne İl Özel İdaresi’nin hisse oranı %100 olmuştur. Saha çalışması kapsamında yapılan görüşmelerde, Edirne OSB’nin borçlarının Edirne İl Özel İdaresi tarafından ödenmesi konusunda aslen Edirneli olan, ancak dönemin Eskişehir milletvekili Maliye Bakanı Kemal Unakıtan’ın büyük etkisi ve katkısı olduğu belirtilmiştir. Kentin sanayici ve işadamlarının borcu yerel kaynaklardan karşılama kapasitelerinin olmadığı, bunun ancak merkezi yönetimin desteğiyle başarıldığı dile getirilmiştir.

³⁴⁸ Trakya Kalkınma Ajansı, TR21 Trakya Bölge Planı 2010-2013, Ekim 2010, s.20.

³⁴⁹ Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Sayılarla Edirne, Aralık 2010.

Tarım dayalı bir ekonomiye sahip Edirne'nin "sanayisiz" bir kent olması kentin ekonomik gelişimini sınırlayan temel unsur olarak değerlendirilmektedir. Bu konuda, Edirne'nin sanayi yatırımları için teşvik alan iller arasında olmayışı ildeki sanayi yatırımlarını engelleyen temel neden olarak gösterilmektedir. Yapılan görüşmelerde sıklıkla, 1961-1980 yılları arasında beş dönem Adalet Partisi (AP) Edirne milletvekili, Milli Eğitim ve Tarım Bakanlığı yapmış olan İlhami Ertem'in girişimiyle, Edirne'nin kısa bir süre için de olsa teşvik illeri arasına alınmasının bugün hala ilde bulunan ve özellikle tekstil sektöründe faaliyet gösteren sanayi işletmelerinin kurulmasını sağladığı belirtilmiştir. Son dönemde, özellikle Ergene Nehri'ndeki kirlilik nedeniyle tarımsal üretimin tehlikeye düşmesi kente sanayi yatırımlarının çekilmesi yönündeki taleplerin çevreye zararsız sanayiye yönelmesine neden olmuştur. Edirne OSB'de kirletici sanayi işletmelerine izin verilmemektedir. Sonuçta, tarım sektörünün ağırlıklı oluşu Edirne'deki yerel/kentsel siyasetin de bu yönde oluşmasına neden olmuştur. Toprak sahipliği, Edirne kentinde seçkinleri belirleyen temel unsurdur.

4. Edirne'de Kamu Yatırımları

Edirne İli, yatırım teşvikleri açısından "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkındaki Karar" uyarınca, kişi başına düşen milli gelir tutarı yüksek olduğu için 1. sınıf gelişmiş bölgeler içerisinde yer almasından dolayı, devlet tarafından özel sektöre sağlanan teşviklerden fazla yararlanamamaktadır³⁵⁰. Tekirdağ, Edirne ve Kırklareli illerinden oluşan TR21 Bölgesi'nin ülke genelinde yatırım teşvik sabit yatırım tutarları içerisindeki payı %5,3 olup, bu bölge içerisinde ise Tekirdağ yatırımcıları çeken merkez olarak ortaya çıkmaktadır. 2009 verilerine göre, bu pay içerisinde Tekirdağ'ın aldığı oran %91,3 iken, Edirne'nin payı %4,1'dir³⁵¹. 2010 yılında faaliyete geçen Trakya Kalkınma Ajansı (TKA), bölgeye yerli ve yabancı sermaye yatırımlarının çekilmesi, bölgeye gelen yatırımcıların yönlendirilmesi, yatırımcılara resmi işlemlerinde yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla illerde yatırım destek büroları kurulmuştur. Merkezi Tekirdağ'da bulunan Ajans'a ilişkin olarak tez çalışması kapsamında yapılan görüşmelerde, görüşmecilere Ajans ile ilgili sorular yöneltilmiştir. Verilen yanıtlarda görüşmeciler çoğunlukla Ajans merkezinin Tekirdağ'da bulunmasını eleştirmiş,

³⁵⁰ 2009/15199 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, R.G.: 16/07/2009, Sayı: 27290.

³⁵¹ Trakya Kalkınma Ajansı, TR21 Trakya Bölge Planı 2010-2013, Ekim 2010, s.53.

Ajans'ın Edirne'den ziyade Tekirdağ ve çevresindeki sanayicileri destekleme amacıyla olduğuna ilişkin görüş bildirmişlerdir. Tarım sektörü ağırlıklı bir ekonomiye sahip ve Ergene Nehri kirliliğinin tarım alanlarını olumsuz etkilediği Edirne'de, sanayi tesislerinin kurulmasına yönelik her türlü girişime kuşkuyla yaklaşıldığı görülmektedir.

Özel sektör yatırımlarının oldukça sınırlı ve yerel düzeyde kaldığı Edirne'de kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen yatırımlar ön plana çıkmaktadır. Gerçekleştirilen görüşmelerde, “siyaset” kavramının “hizmet” ile ilişkilendirildiği, hizmetin ise, gerçekleştirilen yatırımlar çerçevesinde değerlendirildiği görüşmüştür. Bu bağlamda Edirne'ye merkezden yatırım kaynağı çekebilen kişiler, Edirne'ye en çok hizmet yapanlar olarak değerlendirilmektedir. Tez çalışması kapsamında Edirne İli'nde 2008-2010 yıllarına ait kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştirdiği yatırımlara ilişkin veriler elde edilmiştir. Buna göre, 2008 yılında kamu kuruluşları tarafından toplam yaklaşık 270 milyon TL'lik yatırım gerçekleştirilmiş olup, bu miktarın %81'i (219 milyon TL) merkezi yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimler tarafından kullanılan merkezi yönetim bütçelerinden finanse edilen bölünmüş yollar ile “Köylerin Altyapısının Desteklenmesi” (KÖYDES) ve “Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi” (BELDES) projeleri için kullanılan ödenekler de dikkate alındığında, merkezi yönetim tarafından finanse edilen yatırımların toplam yatırımlar içindeki payı %91'e ulaşmaktadır³⁵². 2009 yılında ise, toplam 273 milyon TL'lik kamu yatırımı harcaması yapılmış ve bu harcamaların 244,8 milyon TL'si (%90'ı) merkezi yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetim kurumları tarafından yapılan 28 milyon TL'lik yatırım harcamaları 2009 yılı toplam harcamalarının %10'una karşılık gelmektedir³⁵³. Son olarak 2010 yılında, kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen 324 milyon TL'lik yatırım harcamalarının %89'u merkezi yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmiştir. 2010 yılı için yerel yönetim kurumlarının harcamaları 37 milyon TL olarak gerçekleşmiştir³⁵⁴. Bu oranlardan da

³⁵² Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İl Koordinasyon Kurulu Dönem Raporu, 2 Mart 2009.

³⁵³ Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İl Koordinasyon Kurulu Dönem Raporu, 16 Mart 2010.

³⁵⁴ Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İl Koordinasyon Kurulu Dönem Raporu, 3 Ocak 2011.

görüldüğü üzere, İl yatırımlarının çok büyük bir oranı merkezi yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilmektedir.

Tablo 6: Edirne’de Yatırımcı Kuruluşlar İtibarıyla Yatırım Harcamaları (2008-2010)

Kuruluş	Yıllar					
	2008		2009		2010	
	YTL	%	TL	%	TL	%
Başbakanlık	26.872.368	9,9	13.216.179	4,84	5.946.327	1,83
Adalet Bakanlığı	99.356	0,04	92.158	0,03	-	-
İçişleri Bakanlığı	484.629	0,1	266.680	0,1	2.548	0
Maliye Bakanlığı	132.632	0,05	-	-	-	-
MEB	10.760.633	3,99	4.200.178	1,54	5.736.582	1,77
BİB	6.851.780	2,53	2.086.998	0,76	1.881.627	0,58
Sağlık Bakanlığı	4.713.635	1,75	169.377	0,06	966.826	0,3
Ulaştırma Bakanlığı	22.670.441	8,4	31.119.483	11,4	67.167.866	20,71
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	2.505.488	0,92	4.777.843	1,75	7.729.878	2,38
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (TEİAŞ Genel Md.)	-	-	8.490.000	3,11	4.040.000	1,25
Kültür ve Turizm Bakanlığı	67.217	0,02	521.960	0,19	-	-
ÇOB (DSİ)	132.569.805	49,12	160.741.674	58,89	175.629.916	54,18
ÇOB (DSİ hariç)	2.017.936	0,74	1.658.657	0,6	1.437.785	0,44
T.Ü.	11.479.000	4,25	17.500.000	6,41	22.467.241	6,93
İ.Ö.İ.	31.643.117	11,73	21.466.164	7,86	21.219.756	6,55
Edirne Belediyesi	7.412.884	2,75	3.582.586	1,31	8.397.844	2,59
Diğer yerel yönetimler (KHGB dahil)	13.367.134	4,95	3.060.368	1,12	1.655.822	0,51

Kaynak: Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İl Koordinasyon Kurulu Dönem Raporu, 2 Mart 2009; 16 Mart 2010; 3 Ocak 2011.

Yukarıdaki tabloda yatırımcı kuruluşlar itibarıyla Edirne’de yapılan yatırım harcamaları gösterilmektedir. Valilik İl Koordinasyon Kurulu raporlarından elde edilen bu verilerde, bakanlıklara bağlı merkezi yönetim kuruluşlarının yanısıra, Trakya Üniversitesi, TEİAŞ ve TREDAS gibi KİT’ler de merkezi yönetim kuruluşları içerisinde değerlendirilmiştir.

Tabloda gösterilen kamu kuruluşlarının yatırım harcamaları incelendiğinde, öncelikle DSİ Genel Müdürlüğü tarafından yapılan yatırımların toplam harcamalar içinde ağırlıklı olduğu görülmektedir. 2008-2010 yıllarına ait üç yıllık yatırım harcamaları içerisinde DSİ tarafından yapılan harcamalar, Edirne’ye yapılan harcamalar toplamı içerisinde yarım fazlasını oluşturmaktadır. DSİ yatırımları, baraj inşaatı, sulama ve Meriç Nehri taşkın önleme projelerini içermektedir. DSİ 11. Bölge Müdürlüğü’nden bir yetkili ile yapılan görüşmede, kurumun Edirne’de yürüttüğü iki sulama barajı projesi üzerinde durulmuştur: İpsala İlçesi içerisinde Hamzadere Barajı ve Uzunköprü İlçesi’nde yapılan Çakmak Barajı. Bunlardan ilki, toplamda 262.000.000 TL’lik bir yatırım olan Hamzadere Barajı projesinin, 1998 yılında başlamış olmakla beraber ilk etütlerinin yaklaşık 20 yıl öncesinde yapıldığı belirtilmiştir. 2005 yılına kadar, merkezi yönetim tarafından ödenek gönderilmediği için baraj projesinin gerçekleştirme oranı oldukça düşük kalmıştır. 2005 yılından sonra ayrılan ödeneğin artmasıyla beraber, 2011 yılı başında gerçekleştirme oranı %96’ya ulaşmıştır. Baraj, 2011 yılı içinde tamamlanmış ve Mayıs ayı içerisinde hizmete açılmıştır. İkinci olarak Çakmak Barajı projesi, Edirne İli’nde Uzunköprü ve Meriç ilçelerini, Kırklareli İli’nde Pehlivan köy ilçesini kapsamaktadır. 2007 yılında ihalesi yapılan proje çalışmaları 2008 yılında başlamış, barajın 2012 yılı içerisinde tamamlanması öngörülmektedir. Saha çalışması kapsamında gerçekleştirilen diğer görüşmelerde ve yerel basında yer alan haberlerde, bu barajlara ödenek ayrılması konusunda dönemin iktidar partisi milletvekilinin çalışmalarına vurgu yapılmaktadır. DSİ Bölge Müdürlüğü’nün Edirne için önem taşıyan diğer faaliyet alanı ise taşkın önleme ve koruma çalışmalarıdır. Bu kapsamda Suakacağı (Tunca) Barajı projesi, gerek İGM üyeleri gerekse tarımsal faaliyette bulunan ve tarım sektörünü temsil eden kişilerle gerçekleştirilen görüşmelerde, Meriç Nehri taşkınlarının önlenmesi için ortaya konulan en önemli çözüm olarak dile getirilmiştir. Edirne Merkez İlçe’ye bağlı, Suakacağı Köyü’nün

Kuzeybatısında, Türk-Bulgar sınırında Tunca Nehri üzerinde yapılması planlanan baraj, tarım alanlarının yaşanan taşkınlardan korunmasının yanısıra elektrik üretimi ve sulama amaçlarını da taşımaktadır. Ancak iki ülke arasında anlaşma sağlanmasını gerektiren bir proje olduğu için, yapılan görüşmelerde barajın tamamlanmasının zor olduğu, hatta bazı görüşmeciler tarafından bunun bir hayal olduğu belirtilmiştir. Meriç Nehri taşkınlara yönelik olarak DSİ'nin gerçekleştirdiği diğer yatırımlar ise, sedde ve drenaj kanalları inşaatlarını içermektedir. Ayrıca, Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında AB tarafından finanse edilen bir proje kapsamında, DSİ tarafından Meriç Nehri yatağında kum temizliği faaliyeti gerçekleştirilmiştir³⁵⁵. Bunlar dışında DSİ tarafından, sulama tesisleri ve gölet yapımına ilişkin yatırımlar gerçekleştirilmektedir. DSİ yetkilisi ile yapılan görüşmede, yatırım projelerinin Bölge Müdürlüğü tarafından hazırlandığı, merkez tarafından onaylandığı ve onaylanan projelerin kendileri tarafından ihale yöntemiyle gerçekleştirildiği belirtilmiştir. İhalenin yapılmasından sonra, Bölge Müdürlüğü koordinatör olarak görev yapmakta, işlerin kontrolörlüğü ise taşradaki şubeler tarafından yerine getirilmektedir.

İkinci olarak, Ulaştırma Bakanlığı Edirne'deki yatırımcı kuruluşlar arasında dikkat çekmektedir. Ulaştırma Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen yatırımların büyük bölümü Karayolları Genel Müdürlüğü'nün harcamalarından oluşmaktadır. 2008 yılı içinde Bakanlığa bağlı kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen yaklaşık 22,7 milyon TL'lik yatırım harcamasının yaklaşık 22 milyon TL'si, 2009 yılındaki 31 milyon TL'lik harcamanın yaklaşık 27 milyon TL'si ve 2010 yılındaki 67 milyon TL'lik harcamanın 53,3 milyon TL'si Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu harcamalar, Edirne'deki toplam kamu yatırımları harcamalarının, yıllara göre sırasıyla, %8,14, %9,85 ve %16,45'ini oluşturmaktadır. Genel Müdürlük'ün çalışmalarına Edirne'deki ulaşım siyasalarının incelendiği bölümde değinilecektir, ancak bu çalışmaların büyük kısmının bölünmüş yol yapımına yönelik olduğu burada belirtilebilir. Bunun dışında, köprü yapımı ve onarımı, sınır kapılarının inşaatı ve il yolları yapımı hizmetleri sunmaktadır.

³⁵⁵ Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında Edirne'de yürütülen projelere ilişkin bilgiler, tezin ilgili bölümünde sunulmaktadır.

İl'deki kamu yatırımlarının çok büyük bir oranının merkezi yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirildiği belirtilmişti. Yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilen yatırımlar içerisinde ise, Edirne İÖİ dikkat çekmektedir. Edirne İÖİ Genel Sekreteri, özellikle 2005 yılında yürürlüğe giren yeni İÖİ Kanunu ile beraber, kurumun yatırımcı bir kuruluş olarak ön plana çıktığını belirtmiştir. Ancak, bu yatırımların büyük payının merkezi yönetimden aktarılan parayla yapıldığı, İÖİ'nin özkaynaklarının çok sınırlı olduğu vurgulanmıştır. *“Biz yatırımcı bir kuruluşuz. Bakanlık parasını yollar, biz ihalesini ve kontrolörlüğünü yaparız (...) Edirne’de yerel yönetimlerin özkaynakları çok sınırlı. Edirne’de yatırımları devlet yapıyor, Ankarasız Edirne olmaz”*. İÖİ tarafından gerçekleştirilmesi planlanan yatırımların kurum tarafından projelendirildiği, mali kaynağın ise merkezi yönetim tarafından aktarıldığı, bu yatırımların Edirne'nin parasıyla yapılmadığı vurgulanmıştır. Ayrıca, İÖİ faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için en önemli projenin doğrudan Başbakan'ın inisiyatifiyle başlatılan KÖYDES Programı olduğu belirtilmiştir. Köylere yönelik yol, içme suyu, kanalizasyon ve sulama projelerinin desteklenmesi amacıyla oluşturulan ve 2005 yılından itibaren uygulanan program kapsamında 2008-2010 yıllarında Edirne'ye ayrılan ödenek tutarları ve bu ödeneklerden karşılanan proje sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 7: KÖYDES Programı Ödenekleri ve Uygulamaları (2008-2010)

Alan	2008		2009		2010	
	Proje Sayısı	Ödenek (YTL)	Proje Sayısı	Ödenek (TL)	Proje Sayısı	Harcama (TL)
Yol	5	1.663.731,48	4	1.205.239,78	14	3.841.735,29
İçme Suyu	8	805.268,52	55	986.807,18	30	1.070.661,32
Sulama	-	-	1	276.953,04	7	1.796.868,53

Kaynak: Edirne İl Özel İdaresi Web Sitesi.

DPT Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararları uyarınca, illere aktarılan KÖYDES ödeneklerinin il içerisinde dağıtımının planlanmasından, valiliğin başkanlığında, İGM başkanı, İÖİ genel sekreteri ve kaymakamlardan oluşan “il tahsisat

komisyonları” sorumludur. 2010 ve 2011 yılı kararlarında bu komisyonlara İÖİ birim amirlerinin ve vali tarafından belirlenecek teknik personelin de katılımı öngörülmüştür. Komisyona uygulayıcı birimler tarafından teklif edilen projelerin kabulü ise, YPK kararlarında belirlenen şartlara ve önceliklere göre belirlenmektedir. Belirlenen KÖYDES projelerinin il genelinde planlanmasından, uygulanmasının koordinasyonundan, izlenmesi ve değerlendirilmesinden sorumlu bir birimin vali tarafından “KÖYDES koordinasyon birimi” olarak görevlendirilmesi öngörülmüştür³⁵⁶. YPK kararları doğrultusunda, KÖYDES projelerinin uygulanmasına yönelik olarak il düzeyinde merkezi yönetim aktörlerinin ağırlıkta ve belirleyici olduğu bir yönetim ve karar yapısı oluşturulmuştur. İl tahsisat komisyonunda, yerel yönetim birimlerini temsilen sadece İÖİ genel sekreteri ve İGM başkanı bulunmaktadır. İÖİ genel sekreterinin de valinin teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile atanmış olduğu göz önüne alınırsa, komisyonda görev yapan yereli temsilen seçilmiş tek aktör İGM başkanıdır. Edirne’de yürütülen saha çalışmasında, İÖİ’nin yatırıma yönelik kararlarında Genel Sekreter’in ve Vali’nin belirleyici oldukları ortaya çıkmıştır. İGM üyeleri, kendilerine iletilen taleplerle ilgili olarak öncelikle İÖİ Genel Sekreteri ile iletişime geçtiklerini, sonuç alamazlarsa Vali’ye ulaştıklarını belirtmişlerdir.

Edirne İÖİ tarafından 2010 yılı içerisinde gerçekleştirilen yatırım faaliyetlerinin yol ve ulaşım, eğitim, içme suyu ve tarım sektöründe yoğunlaştığı görülmektedir:

Tablo 8: 2010 Yılı Edirne İÖİ Gerçekleştirilen Yatırım Harcamaları

Sektör	Proje Sayısı	Toplam Harcama (Önceki Yıllar Dahil)
Yol ve Ulaşım	86	30.914.161,65
Tarım	20	2.168.015,38
Eğitim	47	5.928.613,35

³⁵⁶ Devlet Planlama Teşkilatı Yüksek Planlama Kurulu, “Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi Ödeneğinin İller Bazında Dağılımına, Kullanılmasına, İzlenmesine ve Denetimine İlişkin Esas ve Usullere Dair Karar”, 2008, 2009, 2010, 2011, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2008_Yili_YPK_Koydes_Karari.doc, [http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2009_KOYDES_YPK_KARAR_METNI\[1\].pdf](http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2009_KOYDES_YPK_KARAR_METNI[1].pdf), [http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2010_yili_koydes_ypk_karari\[1\].pdf](http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2010_yili_koydes_ypk_karari[1].pdf), [http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/KOYDES_2011_YILI_YPK_KARARI\[1\].pdf](http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/KOYDES_2011_YILI_YPK_KARARI[1].pdf), (18 Ocak 2012).

Sektör	Proje Sayısı	Toplam Harcama (Önceki Yıllar Dahil)
Sağlık	1	943.777,26
İçme Suyu	42	1.263.716,09
Diğer Kamu Hizmetleri (İmar)	5	3.068.350,37
Diğer Kamu Hizmetleri (Sosyal)	23	486,160,00

Kaynak: Edirne Valiliği İl Koordinasyon Toplantısı, 03 Ocak 2011, Edirne İl Özel İdaresi Raporu.

Yol ve ulaşım sektörü kapsamında gerçekleştirilen toplam 86 proje, asfalt kaplama, stabilize kaplama, bölünmüş yol çalışmaları, yol bakım ve onarımları, trafik işaretlemesi faaliyetlerini içermekte olup, bu harcamalar KÖYDES ödeneği ve İÖİ bütçesinden karşılanmıştır. Tarım sektörüne yönelik çalışmalar ise sulama projelerinden ve malzeme alımından oluşmaktadır. Malzeme alımları İÖİ bütçesinden karşılanmakta, sulama projeleri ise KÖYDES ödenekleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) tarafından aktarılan parayla gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda 2010 yılında, yağmurlama ve damlama sulama inşaatı projelerine toplam yaklaşık 1,8 milyon TL harcanmıştır³⁵⁷. Eğitim sektörüne ilişkin harcamalar, okul yapımı ve onarımını kapsamaktadır. 2010 yılında toplam 42 adet olan içme suyu projelerinin 30'u KÖYDES ödenekleri kapsamında gerçekleştirilmiş olup, KÖYDES kapsamında gerçekleştirilen bu projelere toplam yaklaşık 1,1 milyon TL harcanmıştır³⁵⁸.

Yatırımcı kuruluşlar arasında bu tez çalışmasının kapsamı açısından önemli olan bir diğer yerel yönetim kurumu Edirne Belediyesidir. Belediye'nin 2008-2010 yıllarındaki yatırım harcamaları incelendiğinde, bunların çok büyük bir bölümünün ulaşım altyapısına yönelik olduğu görülmektedir. Bu alana yönelik harcamalar; yolların asfalt kaplanması, parke taş döşenmesi, beton yapılması, yaya yolu yapılması, yolların bakım ve onarımı, malzeme alımı ile iş makinelerinin kiralanmasını kapsamaktadır. 2008 yılında Belediye tarafından gerçekleştirilen yatırım harcamalarının %82,5'i, 2009 yılındaki harcamaların %90,8'i ve 2010 yılı harcamalarının %85,9'u ulaşım altyapısına

³⁵⁷ Edirne Valiliği İl Koordinasyon Toplantısı, 03 Ocak 2011, Edirne İl Özel İdaresi Raporu.

³⁵⁸ Edirne İl Özel İdaresi, 2010 Yılında Edirne İli'nde İlçeler Bazında Gerçekleştirilen KÖYDES Projeleri, www.edirneozelidare.gov.tr/default_BO.aspx?content=378, (25 Şubat 2012).

yönelik bu çalışmalardan oluşmaktadır³⁵⁹. Edirne Belediyesi'nin 2009 yılı performans raporu incelendiğinde, 87.2 milyon TL'lik yıllık giderlerin yaklaşık %22'sinin Park ve Bahçeler Müdürlüğü, %20'sinin Temizlik İşleri Müdürlüğü, %17'sinin Fen İşleri Müdürlüğü ve %11'inin Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü tarafından harcandığı görülmektedir³⁶⁰. Bu müdürlüklerin hizmet alanları kentin sokak ve caddelerinin düzenlenmesi, ışıklandırılması, katı atık yönetimi, ağaçlandırma ve yeşil alanların oluşturulması, kentsel trafik düzenlemeleri, yol yapımı, asfalt kaplama gibi “geleneksel belediyeçilik” hizmetlerini kapsamaktadır.

İl'de gerçekleştirilen yatırımlar sektörler bazında incelendiğinde tarım, ulaştırma sektörlerine yapılan yatırımların toplam yatırım harcamalarının 2008 yılında %73'ünü; 2009 yılında %81'ini; 2010 yılında %85'ini oluşturduğu görülmektedir. Bu iki sektörden sonra eğitim alanına yönelik harcamalar gelmektedir. Aşağıdaki tabloda 2008-2010 yıllarında Edirne'de gerçekleştirilen kamu yatırımlarından bu üç sektöre yapılan harcamalar ve bunların toplam harcamalar içerisindeki payları gösterilmektedir:

Tablo 9: Edirne'de Sektörler Bazında Yatırım Harcamaları (2008-2010)

Sektör	Yıllar					
	2008		2009		2010	
	Harcama (YTL)	%	Harcama (TL)	%	Harcama (TL)	%
Tarım	136.983.240	50,76	168.451.983	61,72	186.965.594	57,67
Ulaştırma	60.745.783	22,51	52.801.943	19,34	90.917.606	28,05
Eğitim	34.023.340	12,6	29.916.238	10,96	29.214.939	9,01
Toplam yatırım harcamaları	269.866.198	100	272.950.306	100	324.180.017	100

Kaynak: Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İl Koordinasyon Kurulu Dönem Raporu, 2 Mart 2009; 16 Mart 2010; 3 Ocak 2011.

Görüldüğü gibi, tarım sektörüne yönelik harcamalar önemli bir pay oluşturmaktadır. Bunda DSİ tarafından gerçekleştirilen baraj inşaatı, sulama ve gölet

³⁵⁹ Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, İl Koordinasyon Kurulu Dönem Raporu, 2 Mart 2009; 16 Mart 2010; 3 Ocak 2011.

³⁶⁰ Edirne Belediyesi 2009 Yılı Performans Raporu, http://www.edirne.bel.tr/Performans_Raporu/Edirne%20Belediyesi%20Performans%20Raporu.xls, (10 Mart 2012).

projelerinin tarım sektörü kapsamında sınıflandırılmasının etkisi büyüktür. Bu sektöre yönelik yatırım yapan kuruluşlar; Tarım Reformu Edirne Bölge Müdürlüğü, Trakya Tarımsal Araştırma Enstitüsü, DSİ Bölge Müdürlüğü, Çanakkale Orman Bölge Müdürlüğü, İl Tarım Müdürlüğü, İl Çevre ve Orman Müdürlüğü ile Edirne İÖİ'dir. Bu kapsamda bu kuruluşların gerçekleştirdiği, sulama, baraj inşaatı, gölet inşaatı, taşkın önleme ve koruma projeleri yüksek bütçeli yatırımlar olarak öne çıkmaktadır. İÖİ'nin tarım sektörüne yönelik yapmış olduğu yatırımlar, KÖYDES programı kapsamında gerçekleştirilen yağmurlama ve damlama sulama projelerinden oluşmaktadır. Ulaştırma sektörüne yönelik yatırımların büyük bölümü ise, daha önce de belirtildiği gibi, Karayolları 1. Bölge Müdürlüğü ve Edirne İÖİ tarafından gerçekleştirilmektedir. Bunlar dışında İl'de bu alana yatırım yapan Ulaştırma Bölge Müdürlüğü, Devlet Demiryolları İşletmesi ve belediyeler bulunmaktadır. Eğitim sektörü kapsamında değerlendirilen yatırımlar eğitim kurumlarının inşaat işlerinin yanısıra, kültürel ve tarihsel yapıların onarımı ve restorasyonu ile spor tesislerinin kurulması, öğrenci yurdu yapımı gibi yatırımları içermektedir. Bu alana yönelik olarak, Trakya Üniversitesi, Vakıflar Bölge Müdürlüğü, İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü ile Edirne İÖİ yatırım yapmaktadır. Bunlar içerisinde Üniversite'nin bina, araştırma merkezi ve diğer hizmet binalarının inşaatı işleri ile kampüs altyapısının iyileştirilmesine yönelik çalışmaları öne çıkmaktadır. İÖİ'nin yatırımları ise, ilk ve ortaöğretim kurumları binalarının ve dersliklerinin onarımı, ısınma altyapılarının geliştirilmesi, restorasyon ile derslik ve ek bina yapımı işlerini kapsamaktadır.

Edirne'de gerçekleştirilen kamu yatırımları değerlendirildiğinde, bu yatırımların büyük bölümünün merkezi yönetim kuruluşlarınca yapıldığı görülmektedir. Bu kuruluşlar içerisinde DSİ Bölge Müdürlüğü ön plana çıkmaktadır. Yatırım harcamalarının incelendiği yıllarda, DSİ tarafından gerçekleştirilen yatırımların her yıl için toplam yatırım harcamalarının yaklaşık yarısını oluşturduğu görülmektedir. Yatırımların sektörlere dağılımına bakıldığında, tarım sektörüne yönelik yatırımların ağırlıklı olduğu görülmektedir. Bunun da yine büyük payı DSİ tarafından gerçekleştirilen baraj, gölet inşaatı, sulama ve taşkın önleme projelerinden oluşmaktadır. Bu, Edirne'nin tarım ağırlıklı ekonomik yapısı ile birlikte değerlendirildiğinde, tarımsal faaliyetlerin İl için önemini bir kez daha ortaya

koymaktadır. Ayrıca, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün bölünmüş yol yapımı çalışmaları da İl'deki yatırımlar arasında önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetim kuruluşları içerisinde ise İÖİ en önemli yatırımcı kuruluş olarak öne çıkmaktadır. İÖİ'nin yatırım harcamaları, İl içerisinde belediye alanı ve mücavir alan dışındaki yerlere yönelik olarak gerçekleştirdiği yol ve ulaşım, tarım, eğitim, içme suyu ve sağlık sektörlerini kapsamaktadır. Bu harcamalar içerisinde yol ve ulaşım sektörüne yönelik altyapı yatırımlarının ağırlıklı olduğu göze çarpmaktadır. İÖİ'nin yatırımcı bir kuruluş olarak önem kazanmasında yeni İÖİ Kanunu'nun bu kuruluşlara tanıdığı yetki alanlarının gelişmesinin yanısıra, ilk uygulaması 2005 yılında başlayan KÖYDES programının da etkili olduğu görülmektedir. Bu program dışında finanse edilen yatırım projeleri ise merkezi yönetimin ilgili bakanlığı tarafından aktarılan kaynakla yürütülmektedir. İÖİ, yerelde projeyi hazırlamakta, kaynak bakanlık tarafından karşılanmakta ve yatırım projesinin uygulanması için İÖİ tarafından ihaleye çıkılmaktadır. Dolayısıyla, İl içerisinde hangi köye hangi sektörde yatırım yapılacağına ilişkin karar yerelde verilmekle beraber, bu kararlarda Vali'nin ve İÖİ Genel Sekreteri'nin etkili olduğu görülmektedir. İGM üyeleri ve köy muhtarları bu amaçla, temsil ettikleri ilçe ve köylerin yol, içme suyu ve diğer altyapı ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda başta İÖİ Genel Sekreteri olmak üzere İÖİ bürokratları iletişime geçmektelerdir. Görüşme yapılan CHP grubu İGM üyeleri, kendi ilçelerine yönelik taleplerinin yerine getirilebilmesi için öncelikle konuyu İl Encümeni üyesi CHP'li İGM üyelerine ilettiklerini ve konunun Encümen'de görüşülmesini sağladıklarını belirtmişlerdir. AKP grubu İGM üyeleri ise, konuyu doğrudan İÖİ bürokratları ya da Genel Sekreter'e ilettiklerini belirtmişlerdir. Edirne Belediyesi tarafından gerçekleştirilen yatırım harcamalarının ise yine çoğunlukla yol ve ulaşım altyapısına yönelik olduğu görülmektedir. Belediye harcamalarının yoğunlaştığı alanlar incelendiğinde, bunların “geleneksel belediyecilik” hizmetleri içerisinde kaldığı görülmektedir. Buna paralel olarak, Belediye Başkanı da önceliklerinin kentin altyapı eksikliklerinin giderilmesi olduğunu belirtmiştir.

Tezin saha çalışması kapsamında gerçekleştirilen görüşmelerde, “Edirne'ye en çok hizmet eden kişilerin”, İl'e çektikleri yatırımlar temelinde değerlendirildiği belirtilmişti. Bu nedenle, verilen yanıtlarda milletvekilleri başta olmak üzere yerel-üstü

aktörlerin isimleri dile getirilmiştir. Daha önce de belirtildiği üzere, 1961-1980 yılları arasında milletvekilliği, Milli Eğitim ve Tarım Bakanlığı yapmış İlhami Ertem'in adı sıklıkla anılmıştır. Ertem'in Edirne'yi teşvik alan iller arasına aldırması, Trakya Üniversitesi'nin kurulmasına yönelik çalışmaları ve Meriç Nehri üzerine bugün de hala kullanılan seddelerin inşa edilmesini sağlaması, günümüze kadar Edirne'ye yapılan en önemli hizmetler olarak değerlendirilmektedir. Bundan sonra İl'e bu kapsamda önemli yatırımların yapılamamış olması ise, İl milletvekillerinin genellikle muhalefet partilerinden seçilmesi ve seçilen milletvekillerinin bakanlık görevi üstlenememiş olmasıyla açıklanmaktadır. İlhami Ertem dışında, Edirne OSB'nin borçlarının ödenmesi ve faaliyete geçmesinin sağlanması konusunda etkili olmuş dönemin Maliye Bakanı Unakıtan da görüşmeciler tarafından anılmıştır. Ayrıca, 2007-2011 dönemi iktidar partisi milletvekilinin özellikle Hamzadere Barajı'nın yapımı için ödenek sağlanması konusunda etkili olduğu belirtilmiştir. Parti siyaseti içerisinde de aktif olarak faaliyet gösteren bir üretici birliği başkanı ile yapılan görüşmede, Edirne'ye yapılan hizmetlerin son yıllarda merkezi yönetimden aktarılan kaynaklarla oldukça arttığı vurgulanmıştır. Bu kapsamda, KÖYDES ve BELDES projeleri kapsamında ciddi yatırımlar yapıldığı, Hamzadere ve Çakmak barajlarının ödeneklerinin çıkarılmasında dönemin Maliye Bakanı Unakıtan'ın etkili olduğu ve yine ulusal düzeyde Türkiye'nin her yerine inşa edilen bölünmüş yolların (duble yol) Edirne'de de yapıldığı belirtilmiştir. Yerel yönetim aktörlerinden, özellikle günümüzde dördüncü dönemini sürdürmekte olan Belediye Başkanı'nın görüşmeciler tarafından "hizmet eden kişiler" arasında dile getirilmemiş olması ilgi çekicidir. Gerek İGM üyeleri, gerekse parti içerisinde faaliyet gösteren AKP'li siyasetçilerle yapılan görüşmelerde ise, bazı görüşmeciler tarafından İÖİ Genel Sekreteri'nin adı anılmıştır. Genel Sekreter'in, özellikle ilçe yollarının bölünmüş yola dönüştürme çalışmalarında ve köylerin altyapısına yönelik hizmetlerde etkili olduğu belirtilmiştir. Görüşmelerde ortaya çıktığı üzere, özellikle istihdam yaratıcı ve üretim alanına yönelik yatırımlar hizmet olarak değerlendirilmektedir.

Özetle, Edirne'de gerçekleştirilen yatırımlar bağlamında İl'in ekonomik gelişmesi ve kalkınmasında etkili olan aktörlere ilişkin bir değerlendirme yapıldığında, özkaynakları oldukça sınırlı olan yerel yönetimlerin arka planda kaldığı görülmektedir. 2008-2010 yıllarına ait kamu yatırımlarının yatırımcı kuruluşlar arasındaki

dağılımından da görüldüğü üzere, toplam yatırım harcamaları içerisinde yerel yönetimlerin payı oldukça düşük kalmaktadır. 2008 yılında %20'ye yaklaşan bu pay, 2009 ve 2010 yıllarında %10 düzeyinde kalmıştır. Bunun büyük kısmını da İÖİ'nin merkezi yönetim kaynaklarıyla finanse edilerek gerçekleştirdiği harcamalar oluşturmaktadır. Edirne Belediyesi'nin gerçekleştirdiği yatırım harcamalarının payı, incelenen üç yıl içerisinde ortalama ancak %2,2'yi bulmaktadır. Yapılan görüşmelerde de, İl'e yatırım yapılması, ekonomik gelişmesinin sağlanması ve genel olarak İl sorunlarının çözümünde belediyeden beklenti olmadığı görülmektedir. Bu bağlamda, milletvekilliği önemli bir aracı makam olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tez çalışması açısından önemli bir diğer kurum ise İÖİ'dir. 5302 sayılı İÖİ Kanunu ile birlikte yetki alanları genişletilen ve aktif bir kurum haline gelen İÖİ, İl'e aktarılan kaynakları yerelde dağıtan kuruluş olarak ortaya çıkmaktadır. İÖİ bürokratları ve İGM üyeleriyle yapılan görüşmelerde, kurum birçok defa “*Edirne'nin kasası*” olarak nitelendirilmiştir. İl'de merkezi yönetime bağlı kuruluşlara merkezden aktarılan tüm ödenekler İÖİ bütçesinde toplanmaktadır. Ayrıca, milletvekilleri ya da diğer aracı aktörlerin girişimleriyle belirli projeler için İl'e aktarılması sağlanan kaynaklar da İÖİ'ye gelmektedir. Bu noktada, İÖİ'nin başı Vali'nin ve harcama yetkilisi olarak Genel Sekreter ile birim müdürlüklerinin önemi ortaya çıkmaktadır. Aktarılan bu kaynakların yerelde dağıtımını Vali'nin talepleri ve öncelik verdiği alanlar doğrultusunda gerçekleştirmektedir. Ancak, 5302 sayılı Kanun'da, eskiye göre güçlendirilen İGM üyelerinin de Vali ya da Genel Sekreter'e erişerek bu kaynakları yönlendirme konusunda rol oynadıkları görülmektedir. Ancak bu aktörlerin etkisi, köylere yönelik altyapı hizmetlerinin görülmesiyle sınırlı kalmaktadır.

B. EDİRNE'DE SİYASET VE KENTSEL SİYASET ALANININ AKTÖRLERİ

Bu bölümde, Türkiye'de yerel yönetim sisteminin belirleyici unsurları ve Edirne'nin ekonomik ve toplumsal yapısı dikkate göz önüne alınarak, Edirne kentsel siyaset alanında faaliyet gösteren aktörlerin hedeflerine ve çıkarlarına ulaşmak için sahip oldukları harekete geçme kapasitelerinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Bir başka

deyişle, bu aktörlerin sahip oldukları iktidar alanını belirleyen unsurların ortaya çıkarılması amacını taşımaktadır. Bu doğrultuda, öncelikle bu aktörler tanımlanacak, temel faaliyet alanları ve bu faaliyetleri gerçekleştirmelerini sağlayan kaynaklar belirlenecektir. Edirne’de kentsel siyaset alanının aktörleri iki başlık altında sınıflandırılmıştır: (1) Yerel-üstü kurum ve aktörler ve (2) Yerel aktörler. Bu ayırım yapılırken Leeds tarafından geliştirilen yerel-üstü yapılar ve kurumlar tanımından faydalanılmıştır. Leeds yerel-üstü kurumları, herhangi bir yerellikle olan ilişkilerini, tektip, genelleştirilmiş, örgütlenmiş, işlevsel normlar ve araçlar üzerinden kuran yapılar olarak tanımlamaktadır. Bunlar, belirli bir yerellik tarafından yönetilmeyen ve birden çok yerellikle aynı şekilde ilişki kuran yapılardır. Yazar bu yapılara örnek olarak siyasal partileri, sendikaları, ulusal ölçekteki işadamları örgütlenmelerini, geniş ölçekli mesleki ve özel-çıkarcı örgütlenmeleri, bürokrasiyi ve genel anlamda devlet örgütlenmesini oluşturan sistemi örnek olarak vermektedir³⁶¹. Leeds’in tanımından yola çıkarak, Edirne’de incelenen yerel-üstü kurum ve aktörlere Vali, Valilik bürokratları, İÖİ Genel Sekreteri ve İÖİ bürokratları ile İl milletvekilleri dahil edilmiştir. Yerel aktörler arasına seçilmiş yerel siyasetçiler (Belediye Başkanı, Belediye Meclis ve İGM üyeleri) ile Edirne Belediyesi bürokratları dahil edilmiştir. Leeds’in kavramsallaştırması uyarınca, Belediye bürokratlarının aslında yerel-üstü aktörler arasında değerlendirilmesi gerekebilirdi. Ancak, araştırma sırasında bu aktörlerin yerelle güçlü bağları olduğu ve İl’deki merkez-yerel çatışmasında yerel yönetimi temsil ettiği görülmüştür.

1. Yerel-Üstü Kurum ve Aktörler

Yerel-üstü kurum ve aktörler sınıflandırması kapsamında gerçekleştirilen çalışmaya, Vali, Valilik bürokratları, İÖİ Genel Sekreteri ve İÖİ bürokratları ile milletvekilleri dahil edilmiştir. İÖİ her ne kadar Anayasa’da yerel yönetim birimi olarak tanımlanmış olsa da, kurumun başında valinin bulunması ve İÖİ’nin faaliyet ve yatırıma ilişkin kararlarının uygulamalarının merkezi yönetim tarafından atanan genel sekreter tarafından gerçekleştiriliyor oluşu nedeniyle, İÖİ’nin başı olarak valinin ve genel sekreterin yerel-üstü aktörler arasında değerlendirilmesi uygun olacaktır. İÖİ’nin karar

³⁶¹ Anthony Leeds, “Locality Power in Relation to Supralocal Power Institutions”, Roger Sanjek (Ed.), **Anthony Leeds: Cities, Classes, and the Social Order** içinde (209-223), New York: Cornell University Press, 1994, s.221.

organı olan İGM ise, yerel seçilmişlerden oluşması nedeniyle yerel aktörler kapsamında değerlendirilecektir. Bunların yanısıra, siyasal partilerin il örgütleri, bölgesel kalkınmayı sağlamaktan ve yatırımların yönlendirilmesinden sorumlu bölge kalkınma ajansı da yerel-üstü kurumlar içerisinde değerlendirilmelidir. Ancak bu tez çalışmasında bu aktörlere ilişkin kapsamlı bir araştırma yapılmamış, bu aktörlerin sahip oldukları siyasal güç diğer aktörlerle etkileşimleri kapsamında değerlendirilmiştir. Edirne’de yargı kurumları da, karar-alma süreçlerinde etkili olan yerel-üstü aktör olarak önemlidir. Yargı kurumlarının sahip olduğu güç ve etki alanı üzerinde, seçilmiş siyasa alanlarının incelendiği bölümde durulacaktır.

1.1. Valilik

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun belirttiği üzere, illerin yönetimi bu tez çalışmasında “merkezin yerinden yönetimi” olarak ifade edilen “yetki genişliği” (*deconcentration*) ilkesine dayanmaktadır ve “*Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunları idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır*”³⁶². Bakanlıkların taşra örgütlenmesinin başında Kanun’a göre, “il şube başkanı”, uygulamada ise “il müdürü” bulunmaktadır. Bu yöneticilerin atamaları ise, valinin görüşü alınarak ilgili bakanlık tarafından gerçekleştirilmektedir³⁶³. Bakanlık ve kamu kuruluşlarında çalışan tüm personel valiye karşı sorumludur. İldeki “en büyük mülki idare amiri” olarak vali yerel yönetimler ve muhtarlıklar da dahil olmak üzere tüm yönetim birimleri üzerinde koordinasyon ve denetleme yetkisine sahiptir. Kanun ayrıca valiye, ilde ticaretin geliştirilmesi, ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması, çiftçinin kalkındırılması, genel refahın artırılması gibi konuları görüşmek üzere ve bu konularda gerekli önlemlerin alınması amacıyla yılda en az dört kere il müdürlerini toplantıya çağırma görevi vermiştir. Bu toplantılara belediyeler, ticaret ve sanayi odaları ve ziraat odaları yetkilileri de çağırılabilir³⁶⁴. Özetle vali, yerelde devleti ve bütün bakanlıkları temsil eden bir yönetici konumunda olup, bu tür bir kamu yönetimi örgütlenmesi, İly tarafından tanımlanan “merkezin yerinden yönetimi”

³⁶² 5442 sayılı ve 10.06.1949 tarihli İl İdaresi Kanunu, m.9.

³⁶³ Birgül Ayman Güler, *Türkiye’nin Yönetimi-Yapı*, 2. Baskı, Ankara: İmge, 2010, s.256.

³⁶⁴ 5442/m.24.

(*deconcentration*) usulünün ikinci türü olan “bütünleştirilmiş yerel yönetim yapılanması”na (*integrated form of local administration*) uymaktadır.

Valinin görev ve yetkileri sadece “merkezin yerinden yönetimi” kapsamında oluşturulan il yönetimi ile sınırlı değildir. Türk mevzuatı valiye “yerel yerinden yönetim” (*devolution*) ilkesine uygun olarak oluşturulan yerel yönetim birimleri üzerinde de görev ve yetki vermektedir. Öncelikle, 5302 sayılı İÖİ Kanunu valiyi, İÖİ’nin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak tanımlamaktadır. Vali aynı zamanda, il encümeni toplantılarına başkanlık yapmaktadır. Valinin İÖİ’nin seçilmişlerden oluşan karar organı İGM üzerinde de yetkileri bulunmaktadır. Valinin önerdiği konular İGM’de öncelikli olarak görüşülmek durumundadır. Ayrıca, İGM kararları en geç beş gün içerisinde valiye gönderilmek zorundadır. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları yedi gün içerisinde yeniden görüşülmesi için İGM’ye iade edebilmektedir³⁶⁵. Vali’nin İÖİ’nin başı olması ve İGM üzerinde kapsamlı yetkilerinin olması bu birimlerin “yerel yerinden yönetim” ilkesi bağlamında yerel yönetim birimi olup olmadığı konusunda tartışma yaratmaktadır. İkinci olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girebilmesi için kararların en geç yedi gün içerisinde en büyük mülki idare amirine gönderilmesi gerekmektedir (m.23). Söz konusu maddede Anayasa Mahkemesi’nin 2010 yılında iptal ettiği bir fıkra ise, mülki idare amirine, belediye meclisinin hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı yönetsel yargıya başvurma hakkı vermektedir³⁶⁶. 2005 yılında 5393 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle iptal olunan 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre ise, belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için en büyük mülki idare amirinin onayı gerekmektedir. Yeni Belediye Kanunu’nda öncelikle, valinin belediye meclisi kararları üzerindeki onay yetkisinin, sonrasında Anayasa Mahkemesi kararıyla valinin uygun görmediği kararları yönetsel yargıya taşıma hakkının kaldırıldığı, dolayısıyla idari vesayetin hafifletildiği görülmektedir.

Bu tez çalışması kapsamında yapılan araştırma, Türk kamu yönetimi yapısı içerisinde valiye aktarılmış yetki ve sorumluluk alanlarına değil, kentsel kararlarda

³⁶⁵ 5302 sayılı ve 2005 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu, m.15, 25, 29.

³⁶⁶ 5393 sayılı ve 2005 tarihli Belediye Kanunu, madde 23. Anayasa Mahkemesi’nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2008/27, K.: 2010/9 sayılı Kararı ile iptal edilen beşinci fıkra.

valinin sahip olduğu güç ve hareket alanı, bu kararlarda ne kadar belirleyici olduğunu ortaya çıkarmayı amaçlamıştır. Ayrıca, Edirne Valisi ve Valilik bürokratlarıyla yapılan görüşmelerde, bu kurumun yerel yönetimlere ve genel olarak yerelleşmeye ilişkin anlayışları öğrenilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda Valilik, kentsel karar-alma süreçlerinde önemli alana sahip bir yerel-üstü aktör olarak ele alınacaktır.

Öncelikle Vali ve Valilik'e bağlı birimler, kente yönelik gerek merkezi yönetim, gerekse özel sektör tarafından yapılan yatırımların yönlendirilmesinde ve izlenmesinde etkin bir role sahiptir. Edirne'deki kamu yatırımlarının incelendiği bölümde, merkezi yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilen yatırımların toplam yatırımlar içerisinde çok büyük bir oran oluşturduğunu gösteren veriler sunulmuştur. Bunlar dışında, yerel yönetim kuruluşlarının yatırım harcamalarının büyük bölümünün de yine merkezi yönetim tarafından finanse edildiği, bu kapsamda İÖİ'nin yerel yönetimler içerisinde yatırımcı bir kuruluş olarak ortaya çıktığı belirtilmiştir. Ayrıca, İl'deki merkezi yönetime bağlı diğer kurumlara aktarılan ödenek ve kaynaklar da İÖİ bütçesinde toplanmaktadır. Bu kaynakların kullanılması ise Vali'nin talepleri ve öncelikleri doğrultusunda olmaktadır. Bir İGM üyesi ile yapılan görüşmede Vali, İÖİ'nin "patronu" olarak nitelendirilmiş ve kaynakların kullanımı konusunda bütün yetkinin Vali'de olduğu vurgulanmıştır. Yapılan görüşmelerde, Edirne'de görev yapmış valilerin farklı alanlara öncelik verdikleri belirtilmiştir. Örneğin, bir valinin Turizm Bakanlığı deneyimi nedeniyle, İl'deki turizm potansiyelini değerlendirmeye yönelik çalışmalar yaptığı, bir diğer valinin İÖİ kaynağını havaalanı inşaatına yönlendirdiği aktarılmıştır. Bir önceki görev yeri ileri düzeyde sanayileşmiş bir il olan mevcut Vali ile yapılan görüşmede ise, Edirne'nin tarım ve turizm potansiyelinin yeterince kullanılmadığı belirtilmiş olmakla beraber, sadece bu alanlara yapılan yatırımlarla kentsel kalkınmanın sağlanamayacağı, sanayi tesislerinin kurulmasının şart olduğu vurgulanmıştır. Bir yerel gazeteci ile gerçekleştirilen görüşmede de, mevcut Vali'nin sanayileşmiş bir ilden gelmesi bir şans olarak nitelendirilmiş, Edirne'ye sanayicilerin yatırım yapmasını sağlayabileceği ve kendisinden beklentinin bu yönde olduğu dile getirilmiştir.

Gerçekleştirilen saha çalışmasında, 5302 sayılı İÖİ Kanunu'nun ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun valiye verdiği İGM ve Belediye Meclisi kararlarını tekrar görüşülmek üzere geri gönderme ve ilgili madde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilene kadar, yönetsel yargıya taşıma yetkisinin nasıl kullanıldığına ilişkin bilgiler de edinilmiştir. İl Mahalli İdareler Müdürlüğü'nden alınan bilgilere göre, 2006 yılında 18, 2009 yılında 2 ve 2010 yılında 1 İGM kararı meclise geri gönderilmiş olup, 2006 yılında imar planlarıyla ilgili olarak İGM'nin aldığı bir karara dava açılmış ve bu dava Valilik lehine sonuçlanmıştır. İGM ve Belediye Meclisi kararlarının incelenmesi, ilgili vali yardımcısı başkanlığında, İl Mahalli İdareler Müdürü, Hazine avukatı ve İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü'nden bir yetkiliden oluşan bir inceleme komisyonu tarafından yapılmaktadır. Ancak, İGM tarafından alınan kararlar için komisyonun genellikle toplanmadığı, bunların doğrudan İl Mahalli İdareler Müdürlüğü bürokratları tarafından incelendiği ve hukuka aykırılık olduğu tespit edilen kararlara ilişkin olarak Vali'ye rapor verildiği, Vali'nin rapor doğrultusunda hareket ettiği belirtilmiştir. Belediye Meclisi kararları için ise, 2006-2010 yıllarında toplam 17 dava açılmıştır. 2006 yılında açılan 7 davadan 6'sı Valilik lehine, 2008 yılında açılan 2 dava yine Valilik lehine, 2009'da açılan 5 davadan 3'ü Valilik lehine sonuçlanmış olup, 2007 ve 2010 yıllarında açılan birer dava henüz sonuçlanmamıştır. Dava konularının çoğunun imar uygulamaları ve yol inşası konularında olduğu görülmektedir. İl Mahalli İdareler Müdürlüğü yetkilisi ile yapılan görüşmede, yasa ve yönetmeliklere aykırı olduğu belirlenen Belediye Meclis kararlarına karşı dava açılmadan önce Belediye ile iletişime geçtiklerini ve Belediye'nin çoğunlukla aldığı kararı bir sonraki meclis toplantısında düzelttiği belirtilmiştir. Ayrıca, Vali'nin Belediye Meclisi kararlarına karşı dava açma yetkisinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi, belediyelerin özerkleştirilmesi olarak yorumlanmıştır.

Edirne Valisi ile yapılan görüşmede, yeni yerel yönetim kanunlarını nasıl değerlendirdiğine ve yerinden yönetime (*decentralization*) ilişkin görüşleri sorulmuştur. Yeni kanunlarla önemli değişikliklerin yapıldığını, ancak bu değişikliklerin Türkiye'nin merkezi ve üniter devlet özelliğine sahip olması nedeniyle "yetki genişliği" esası kapsamında değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının sınırlı olmasının bu kurumların gelişmesi önünde büyük bir engel

olduğunun altı çizilmiştir: *“En önemli konu kaynak. Yerel yönetimler kaynak bulamadığı ve kaynak için merkeze bağlı olduğu sürece daha fazla gelişemez”*. İÖİ'nin karar organı olan İGM'nin yetki ve sorumluluk alanlarının kendilerinin ileri sürdüğü kadar geniş olmadığını belirterek yerel seçilmiş aktörlerin yetkilerinin yerelleşme bağlamında değerlendirilmemesi gerektiğini vurgulamıştır: *“Kanun İGM'ye karar organı demektir, ama kendileri biz yerel parlamenteriz derler. Görev, yetki ve sorumluluklarının iyi bilinmesi gerekir. Ben seçilmişim diyorlar, ama bu bir şey ifade etmez. Milli irade tektir, o da TBMM'de temsil edilir”*.

1.2. Edirne İÖİ Genel Sekreteri ve Bürokratları

Kentsel kararlarda oynadığı etkili rol ile öne çıkan bir diğer yerel-üstü aktör İÖİ Genel Sekreteridir. 5302 sayılı Kanun'a göre genel sekreter, valinin teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Edirne'de İÖİ Genel Sekreteri'nin merkezi yönetim aktörleri ve yerel aktörlerle sürekli iletişim halinde olduğu, yerel aktörlerin taleplerini iletme konusunda Genel Sekreter'e kolaylıkla erişebildikleri gözlenmiştir. Dolayısıyla, Genel Sekreter yerel taleplerin merkez kaynakları ile buluşturulması noktasında aracı bir konumda bulunmaktadır. Genel Sekreter'in Kanun ile kendisine tanınmış olan Vali'nin ve İGM kararlarının uygulanması görevinin ötesinde İÖİ'ye aktarılan kaynakların İl içerisinde yönlendirilmesinde güç sahibi olduğu görülmektedir. Bu güç, CHP grubu İGM üyeleriyle yapılan görüşmelerde Genel Sekreter'in “siyaset yaptığı” şeklinde değerlendirilmiş ve eleştirilmiştir. AKP'li İGM üyeleri ise, Genel Sekreter'i Edirne'ye hizmet sunan önemli bir aktör olarak değerlendirmişlerdir. Saha çalışması kapsamında İÖİ Genel Sekreteri ile iki defa görüşülmüştür. Bu görüşmelerde İÖİ'nin faaliyetlerinin yanısıra, yerel yönetimlerin genişletilen yetki alanlarına ve karar süreçlerinin nasıl işlediğine yönelik sorular yöneltilmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi, yeni İÖİ Kanunu ile beraber genişleyen yetki alanlarının İÖİ'ye yatırımcı bir kuruluş niteliği kazandırdığı vurgulanmıştır. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün lağvedilmesiyle beraber, bu Genel Müdürlük'e bağlı personelin İÖİ'ye geçtiği ve köylere hizmet sunan tek kamu kuruluşunun İÖİ olduğu belirtilmiştir. Ancak, KYTK'nın yürürlüğe girmemesinin, 5302 sayılı İÖİ Kanunu'nu güdük bıraktığı, dolayısıyla yasal altyapının tamamlanamadığı belirtilmiştir. KYTK'de ildeki merkezi

yönetime bağlı tüm il müdürlüklerinin İÖİ'ye bağlanmasının öngörüldüğü, bu tip bir yönetim örgütlenmesinin 5302 ile İÖİ'lere verilen yetki ve sorumlulukların yerine getirilebilmesi açısından daha uygun olacağı belirtilmiştir. Benzer bir değerlendirme görüşülen bir başka İÖİ bürokrati tarafından da yapılmıştır. Yeni İÖİ Kanunu ile beraber genişleyen yetki alanlarının Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü'nün faaliyet alanları ile çakıştığı, KYTK'de bu müdürlüğün İÖİ'ye bağlanmasının öngörülmüş olduğu ve böylece herhangi bir yetki karmaşasının ortaya çıkmayacağı belirtilmiştir. Genel Sekreter'in ayrıca, İÖİ'yi tam bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirmemesi dikkat çekicidir. Belediyelerin tamamen yerel kurumlar olduğu ve yerel kaynakları kullandığı, İÖİ'nin başının vali olması nedeniyle merkezi yönetim ile daha sağlıklı iletişim kurabildiği belirtilmiştir: *“İÖİ tam bir yerel yönetim değildir. Atama yetkisi tamamen valiye aittir. Harcama yetkisi genel sekreterdedir. İldeki yatırımları düzenleyen bir kuruluştur”*. Bu doğrultuda, İÖİ'nin karar organı olan İGM'nin, Genel Sekreter tarafından Vali'nin taleplerine uygun kararlar alan bir birim olarak değerlendirildiği görülmektedir. *“İGM üyeleri seçim zamanı çok büyük vaatler verirler. Ancak, İÖİ'nin başı validir. Genel sekreter de vali adına icra görevini yürütür. Kurumu temsil yetkisi validedir. İGM üyeleri kendilerini fazla yetkili sanıyorlar. Harcama yetkisi kimdeyse güç ondadır”*. Bu nedenle, 5302 sayılı Kanunu'nun İGM başkanının meclis üyeleri arasından seçilmesini öngörmesinin bir anlam ifade etmediğini, İGM başkanlığının sembolik bir makam olduğu belirtilmiştir. İGM gündeminin oluşmasında da İGM üyelerinin değil, İÖİ bürokratlarının etkili olduğu belirtilmiştir: *“İÖİ genel müdürlüklerinden giden gündem teklifleri, Vali tarafından meclise gönderilir. Gündem bu şekilde oluşur”*. Son olarak Genel Sekreter, İÖİ'nin gerçekleştirdiği yatırımların ve hizmetlerin tamamının merkezden gelen kaynaklarla yapıldığını vurgulamıştır: *“İÖİ'nin parası yok. Merkezden gelen parayla yapıyor bütün hizmetler. Edirne'nin parası değil”*. Görüşülen bir İÖİ bürokrati da genel bütçeden kaynak aktarılmadıkça yerel yönetimlerin yaşamlarının mümkün olmadığı, Edirne'de sanayinin gelişmemiş olmasının merkeze olan bağımlılığı artırdığı yönünde görüş bildirmiştir.

Özetle, tez çalışması kapsamında görüşülen merkezi yönetime bağlı kurum temsilcileri ve bürokratlarının yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişletilmiş olmasının hizmet üretme kapasitelerini geliştirici bir etki yaratmadığı görüşünde

oldukları, bu gücün ancak mali kaynaklara sahip olma ve erişebilme olanağı ile edinilebileceğini düşündükleri görülmektedir. Bu bağlamda, görüşmecilerin yerel yönetimlerin kaynak yaratma kapasitelerinin güçlendirilmesi gerektiği görüşünde olmadıkları da gözlenmiştir. Kaynaklara erişimin ancak “Ankara ile kurulan bağlantılar” yoluyla sağlanabileceği düşünülmektedir. Kaynak sıkıntısının aşılması ve ile yönelik yatırımların hızlandırılması konusunda yerele yetki verilmesinden çok, karar-alma süreçlerinin hızlandırılması gerektiği düşünülmektedir. Hızlı ve etkili kararların alınabilmesini sağlayan düzenlemeler içerisinde bir İÖİ bürokrati tarafından TOKİ örneğinin verilmesi dikkat çekicidir. TOKİ’nin Kanun ile kendisine verilmiş geniş yetkilere dayanarak, diğer kamu kurumlarının yatırım uygulamalarını geciktiren kamulaştırma, ihale mevzuatı gibi birçok engeli aşabildiği vurgulanmıştır. Bu bağlamda, yürürlüğe girmemiş olan KYTK’de öngörüldüğü üzere ildeki tüm müdürlüklerin İÖİ’ye bağlanması desteklenmektedir. Ancak bu, yerleşme kapsamında değil, hizmet sunumunda hızlı karar alınmasının sağlanarak etkinliğin artırılması bağlamında olumlu karşılanmaktadır. Dolayısıyla, bu şekilde yapılacak bir düzenleme görüşmeciler için İÖİ’nin yerleşmesi değil, tam tersine merkezi yönetim kurumu niteliğinin güçlenmesi anlamını taşımaktadır.

1.3. Yerelin Merkezdeki Temsilcileri veya Merkezin Yereldeki Araçları Olarak Milletvekilleri

Son olarak, yerel-üstü aktörler kapsamında milletvekillerinin kentsel siyaset alanında sahip oldukları alan ve oynadıkları rol üzerinde durulacaktır. 12 Haziran 2011’de gerçekleştirilen milletvekili genel seçimlerinden önce yapılan nüfus sayımında İl nüfusunun yaklaşık 390.5 bin olarak belirlenmesiyle, Edirne’nin milletvekili sayısı dörtten üçe düşürülmüştür. Son üç genel seçimde Edirne’de siyasal partilerin aldıkları oy oranları ve çıkardıkları milletvekili sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 10: 2002, 2007 ve 2011 Milletvekili Genel Seçim Sonuçları

Seçimler	Siyasal Partiler									
	AKP		CHP		DYP/DP		GP		MHP	
	Oy oranı (%)	Milletvekili	Oy oranı (%)	Milletvekili	Oy oranı (%)	Milletvekili	Oy oranı (%)	Milletvekili	Oy oranı (%)	Milletvekili
2002	8,73	1	28,82	3	16,48	-	18,58	-	9,43	-
2007	20,7	1	35,8	2	9,58	-	12,55	-	16,8	1
2011	30,4	1	51,7	2	0,97	-	-	-	13,31	-

Kaynak: TÜİK Milletvekili Seçim Sonuçları, www.tuik.gov.tr; YSK, www.ysk.gov.tr.

Tabloda da görüldüğü üzere, son üç seçimde Edirne’den seçilen milletvekillerinin çoğu muhalefet partilerindedir. 2002’den günümüze ulusal düzeyde iktidarda bulunan siyasi partiden her seçim döneminde 1’er milletvekili seçilebilmiştir. Özellikle 2002 seçimlerinde, AKP oylarının Edirne’de oldukça düşük olduğu, CHP’den sonra GP’nin en yüksek oy oranını alan ikinci parti olduğu görülmektedir. Ancak GP’nin ve DYP’nin 2002 seçimlerinde ülke barajını aşamamış olması nedeniyle 1 milletvekili AKP’den çıkmıştır.

Görüşmelerde milletvekili adaylarının belirlenmesi sürecinin nasıl işlediğine, “siyaset” kavramını ve milletvekilliği konumunu nasıl tanımladıklarına ilişkin sorular yönelmiştir. Genel seçimler öncesi milletvekili adaylarının belirlenmesi sürecinde partilerin il örgütleri içerisinde yapılan çalışmalar önemlidir. Aday belirleme süreçlerine ilişkin sorular, Edirne milletvekillerinin partileri göz önüne alınarak, AKP ve CHP’de bu sürecin nasıl işlediğine ilişkin olarak yöneltilmiştir. AKP, tüm illerde yaptığı uygulamaya uygun olarak Edirne’de de parti içi “kamuoyu yoklaması” yapmakta, bu yoklamada öne çıkan adaylar Parti Genel Merkezi’ne bildirilmekte, ancak adaylarla ilgili son karar Genel Merkez tarafından verilmektedir. Örneğin yerel gazeteciler ve parti siyaseti içerisinde yer alan kişilerle yapılan görüşmelerde, Haziran 2011’de yapılan son genel seçimlerde, AKP’den aday adayı olan İÖİ Genel Sekreteri’nin kamuoyu yoklamasında en fazla oyu aldığı, ancak Genel Merkez tarafından aday gösterilmediği

belirtilmiştir. 2011 Genel Seçimleri’nde AKP’nin yerelle güçlü bağları olmayan adaylar gösterdiği dikkat çekmektedir. CHP’de ise, İl örgütünün Genel Merkez’e her seçim döneminde önseçim yapılması taleplerini ilettikleri belirtilmiştir. 2002 seçimlerinde CHP, Edirne’de milletvekili adaylarını önseçim ile belirlemiştir. Önseçimde en çok oyu alan ve sonuçta da milletvekili seçilen adayın sonrasında AKP’ye geçmesi, bir sonraki genel seçimlerde Edirne’de önseçim yapılmamasının en önemli gerekçesi olarak gösterilmektedir. Bunun, Parti Genel Merkezi’nde Edirne İl Örgütü’ne karşı güvensizliğe neden olduğu yönünde yorumlarda bulunulmuştur. 12 Haziran 2011 Genel Seçimleri’nde ise, CHP Edirne’de önseçim yapmış ve önseçimde en çok oyu alan adaylar milletvekili adayları olarak belirlenmiştir.

Kamu yatırımlarının incelendiği bölümde de belirtildiği üzere, “siyaset” kavramı “hizmet” kavramı ile, “hizmet” ise kentte gerçekleştirilen yatırımlar ile ilişkilendirilmektedir. Gerek eski gerekse saha çalışması döneminde görevde bulunan milletvekillerine “siyaset sizin için ne ifade ediyor” şeklinde yönetilen soruya, “*hizmet aracı*”, “*hizmet üretme ve problem çözme işi*”, “*ülke yararına hizmet etmek*” gibi yanıtların verildiği görülmüştür. Kendi milletvekillikleri döneminde gerçekleştirdikleri hizmetlerle ilgili sorulara ise, Edirne’nin tarım ağırlıklı ekonomik ve nüfus yapısı ile örtüşen ve üretim alanına ilişkin gerçekleştirilen düzenlemeler örnek olarak verilmiştir. Bu kapsamda, köylere yönelik altyapı hizmetlerinin görülmesi için kaynak aktarımı, çiftçilere yönelik ürün fiyatlarında gerçekleştirilen iyileştirmeler, çiftçilere sağlanan kredi destekleri, Edirne’de tarımsal üretimi olumsuz etkileyen nehir kirliliği ve taşkın sorunlarına yönelik araştırma ve raporlama çalışmaları, altyapı yatırımları için ödenek sağlanması, milletvekillerinin Edirne’ye sağladıkları hizmetler içerisinde gösterilmiştir. İl milletvekillerinin oynadığı aracılık rolü bu bağlamda önem kazanmaktadır. Kente yönelik yatırımların gerçekleştirilmesi, merkezi yönetim kurumlarına doğrudan erişim olanağı bulan milletvekillerinin başarısı olarak değerlendirilmektedir. Eski bir Kırklareli milletvekili ile yapılan görüşmede, “siyaset” bir “*paylaşım savaşı*” olarak tanımlanmış ve milletvekilinin başarısının “*merkezi yönetim genel bütçesinden kendi iline alabildiği pay*” ile ölçüldüğünü belirtmiştir. Görüşülen diğer milletvekilleri de benzer şekilde, milletvekilliği görevini “*genel bütçeden iline pay almak*” şeklinde tanımlamaktadırlar.

Görüşmelerde ayrıca, iktidar partisi milletvekili ile muhalefet partisi milletvekilinin oynadığı rol ve etkinliği arasında ayırım yapıldığı dikkat çekmektedir. Yerel gazeteciler, işadamları örgütleri temsilcileri ve milletvekilleriyle yapılan görüşmelerde, muhalefet partisinden seçilmiş milletvekillerinin hizmet sağlama konusunda güçlerinin olmadığı belirtilmiştir. Ancak bu durum doğal karşılanmaktadır. Bu nedenle, Edirne'ye en çok hizmet eden kişiler arasında hiçbir muhalefet partisi milletvekilinin adı geçmemiştir. Bu konuda eski bir Kırklareli milletvekili, bakanlık makamının ve iktidar partisi milletvekili olmanın önemini kendi deneyimleri üzerinden aktarmıştır: “*Bakanlık dönemimde Kırklareli'ye bir günde 70 tır malzeme gönderdim (...) Yatırımları milletvekili yaptırır, o da iktidar milletvekilidir*”. Benzer şekilde, 1999-2002 dönemi Edirne milletvekili ile yapılan görüşmede, kendi dönemlerinde koalisyon hükümeti olduğu için İl'e yönlendirilecek kaynaklar konusunda ancak kendi partisine bağlı bakanlıklar üzerinde baskı kurma olanağının olduğunu belirtilmiştir. Ayrıca, milletvekillerinin İl'de en çok iletişimde buldukları kurumun Vali olduğu görülmektedir. Eski bir Edirne milletvekili, genel seçimlerden sonra İl'deki sorunlar ve taleplerin Valilik tarafından toplandığını, bunların bir rapor şeklinde seçilen milletvekiline iletildiğini aktarmıştır. Milletvekillerinin merkezi yönetim düzeyinde gerçekleştirdikleri çalışmalar ve girişimler sonucunda İl'e aktarılması sağlanan kaynakların kullanılması ve gerçekleştirilecek projelerin koordinasyonu Vali'nin yetkisi dahilindedir. Valinin ile aktarılan kaynak ile yapılacak yatırımların gerçekleştirilmesindeki rolü eski Kırklareli milletvekili tarafından şu şekilde açıklanmıştır: “*Milletvekili bu kaynakları İÖİ'ye gönderir, bütün bu kaynaklar İGM'ye gelir. Bunu vali istediği gibi kullanır. Milletvekilinin gücü valiyi kendi isteği doğrultusunda yönlendirmesindedir*”. Eski Edirne milletvekili de, İÖİ kaynaklarının kullanılmasında Vali'nin etkili olduğunu, milletvekilliği döneminde İçişleri Bakanlığı diğer koalisyon ortağı partiye bağlı olduğu için kendisinin İÖİ'ye aktarılan kaynağı yönlendirme olanağı bulamadığını belirtmiştir.

2. Yerel Kurumlar ve Aktörler

Yerel aktörler olarak tanımlanan grupta, yerel yönetim birimleri, bu birimlerin organları, İl'deki çıkar grupları ve sivil toplum örgütleri bulunmaktadır. Edirne'deki

yerel aktörlerin kentsel kararlardaki etkisinin sorgulandığı bu bölümde, Edirne Belediyesi ve organları ile İGM'nin oluşumu ve işleyişi incelenecektir. Böylelikle, kentsel kararların belirlenmesinde yetki sahibi olan seçilmişlerin kentsel siyaset alanı içerisinde sahip oldukları “yönetme kapasitelerinin” belirlenmesine çalışılacaktır.

2.1. “Muhalefet Belediyeciliği” ve “Yerel Siyasal Liderlik”

Belediye, Türkiye'nin yönetim yapısı içerisinde, yurttaşların gündelik yaşamını doğrudan etkileyen, kolektif tüketim alanına yönelik kentsel hizmetlerin sunulmasında ve yereli temsil etme bakımından başlıca yerel yönetim birimidir. 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu'nun imar planı yapma yetkisini belediyelere vermesi ile birlikte, belediyelerin kentsel siyaset alanındaki “hareket etme güçleri” artmıştır. 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu da belediyelerin yetki alanlarını genişletmiş, “geleneksel belediyecilik” hizmetlerinin ötesinde sosyal hizmet, kent ekonomisinin geliştirilmesi, kültür, bina bakım ve onarımı ile sınırlandırılmış olsa da eğitim gibi alanlarda da hizmet sunmasının önünü açmıştır. Bu kanunla tamamen belediyelere devredilen bir siyaset alanına -toplu taşıma- ilişkin uygulamalar ve belediyenin bu yetki alanında sahip olduğu iktidar sonraki bölümde ayrıntılı bir şekilde incelenecektir. Bu bölümde, Belediye Başkanı'nın sahip olduğu iktidar alanı değerlendirilecek, Belediye Meclisi'nin oluşumu ve işleyişi hakkında bilgi verilecek, Edirne Belediyesi yetkilileri ve temsilcileri ile gerçekleştirilen görüşmelerin sonuçları, “yerinden yönetim” ve “yerelleşme” kavramları bağlamında aktarılacaktır. Saha çalışması kapsamında, belediye siyaseti içerisinde yer alan toplam 13 kişi ile görüşülmüştür. Bunlardan 3'ü belediye başkanı, 7'si mevcut Belediye Meclisi üyesi, 3'ü ise eskiden Belediye Meclisi üyeliği yapmış kişilerdir. Bunlar haricinde, 5 belediye bürokratu ile de görüşülmüştür.

a. Belediyede Karar-Alma: Başkan'ın Meclis Üzerindeki Hakimiyeti

Edirne Belediyesi'nin, 2009 yerel seçimlerinde dördüncü defa seçilen mevcut Belediye Başkanı ile özdeşleştiği ileri sürülebilir. İlk defa 1989 yerel seçimlerinde SHP'den seçilen Başkan, öncesinde belediye meclis üyeliği yapmıştır. Son seçimlere kadar, 1999 yılında yapılan seçimlerde ANAP adayına karşı kaybetmesiyle, Başkanlık

görevi bir dönem kesintiye uğramıştır. Aşağıdaki tabloda Edirne'deki Belediye Başkanlığı seçimlerinde en çok oyu alan iki partinin oy oranları gösterilmektedir.

Tablo 11: Edirne Belediye Başkanlığı Seçim Sonuçları (1989-2009)

Seçimler	En Çok Oy Alan 1. Adayın Partisi	En Çok Oy Alan 2. Adayın Partisi
1989	SHP- %42,68	ANAP- %19,57
1994	CHP- %31,26	DYP- %17,16
1999	ANAP- %30,60	DSP- %29,66
2004	CHP- %31,97	AKP- %30,29
2009	CHP- %57,75	AKP- %31,35

Kaynak: TÜİK Mahalli İdareler Seçimi Sonuçları Veritabanı, www.tuik.gov.tr; www.yerelnet.org.tr.

Tabloda gösterilen yerel seçimlerde, SHP ve CHP adayları, bugün de Başkanlık görevini yürütmekte olan kişidir. Diğer partilerin adayları ise, her seçimde değişmiştir. 1989 ve 1994 seçimlerine ANAP ve DYP adayları karşısında seçimi kazanıp iki dönem Belediye Başkanlığı yaptıktan sonra, 1999 seçimlerini ANAP adayları karşısında kaybetmiştir. 1999'da genel ve yerel seçimler birlikte yapılmış, Edirne'de yerel seçimlerde merkez sol oylar DSP ve CHP adayları arasında bölüşülmüştür (DSP: %29,66; CHP: %22,43). 2004 yerel seçimlerinde ise tekrar aday olan Başkan, AKP adayına karşı çok az bir farkla seçimleri kazanmıştır. Son olarak 2009 yerel seçimlerinde oyların %57,75'ini alarak, AKP'nin %31,75 oy oranına karşılık tekrar belediye başkanı seçilmiştir. Bu son seçimlerde ülke genelinde toplam 2931 belediye başkanlığının 1453'ü AKP tarafından kazanılmış, CHP ise 513 belediye başkanlığı kazanmıştır³⁶⁷. Edirne İli'nde bulunan 24 belediyeden 13'ünde CHP'li, 7'sinde AKP'li adaylar başkan seçilmiştir³⁶⁸.

Edirne'de Belediye Başkanı, güçlü bir “yerel siyasal lider” olarak görülmektedir. 2009 seçimleri yapıldığında Başkan, hakkında açılan davaların 3'ünden

³⁶⁷ TÜİK Mahalli İdareler Seçim Sonuçları, http://rapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?secimdb2=&report=belediye_ilce_2009.RDF&p_il1=22&p_kod=2&desformat=html&ENVID=secimEnv, (10 Mart 2012).

³⁶⁸ TÜİK, Bölgesel Göstergeler TR21 Tekirdağ, Edirne, Kırklareli 2009, Ankara: TÜİK Matbaası, 2010, s.71.

hüküm giymiş ve 2008 yılı içerisinde ihaleye fesat karıştırma suçu nedeniyle tutuklanmış, yaklaşık 4 ay tutuklu yargılandıktan sonra, tutuksuz yargılanmasına karar verilmesinin ardından, İçişleri Bakanlığı tarafından görevine iade edilmişti. Hakkındaki birçok yolsuzluk iddiaları ve devam etmekte olan birçok davası olmasına karşın Başkan'ın güçlü bir siyasal konumu bulunmaktadır. Saha çalışması sırasında Başkan'ın sahip olduğu bu güçlü siyasal konumunu şekillendiren unsurlar belirlenmeye çalışılmıştır. İlk olarak Başkan, kentsel siyaset alanında ve özellikle belediyecilikte önemli bir avantaj sağlayan bir mesleğe -inşaat mühendisliği- sahiptir. Başkan, aktif yerel siyasete 1984 yılında Belediye Meclis üyesi olarak girmiştir. Bundan bir yıl sonra yürürlüğe giren İmar Kanunu ile belediyelere imar planı ve düzenlemeleri yapma yetkisinin verilmesi ile, Başkan'ın mesleği "belediye siyaseti" içerisinde önem kazanmıştır. Belediye Başkanı, mesleğinin sağladığı teknik donanımı, Belediye Meclisi üyeleri tarafından da kabul edilmekte ve Başkan'ın almak istediği doğrultusunda karar alınmasını sağlamaktadır. Kararların uygulama aşamasında da bu donanım Başkan'a, Belediye bürokratları karşısında güçlü bir konum kazandırmaktadır. İkinci olarak, gerek görüşmelerde gerekse takip edilen Belediye Meclisi toplantılarında ve yerel basın haberlerinde, Başkan'ın sıklıkla "Edirne çocuğu" olduğuna vurgu yapması ilgi çekicidir. Bunun, Edirne'de siyasal bir konum elde edebilmek için önemli olduğu birçok görüşmeci tarafından dile getirilmiştir. Son olarak, Başkan'ın partisinin il örgütü ile iyi ilişkilere sahip olmadığı, ancak Merkez İlçe örgütüne hakim olduğu görülmektedir. Bu hakimiyet, gerek Parti Genel Merkezi tarafından tekrar tekrar aday gösterilmesini, gerekse Belediye kararlarının isteği doğrultusunda alınmasını sağlayan en önemli unsurdur. Saha çalışması sırasında, Merkez İlçe örgütü yöneticilerinin bazılarının Belediye'de çalıştığı ve Başkan'ın yakın çevresini oluşturduğu gözlenmiştir. Merkez İlçe örgütü üzerinde sahip olduğu bu hakimiyet sayesinde, seçimler öncesinde Belediye Meclis üye listesinin Başkan'ın isteği doğrultusunda oluşturulduğu görülmüştür. Hatta bunun, Parti'nin İl Başkanlığı ile gerilime neden olduğu, İl ve Merkez İlçe Başkanlığı temsilcileri ile yapılan görüşmelerde dile getirilmiştir.

Belediye Başkanı'nın inisiyatifi doğrultusunda belirlenen 31 üyeli Edirne Belediye Meclisi'nde, 2009 seçim sonuçlarına göre 23 CHP'li, 8 AKP'li üye bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda, Edirne Belediye Meclisi Seçimlerinde meclis üyesi

kazanan partilerin oy oranları ile birlikte Türkiye genelinde alınan belediye meclisi seçimleri sonuçları verilmektedir. Böylelikle, yerel seçimlerdeki Edirne seçmen davranışını Türkiye genelindeki seçmen davranışı ile karşılaştırma olanağı sunulmaktadır.

Tablo 12: Edirne ve Türkiye Geneli Belediye Meclisi Seçimleri Sonuçları (1989-2009)

Parti Oy Oranları (%)	Edirne*	Partiler	Seçimler				
			1989	1994	1999	2004	2009
		Türkiye Genelii**	ANAP	21,5	16	26,2	-
AKP	-		-	-	29,3	29,5	
CHP	-		27,5	19,3	31	54,6	
DSP	-		13,5	33,9	-	-	
DYP	19,3		-	-	14,6	-	
SHP	45		-	-	-	-	
ANAP	23,5		22,9	17	-	-	
AKP	-		-	-	40,3	38,2	
CHP	-		-	13,3	20,5	24,7	
DSP	-		-	16,2	-	-	
DYP	23,7		18,9	-	-	-	
RP/FP	-		19,2 (RP)	18,2 (FP)	-	-	
MHP	-		-	15,7	10,46	16,7	
SHP	33,1		16,7	-	-	-	

Kaynak: TÜİK Mahalli İdareler Seçimi Sonuçları Veritabanı, www.tuik.gov.tr; www.yerelnet.org.tr.

* Edirne Belediye Meclisi'nde üyelik kazanan partilerin oy oranları sunulmuştur.

** Türkiye geneli Belediye Meclisi seçim sonuçlarında %10'un üzerinde oy alan partilerin oranları sunulmuştur.

Son beş yerel seçimler kapsamındaki Belediye Meclisi Seçimleri'nin Edirne ve Türkiye genelindeki sonuçları incelendiğinde, Edirne'deki seçmen davranışının 1989 yılı haricinde, Türkiye genelindeki seçmen davranışından farklılaştığı görülmektedir. 1994 seçimlerinde CHP ve DSP'nin oy oranı Türkiye genelinde %10'u geçemezken, Edirne'de CHP'nin en çok oy alan parti olarak Belediye Meclisi'nde çoğunluğu sağladığı, DSP'nin de %13,5 oranında oy alarak Meclis'te temsil edildiği dikkat çekmektedir. 1999 seçimleri, genel ve yerel seçimlerin birlikte yapılmış olması nedeniyle ilgi çekicidir. Belediye başkanlığı seçim sonuçlarının sunulduğu tablonun değerlendirilmesinde de belirtildiği üzere, 1999 seçimlerinde mevcut Başkan'ın seçimi kaybetmesi, 1999 Milletvekili Genel Seçimleri'nde DSP'nin sağladığı başarı ve merkez sol oyların DSP'ye kayması ile açıklanabilmektedir. Ancak, 1999 Genel Seçim sonuçları ile Edirne ve Türkiye genelindeki yerel seçim sonuçları birlikte değerlendirildiğinde, genel seçimler ile yerel seçimler arasında seçmen davranışının farklılaştığı görülmektedir. Örneğin, genel seçimlerde hem Türkiye genelinde, hem de Edirne'de %10 oranından az oy alan CHP, Edirne'de Belediye Meclisi seçimlerinde %20'ye, Belediye Başkanlığı seçimlerinde ise %22,5'e yakın oy almıştır. Ayrıca, genel seçimlerde Edirne'den yaklaşık %15 oy alan ANAP'ın Belediye Meclisi seçimlerinde %26 oranında oy aldığı görülmektedir. Genel seçimlerde ülke genelinde %22,2 oy alarak birinci parti olan DSP'nin Edirne'deki oy oranı %45,5'i bulmuştur. Ancak, Belediye Meclisi seçimlerinde bu partinin oy oranının 11 puan daha düşük olduğu görülmektedir³⁶⁹. Ayrıca 1999 yılında, Belediye Başkanlığı ve Belediye Meclisi seçimleri sonuçlarının da farklılaştığı görülmektedir. Belediye Başkanlığı seçimlerinde %30,6 oranında ANAP adayına oy veren Edirne seçmeni, Belediye Meclis üyeliği seçimlerinde %34 oranında DSP'nin Meclis listesini desteklemiştir. Edirne örneğinde sunulan bu veriler, İncioğlu tarafından gerçekleştirilen, 1999 yılında ilk defa birlikte yapılan yerel ve genel seçimlerde seçmen davranışlarının farklılaştığına ilişkin bulgular ortaya koyan çalışma ile de örtüşmektedir. Türkiye'de yerel seçim sonuçlarının, ulusal seçimlerde oy verme davranışı örüntülerinin bir yansıması olmadığını ileri süren yazar, belediye başkanlarının performanslarının seçmen davranışlarını şekillendirdiğini

³⁶⁹ TÜİK Milletvekili Genel Seçimi Sonuçları Veritabanı, http://rapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?secimdb2=&report=tab2_1999.RDF&p_il=22&p_bol=0&desformat=html&ENVID=secimEnv, (10 Mart 2012).

belirtmektedir³⁷⁰. Bu farklılık, yerel siyasetin genel siyasetten farklı dinamiklere bağlı olarak şekillendiğini göstermesi açısından önemlidir. 2004 ve 2009 seçimlerinde ise, Edirne’de ülke geneli ile karşılaştırıldığında oldukça farklı sonuçlar çıktığı görülmektedir. Seçmen davranışlarındaki bu farklılaşma, bir önceki tabloda sunulan Belediye Başkanlığı Seçimleri sonuçlarında da ortaya çıkmaktadır. Edirne’deki Belediye seçimleri sonuçları incelendiğinde, 1989 yılı haricinde Türkiye’deki genel eğilimle örtüşmediği görülmektedir. Gerek Belediye Başkanlığı, gerekse Belediye Meclisi seçimlerinde elde edilen sonuçlar, Edirne’deki kentsel siyasetin uzun yıllar boyunca “muhalefet siyaseti” olarak gelişmesine ve işlemesine neden olmuştur. Ulusal yönetimde bulunan iktidar partisinden farklı bir partiden “yerel siyasal lidere” ve yerel temsil yapısına sahip olmak, Edirne’de kentsel siyaseti tanımlayıcı bir özellik olmasının yanısıra, yapılan saha çalışmasında bu özelliğin Belediye Başkanı ve meclis üyeleri tarafından sıklıkla “mağduriyet” söylemi içerisinde dile getirildiği görülmüştür. Bu “mağduriyet” söyleminin, bazı yerel ihtiyaçların karşılanamaması ve alınan Meclis kararlarına karşı açılan davalarda Belediye’nin ve Belediye Başkanı’nın suçlu bulunmasını meşrulaştırıcı bir şekilde kullanıldığı gözlenmiştir.

Belediye Meclisi’nin oluşumu ve adaylık sürecinin işleyişi hakkında da bilgi ve veri elde edilmiştir. Edirne Belediye Meclisi’nin 31 üyesi bulunmaktadır ve 2009 seçim sonuçlarına göre bunlardan 23’ü CHP, 8’i ise AKP grubundandır. Görüldüğü gibi 2009-2014 Belediye Meclisi’nde CHP’nin ağırlığı bulunmakta, bu durum aynı partiden olan Belediye Başkanı’nı güçlendirmektedir. 2004-2009 döneminde ise, hem Belediye Başkanlığı hem Belediye Meclisi seçimlerinde AKP ve CHP’nin birbirine yakın oylar almış olması nedeniyle, meclisin siyasal yapısı daha farklı şekillenmiştir. Bu dönemde, 16 CHP’li, 12 AKP’li ve 3 DYP’li üye Meclis’e girmiştir. CHP, Meclis’te 1 üye fazla ile çoğunluğu sağlayabilmiştir. Görüşmelerde, bu durumun bazı kararlarda Belediye Başkanı’nı sıkıntıya soktuğu, mevcut dönemde Başkan’ın çok daha rahat karar alabildiği belirtilmiştir. 1999 seçimlerinde oluşan meclis üyelerinin partilere dağılımı konusunda net veriler elde edilememiştir. Ancak, bu seçimlerde Belediye Başkanlığı ile Belediye Meclisi seçimlerinde en çok oyu farklı partilerin aldığı belirtilmişti. Yapılan

³⁷⁰ Nihal İncioğlu, “Local Elections and Electoral Behavior”, Sabri Sayarı ve Yılmaz Esmer (Ed.), **Politics, Parties, and Elections in Turkey** içinde (73-90), London: Lynne Rienner Publishers, 2002, s.83.

görüşmelerde Meclis çoğunluğunun ANAP'tan seçilen Belediye Başkanı'nın partisinde olmamasının Başkan'ın istediği kararları alamamasına, sonuçta da etkili ve başarılı bir başkanlık sergileyememesine neden olduğu belirtilmiştir. 1999 Belediye Meclisi Seçimleri'nde partiler arası oy dağılımına bakıldığında, çoğunluğun %34'e yakın oy alan DSP'de olduğu görülmektedir. Belediye Başkanı'nın ve Meclis çoğunluğuna sahip olan partilerin farklı olması, dönemin Belediye Başkanı'nın başarısızlığının temel nedeni olarak gösterilmiştir.

Belediye Meclis adaylarının belirlenmesine ilişkin olarak edinilen bilgiler, bu sürecin Parti'nin Belediye Başkanı adayını belirlemesinden sonra, Başkan adayının birlikte çalışmak istediği kişiler temelinde oluşturulduğu yönündedir. Bu aşamada, parti merkez ilçe örgütlerinin de etkisi bulunmaktadır. AKP ve CHP meclis üyeleri ve parti temsilcileri ile yapılan görüşmelerde, Başkan adayının mutlaka beraber çalışmak istediği kontenjan adaylarını belirlediğini, listenin geri kalanının yine Başkan adayını ve Parti örgütü ile birlikte oluşturulduğu belirtilmiştir. CHP Edirne Merkez İlçe Başkanlığı'ndan bir yetkili ile yapılan görüşmede, Belediye Meclisi adaylarının belirlenmesini son seçimlerde Başkan adayına bıraktıkları, ancak kendilerinin de önerdiği bazı kişiler olduğu belirtilmiştir. Belediye'de görev yapmakta olan ve Parti Merkez İlçe Örgütü'nde yöneticilik yapmış bir yetkili ile yapılan görüşmede ise, Belediye Meclis üyelerinin belirlenmesinde her meslek grubundan adayların listede yer almasına özen gösterildiği, ancak özellikle imar işleriyle ilgili olan inşaat mühendisi, mimar ve müteahhit gibi meslek grupları ile avukat adaylar gösterilmesine dikkat edildiği belirtilmiştir. Bu tercihlerde, belediyelerin görevleri arasında bulunan imar işleri ve kararlarının alınmasının kentsel mekanın düzenlenmesinde etkili bir araç olması nedeniyle bu meslek gruplarının belediye siyasetine ilgi göstermelerinin yanında, imar kararlarının aynı zamanda en çok dava konusu olan kararlar olmasının etkili olduğu söylenebilir. Bu meslek gruplarından teknik bilgi ve donanım sahibi kişiler ile avukatları Belediye Meclisi'ne almak, Edirne Belediyesi'nin yaşayacağı olası hukuksal sorunların önüne geçmek için bir tedbir olarak da değerlendirilebilir. Bunlar dışında esnaf ve iş temsilcilerinin de adaylar arasında bulunmasına dikkat edilmektedir. Görüldüğü gibi, Belediye Meclisi'nin Belediye Başkanı'nın isteği doğrultusunda oluşmasının, Meclis'in etkin bir şekilde işlemesi ve başarılı belediyeçilik uygulamaları

ile düzenlemelerinin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olduğu görüşü hakimdir. Belediye kurumu Belediye Başkanı ile özdeşleştirilmekte, Başkan'ın başarılı olabilmesi için öncelikle Belediye Meclisi adaylarının beraber çalışmak isteği kişilere uygun olarak belirlenmesi, sonrasında ise Belediye Meclisi seçimlerinde kendi adaylarının çoğunluk kazanması gerekmektedir. Aksi durumlarda, Belediye Başkanı'nın istediği kararları Meclis'ten çıkarması zorlaşmakta ve Başkan "başarısız" olarak değerlendirilmektedir.

Görüşülen Belediye Meclisi üyelerinden, Meclis üyesi olma hikayelerini anlatmaları istenmiştir ve hepsi Belediye Başkan adayının daveti doğrultusunda Meclis üyesi olduklarını dile getirmişlerdir. Aralarında müteahhit ve inşaat mühendisi olanlar, belediyeciliğin teknik bir iş olduğunu, bu konuda bilgi ve eğitim sahibi kişilerin Meclis üyesi olması gerektiğini belirtmiş ve kendilerine Başkan tarafından teklif götürülmesini meslekleri ve belediyecilik arasındaki uyuma bağlamışlardır. Dezavantajlı toplumsal grupların yoğunluklu olarak yaşadığı bir mahallede muhtarlık yapmış bir Meclis üyesi ise, Belediye Başkanı'nın bu semt ile Belediye arasındaki kopukluğu gidermek ve iyi ilişkiler kurmak amacıyla kendisine teklif götürdüğünü anlatmıştır. Bir diğer ilgi çekici örnek ise, Edirne'ye son yıllarda yerleşmiş olan Karadenizli bir işadınının Meclis üyesi olma hikayesidir. Karadenizliler Derneği yetkilisi ile yapılan görüşmede, yerel seçimler öncesinde Belediye Başkan'ın kendilerinden bir aday istediği, Dernek olarak da bir üyelerini Başkan'a önerdikleri aktarılmıştır. Sözü geçen Meclis üyesi ile yapılan görüşmede de, Meclis üyesi olmasının Edirne'deki Karadenizlilerin oylarını etkilediği belirtilmiştir. Benzer şekilde, 1999 seçimlerinde Belediye Meclisi üyeliğine seçilen bir diğer Karadenizli işadamı, dönemin Belediye Başkanı adayı tarafından listeye alınmasında Karadenizli olmasının ve müteahhitlik yapmasının etkili olduğu belirtilmiştir. Görüldüğü gibi, Belediye Başkan adayının Belediye Meclisi listesini oluştururken, belediyenin faaliyet alanlarına uygun meslek sahiplerini ve farklı toplumsal gruplardan destek sağlayabilecek kişileri seçtiği görülmektedir.

Edirne Belediyesi seçimleri çalışmalarına, partilerin il başkanlıklarından çok, merkez ilçe örgütlerinin hakim olduğu görülmektedir. Araştırma sırasında, Belediye Başkanı'nın Parti'nin Merkez İlçe Başkanlığı'na hakim olduğu gözlenmiştir. Belediye ile Merkez İlçe Başkanlığı arasındaki ilişki, CHP Merkez İlçe'de yönetici konumunda

bulunan kişilerin Belediye Başkanlığı'nda görev yapıyor olması ile somut bir şekilde gözlenebilmektedir. Böylelikle, Parti'nin Merkez İlçe Örgütü, Belediye Başkanı'nın hem seçim çalışmalarını yürütmekte, hem de seçimlerden sonraki çalışmalarında halk ve yerel basın ile ilişkilerini düzenlemektedir.

Belediye'nin karar organı olarak Belediye Meclisi'nin işleyişinin, kentsel kararların nasıl alındığının değerlendirilmesi için incelenmesi gerekmektedir. Saha çalışması sırasında Belediye Meclisi toplantıları takip edilmiş, görüşmecilere de bu yönde sorular yöneltilmiştir. Öncelikle, Meclis toplantılarında, Belediye Başkanı'nın hakimiyeti göze çarpmaktadır. Kararların çoğunlukla ilgili Meclis komisyonu raporu doğrultusunda alındığı, bu rapor üzerinde Belediye Başkanı ya da komisyon başkanı tarafından değişiklik yapılmasının talep edildiği durumda Meclis, raporu talep edilen değişikliğe göre onaylamaktadır. Meclis toplantılarının oldukça kısa sürdüğü (20 ile 30 dakika arası) ve Meclis üyeleri tarafından nadiren söz istendiği gözlenmiştir. Gerçekleştirilen görüşmelerde, Meclis toplantılarından bir gün önce Parti örgütlerinde toplantı yapıldığı ve grup kararı alındığı belirtilmiştir. Meclis toplantılarının kısa sürmesinin ve Meclis'te kararlara muhalefet edilmemesinin bu nedenle olduğu, alınmak istenen karara karşı çıkan üyelerin parti toplantısında alınan grup kararına muhalefet şerhi koyabildikleri, Meclis'te grup kararına aykırı oy kullanmaları durumunda ise parti içtüzüğüne uygun olarak disiplin soruşturması açıldığı belirtilmiştir. Belediye Başkanı'nın almak istediği kararı öncelikle partisinin Merkez İlçe Başkanlığı'na ilettiği görülmektedir. Bu işleyiş içerisinde kentsel karar-alma süreçlerine, Meclis üyelerinden çok partinin ilçe örgütü yöneticilerinin etkili olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, CHP Edirne Merkez İlçe örgütüne hakim olan Belediye Başkanı'nı güçlendirmektedir.

b. Belediye Siyasetçilerinin Siyaset ve Yerelleşme Algıları

Belediye siyaseti içerisinde yer almış ve hala faaliyette bulunan kişilerle yapılan görüşmelerde, “siyaseti” ve “yerel siyaseti” veya “belediye içerisinde siyaseti” nasıl tanımladıklarına ilişkin sorular yöneltilmiştir. Verilen yanıtlarda siyaset “bir hizmet aracı” olarak tanımlanmaktadır. Belediye içerisinde ise siyasetin yeri olmadığı belirtilmiştir. Eski bir Belediye Başkanı, siyaset ve belediyecilik ile ilgili görüşlerini şu şekilde açıklamaktadır: “*Hizmet edebilmek için mecburen bir siyasal partinin formasını*

giymek zorundasınız. Ancak, Belediye Başkanlığı makamına oturduğunuz zaman parti rozetini çıkarmak zorundasınız. Tüm Edirne'nin başkanı oluyorsunuz". İki dönemdir Belediye Meclis üyeliğini yapmakta olan bir Meclis üyesi de, "Belediyede fazla siyaset yapma şansımız yok. Edirne halkına hizmet için çalışıyoruz. Ben belediyeye siyaseti sokmam; ne komisyonlarda, ne de Meclis'te siyaset yapmam" demiştir. Belediye Başkan Yardımcılığı yapmakta olan bir Meclis üyesi ise, belediyecilik ile parti siyaseti arasındaki farkı vurgulamıştır: "Parti içinde siyaset yaparken tam bir tarafsınız. Belediyede taraf olamazsınız, icraat yapmak zorundasınız. Partide icraat yapma derdiniz yok". Belediye Başkanı ise, görüşmede "yerel siyaset" terimine karşı çıkmış, yaptıkları işin "yerel hizmet" olarak adlandırılmasının daha doğru olacağını belirtmiştir.

Saha çalışması kapsamında, Belediye aktörlerinin 5393 sayılı Kanun ile belediyelerin yetki alanlarının genişlemesini nasıl değerlendirdikleri ve bu genişlemeyi yeterli bulup bulmadıkları sorulmuştur. Bu konuda Belediye Başkanı ile yalnızca Belediye Başkan Yardımcılığı yapan ve Meclis komisyonlarında yoğun olarak çalışan Meclis üyelerinin bilgi sahibi oldukları görülmüştür. Bunlar ise yeni yerel yönetim kanunları ile yerel yönetimlerin yetki alanlarında genişlemenin sağlandığı, ancak il belediyeleri açısından uygulamada fazla değişimin olmadığını belirtmişlerdir. Başkan yardımcılığı yapan bir Meclis üyesi, İÖİ'lerin ve büyükşehir belediyelerinin güçlendirildiğini, yeni yasalar ile merkezi yönetimin kar elde edilmeyen kamusal hizmetleri yerel yönetimlere devrettiğini, diğerlerini merkeze toplama eğiliminde olduğunu belirtmiştir. Belediye Başkanı ise, yeni Belediye Kanunu'nda değişen bir şey olmadığını, yeni yetkiler verilmiş olsa bile uygulamaya ilişkin yönetmelik çıkarılmadığı için Belediye olarak pasif kaldıklarını belirterek, kent içi toplu ulaşım düzenlemeleri konusunda yaşanan sıkıntıyı örnek vermiştir. Bir diğer Meclis üyesi, Başkan'ın görüşünü ve verdiği örneği tekrarlamış ve belediyelerin yetki alanlarını yeterli bulup bulmadığına ilişkin soruyu "verilmişleri bile kullanamıyoruz, aldığımız her karara dava açılıyor" şeklinde yanıtlamıştır. Ayrıca, belediyelerin yaşadığı kaynak sıkıntısı da vurgulanmış ve bu kurumların daha fazla bütçeye sahip olmadığı sürece güçlenemeyeceği belirtilmiştir. Görüşmecilerin, belediyelerin yetki alanlarının genişletilmesini ilkesel olarak destekledikleri ancak Türkiye'nin koşullarında bunun mümkün olamayacağını düşündükleri gözlenmiştir. Bu konuda soru yöneltilen tüm

görüşmeciler “Güneydoğu’da yaşanan sorunları” dile getirerek, bunu Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin önündeki en önemli engel olarak değerlendirmişlerdir. Bu, Erder ve İncioğlu’nun İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis üyelerinin “yerelleşme” algıları ve talepleri üzerine yaptıkları araştırmada elde ettikleri bulguları akla getirmektedir. Yazarlar, merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahip Türkiye’de daha fazla özerklik talep etmenin gerçekçi olamayacağını düşünen Meclis üyelerinin bu yaklaşımını “otosansür” kavramı ile açıklamaktadırlar³⁷¹. Benzer bir “otosansür” Edirne Belediyesi siyasetçileri için de geçerlidir. Bu “otosansür” ise, ülkenin Güneydoğusu’nda yaşanan sorunlar temelinde oluşmakta, bu nedenle merkezi yönetimin belediyelere daha fazla yetki vermesinin doğru olmayacağı düşünülmektedir. Belediyelere daha fazla yetki ve kaynak aktarılması yoluyla “yerelleşmenin” sağlanmasını ilkesel olarak destekleyen Belediye siyasetçilerinin ise, bunu “demokratikleşme” çerçevesinde değil, kararların yerelde alınmasının ve merkeze bağlı olmadan uygulanmasının sağlanması ile “etkin hizmet sunumunun” gerçekleştirilmesi bağlamında algıladıkları görülmektedir. Görüldüğü gibi, Belediye siyasetçileri ile yapılan görüşmelerde, belediyelerin yetki alanlarının genişletilmesi konusunda bir talepleri olmadığı gözlenmiştir. Öte yandan, merkezi yönetimin Belediye üzerindeki baskısı ve denetimi ile bu nedenle kararlarda ve uygulamada yaşanan sıkıntılar muhalefet belediyesi olmalarına bağlanmaktadır. Türkiye’de yönetimler arası ilişkilerin merkeziyetçi nitelikte yapılanmasına karşı değillerdir, ulusal hükümetin farklı bir siyasal partiden olması nedeniyle istedikleri gibi hizmet sunamadıklarından şikayetçilerdir. “Yerelleşme” ve “yerel yönetim özerkliği” konusunda Türk yönetim yapısına ilişkin bir reform talebi yoktur, belediyelerin sahip olduğu mevcut yetkiler kapsamında rahat karar alabilmelerinin ve uygulama yapabilmelerinin sağlanması gerektiği düşüncesi hakimdir. Sonuçta, yaşadıkları sıkıntılar yapısal sorunlar olarak değerlendirilmemekte, muhalefet belediyesi olmanın yarattığı “mağduriyet” kapsamında dile getirilmektedir.

2.2. Edirne İGM: Hareketlenen Yerel Meclis

2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İÖİ Kanunu, kurumun karar organı olan İGM’nin yetkilerini artırmış ve işleyişi konusunda yeni düzenlemeler getirmiştir.

³⁷¹ Erder ve İncioğlu, s.63.

Bu kapsamda; (1) eski yasaya göre valinin başkanlık ettiği İGM'nin kendi üyeleri arasından bir başkan seçmesi, (2) eskiden yılda iki defa toplanan İGM'nin her ay düzenli olarak toplanması, (3) yıl sonunda vali tarafından hazırlanan faaliyet raporuna İGM'nin yetersizlik kararı verebilmesi, (4) İGM kararlarının yürürlüğe girebilmesi için valinin onay şartı kaldırılarak, valiye bir kereliğine veto yetkisi verilmesi ve (5) valinin sunduğu önerilerin İGM'de değiştirilerek kabul edilebilmesi İGM'lerin güçlendirilmesi açısından öne çıkan yeni düzenlemelerdir. İGM'lere ayrıca, İÖİ'nin stratejik planını, yatırım ve çalışma programlarını, faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini ve İÇDP'yi görüşüp karara bağlamak gibi yeni yetkiler de aktarılmıştır. Bu tez çalışması kapsamında incelenen siyasa alanlarından birisi Edirne İÇDP'nin hazırlanış ve onay süreci olduğu için buna ilişkin bilgiler ilgili bölümde aktarılacaktır. İÖİ'nin merkezi yönetim tarafından belirlenen aktörlerinin kentsel alanda sahip oldukları “yönetme kapasitesi” (iktidar alanı), yerel-üstü aktörler kapsamında değerlendirilmiştir. İGM'nin ise, yerelde seçilmiş üyelerden oluşması nedeniyle yerel aktörler içerisinde değerlendirilmesi uygun görülmüştür. Bu bölümde, İGM'nin oluşumu hakkında bilgi verildikten sonra, eski ve yeni dönem İGM üyeleriyle yapılan görüşmelerde İGM üyeliğini nasıl değerlendirdikleri, “yerel siyaseti” nasıl tanımladıkları ve “yerelleşmeye” ilişkin algılarının ortaya çıkarılması amacıyla yöneltilen sorulara verdikleri yanıtlar aktarılacak ve değerlendirilecektir.

2004 ve 2009 yıllarında gerçekleştirilen Mahalli İdareler Seçimleri kapsamında Türkiye genelindeki ve Edirne'deki İGM seçimleri sonuçları ile Edirne'de partilerin kazandığı İGM üye sayısı aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

Tablo 13: Türkiye ve Edirne’de İGM Seçimleri Sonuçları (2004 ve 2009)

Seçimler	Türkiye Geneli					Edirne				
	Parti Oy Oranları (%)					Parti Oy Oranları (%)				
	AKP	CHP	DSP	DYP	MHP	AKP	CHP	DSP	DYP	MHP
2004	41,7	18,2	2,1	10	10,5	29,1	28,4	5,5	14,8	8,4
2009	38,4	23,1	2,9	-	16	25,9	42,1	6,5	-	12,8
Kazanılan İGM Üye Sayısı										
Seçimler	2004					16	10	-	1	-
	2009					9	17	1	-	1

Kaynak: TÜİK Mahalli İdareler Seçimi Sonuçları Veritabanı, www.tuik.gov.tr.

Tabloda görüldüğü üzere, son iki İGM seçimlerinde Edirne’deki seçmen davranışı Türkiye geneli seçmeninden farklılaşmaktadır. 2004 yılında Edirne İGM’de AKP’nin çoğunluğu sağladığı görülmektedir. Hatırlanacağı üzere 2004’te gerçekleştirilen yerel seçimlerde, Belediye Başkanlığı ve Belediye Meclisi seçimlerinde de AKP ve CHP’nin oyları birbirine oldukça yakındır. 2009 yılında ise, CHP’nin AKP’ye kıyasla oldukça yüksek oranda oy aldığı ve İGM’de çoğunluğu elde ettiği görülmektedir. Bu partiler dışında Edirne İGM’ye 2004 seçimlerinde DYP’den 1, 2009 seçimlerinde DSP ve MHP’den 1’er üye girmiştir. Bu iki dönemdeki İGM üyelerinin mesleki ve eğitim durumlarıyla ilgili veriler de elde edilmiştir. Aşağıdaki tabloda İGM üyelerinin, mensup oldukları partilere göre meslek ve eğitim profilleri gösterilmektedir:

Tablo 14: 2004-2009 ve 2009-2014 Dönemi Edirne İGM Üyeleri Profilleri

			2004-2009 Dönemi İGM				2009-2014 Dönemi İGM				
			Partiler				Partiler				
			AKP	CHP	DYP	TOPLAM	AKP	CHP	DSP	MHP	TOPLAM
PROFİL	MESLEK	Çiftçi	7	8	-	15	2	6	-	-	8
		Serbest	8	2	-	10	6	2	1	-	9
		Emekli	1	-	1	2	1	9	-	1	11
	EĞİTİM	İlk / Ortaokul	7	6	-	13	1	6	1	1	9
		Lise	6	2	-	8	4	6	-	-	10
		Yüksekokul / Üniversite	3	2	1	6	4	5	-	-	9
Toplam Üye Sayısı:			27		Toplam Üye Sayısı:			28			

Kaynak: Edirne İÖİ Yazı İşleri Müdürlüğü, İGM Sekreteryası

Tabloda gösterilen meslek sınıflandırmalarında “serbest” olarak tanımlanan meslek grubuna, avukat, tüccar, muhasebeci, eczacı, sigorta acentesi sahibi üyeler dahil edilmiştir. “Emekli” grubunda gösterilen üyelerin ise büyük bölümü emekli öğretmen olup, işçi emeklisi olan üyeler de bulunmaktadır. 2004-2009 döneminde, 27 üyeli Edirne İGM’nin çiftçi ağırlıklı olduğu görülmektedir. Ancak 2009-2014 dönemi İGM’nin emekli ağırlıklı olarak oluştuğu görülmektedir. Bu dönem İGM üyelerinden “emekli” ve “serbest” meslek gruplarına dahil edilenler arasında da, özellikle tarımsal üretimin yoğun olduğu ilçeleri temsil edenlerden bazılarının çiftçilik yaptığı ya da toprak sahibi olduğu görüşmeler sırasında öğrenilmiştir. İGM üyelerinin meslekleri partiler temelinde değerlendirildiğinde, AKP’li üyelerin “serbest” meslek grubunda yoğunlaştığı görülmektedir. 2004-2010 döneminde AKP grubunun sahip olduğu 10 üyenin 8’i, 2009-2014 döneminde ise 9 AKP’li üyeden 6’sının serbest meslek sahibi olduğu görülmektedir. Bunlar, ticaretle uğraşan küçük esnafın yanısıra, serbest muhasebecilik ve avukatlık gibi uzmanlık alanlarında çalışan kişilerden oluşmaktadır. Ayrıca, “serbest” meslek grubuna dahil edilmiş bir AKP’li üyenin görüşmeler sırasında, büyük toprak sahibi olan ve farklı sektörlerde faaliyet gösteren bir işadamı olduğu öğrenilmiştir. CHP için ise, bir önceki dönemde çiftçi ağırlıklı olan İGM üye yapısı, 2009-2014 döneminde “emekli” ağırlıklı oluşmuştur. 2005 yılında yeni İÖİ Kanunu’nun

yürürlüğe girmesinin ardından gerçekleştirilen ilk yerel seçimlerde, üye profilinin çiftçiden emekliye ve serbest meslek grubuna doğru değişmesi, 5302 sayılı yeni Kanun'un İGM'ye daha aktif çalışma olanağı sağlaması sonucunda üyelerin komisyon çalışmalarından elde edecekleri gelirin artması ile açıklanabilir. 2005 düzenlemesinden önce yılda iki kez toplanan İGM, yeni yasada her ay 5 gün toplanmaktadır. Meclis üyelerinin huzur hakları meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları gün sayısına göre hesaplandığı için, İGM toplantıları 5 güne uzatılmakta, ayrıca her üye en az bir komisyonda görev almaktadır. Edirne İGM örneğinde, Kanun'un oluşturulmasını zorunlu tuttuğu 4 ihtisas komisyonu dışında, 10 komisyon daha oluşturulmuştur³⁷². İÖİ'de İGM'nin sekreteryaya işlerinden sorumlu memur ile yapılan görüşmede, Kanun'un öngördüğüne ek olarak oluşturulan bu komisyonların çoğunun İGM üyelerinin huzur haklarını artırmaya yönelik oluşturulduğunu, bazılarının ise ihtiyaç doğduğu için kurulduğu belirtilmiştir.

İGM üyelerinin eğitim durumlarının 2009-2014 döneminde yükseldiği dikkat çekmektedir. 2004-2009 döneminde ilköğretim mezunu üyelerin çoğunlukta olduğu, 2009-2014 döneminde ise eğitim durumları bakımından üyeler arasında daha dengeli bir dağılımın gerçekleştiği görülmektedir. İÖİ bürokratlarıyla yapılan görüşmelerde, 2009 İGM'nin bu nedenle daha kolay çalışılır bir yapıya sahip olduğu belirtilmiş, İGM üyelerinin düşük eğitim seviyesine sahip olmasının işlerini zorlaştırdığı dile getirilmiştir. İGM üye profilinin 2009-2014 döneminde değişmesinde 2005 yılında yürürlüğe giren İÖİ Kanunu ile İGM'lerin güçlendirilmesi ve daha aktif çalışmalarının önünün açılmasının etkili olduğu düşünülmektedir.

Tez araştırması kapsamında, Haziran 2010 ile Şubat 2011 arasında, 6 ayın İGM toplantısı takip edilmiştir. Her ayın İGM toplantılarının, Kanun'un öngördüğü en üst sınır olan 5 güne yayılacak şekilde düzenlendiği belirtilmişti. Her ayın ilk Pazartesi başlayan toplantılar, 5 gün boyunca yarımşar gün sürecek şekilde düzenlenmektedir.

³⁷² 5302 sayılı Kanun'un 16. maddesi, "eğitim, kültür ve sosyal hizmetler", "plan ve bütçe", "imar ve bayındırlık" ile "çevre ve sağlık" komisyonlarının kurulmasını zorunlu tutmaktadır. Edirne İGM'de bunlar haricinde oluşturulan komisyonlar: "araştırma ve inceleme", "özürlü ve engelli vatandaşları koruma", "kadın hakları ve kız çocuklarını koruma", "sivil savunma ve tabii afetler", "idari ve mali işler", "gençlik ve spor", "turizm", "köylere yönelik hizmetler ve ORKÖY", "tarım ve hayvancılık" ve "AB ve dış ilişkiler" komisyonlarıdır.

İGM toplantılarının, Belediye Meclisi toplantılarıyla karşılaştırıldığında daha uzun ve tartışmalı geçtiği gözlenmekle beraber, karar-alma sürecinde dikkate değer bir farklılık yoktur. Yoklamanın ardından, bir önceki ayın toplantı tutanağının okunmasıyla başlayan her ayın 1. oturumu, İGM üyelerinin verdikleri önergelerin okunması ve karara sunulması ile devam etmektedir. Vali tarafından İGM'ye görüşülmek üzere gönderilen konu olması durumunda, bunlar öncelikle gündeme alınmakta ve onaylanmaktadır. Üyeler tarafından verilen önergeler, bir sonraki ay görüşülmek üzere ilgili komisyona havale edilmektedir. Sonrasında ise, bir önceki toplantıda komisyonlara havale edilmiş konulara ilişkin komisyon raporları okunmakta ve görüşülmektedir. Bu sırada, birçok üyenin söz alarak rapor üzerine destekleyici veya eleştirici yorumlarda bulunduğu gözlenmiştir. Ancak, karar gerektiren komisyon raporlarının genellikle değişiklik yapılmadan onaylandığı görülmektedir. Karar gerektiren raporlar dışında, bilgilendirme amaçlı komisyon raporları da hazırlanmakta ve İGM'de sunulmaktadır. Bu bilgilendirme raporları üzerine de söz alan üyeler olmaktadır. Komisyonlar tarafından hazırlanan bu bilgilendirme raporları, önceki ayın İGM toplantısında komisyonların çalışmasını sağlamak amacıyla havale edilmiş konulardan oluşmaktadır. 5302 sayılı Kanun ile İÖİ'lerin yetki alanlarının genişlemesi, İGM'ye ildeki her türlü konu ve olayla ilgili araştırma yapma ve tartışma olanağı sunmaktadır. Bu kapsamda örneğin, Edirne'deki öğrencilerin üniversite sınavında gösterdiği başarılar hakkında bir araştırma yapılması, İl'deki yerel gazetelerin tirajlarıyla ilgili araştırma yapıp İGM'nin bilgilendirilmesi, İl'de küçükbaş hayvancılığın gerileme nedenlerinin araştırılması, İl nüfusunun son durumunun araştırılması gibi konuların da farklı komisyonlara havale edilip, komisyonların çalışması, dolayısıyla komisyon üyelerinin huzur haklarının artırılması sağlanmaktadır. İGM toplantılarında, bu tip bilgilendirme raporlarının hazırlanması amacıyla görevlendirilecek komisyonun seçilmesinde eşitliğe dikkat edildiği gözlenmiştir. Böylelikle, her komisyonun eşit çalışmasına ve İGM üyelerinin eşit miktarda huzur hakkı almasına dikkat edilmektedir. Bu konuda partiler arasında da sessiz bir mutabakat sağlandığı belirtilebilir. Bu yöntem ayrıca, toplantıların 5 güne yayılabilmesini de sağlamaktadır. İGM toplantılarında ayrıca, üyelerin İl konuları ve yerel sorunlar dışında, ülke ve dünya gündemi ile de söz aldığı ve düşüncelerini paylaştıkları

gözlenmiştir. Bu durumlarda İGM’de AKP’li ve CHP’li üyeler arasında tartışmaların da yaşandığı olmuştur. İGM oturumlarının 1 saatin üstünde sürdüğü gözlenmiştir.

Eski ve yeni dönem İGM üyeleriyle yapılan görüşmelerde, “siyaset” algıları, İGM’nin ne ifade ettiği, 5302 sayılı Kanun ile getirilen yeni düzenlemelerin İGM’yi nasıl etkilediği, İGM’lere aktarılan yetkileri yeterli bulup bulmadıkları sorgulanmıştır. Öncelikle, İl milletvekilleri, parti siyasetçileri ve Belediye siyasetçileri ile yapılan görüşmelerde de ortaya çıktığı üzere “siyaset”, “hizmet” kavramı ile eşdeğer olarak algılanmakta ve çoğunlukla “insanların sorunlarına çözüm üretme” olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan, İGM üyeliği yapmış ya da yapmakta olan görüşmecilerin hepsinin İGM’yi “yerel parlamento”, kendilerini ise “yerel parlamenter” olarak tanımlaması dikkat çekicidir. Bu tanımda seçilmiş olmalarına yapılan vurgunun yanısıra, merkezden İl’e aktarılan kaynakların İÖİ bütçesinde toplanmasının ve İÖİ bütçesini onaylama ve bütçe harcamalarını denetleme yetkisinin İGM’de olmasının etkisi vardır. Yeni yasa ile birlikte İGM’lerin “yerel parlamento” niteliğinin güçlendirildiği düşünülmektedir. İÖİ Genel Sekteteri ve Vali ile yapılan görüşmelerde İGM üyelerinin kendilerini “yerel parlamenter” olarak tanımlamalarına karşı çıktıkları yerel-üstü aktörlerin incelendiği bölümde belirtilmişti. Bu, İGM’nin yetki ve sorumluluk alanlarını aşan bir ifade olarak değerlendirilmişti.

İGM üyelerinin 5302 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikleri olumlu buldukları söylenebilir. İGM’lerin sorumluluklarının artmasıyla, İl’de tanınırlıklarının arttığı ve İl’in sorunlarıyla daha fazla ilgilenen aktörlere dönüştükleri belirtilmektedir. Olumlu olarak karşılanan değişikliklerin başında valinin artık İGM’ye başkanlık etmemesi, İGM’nin kendi içinden bir başkan seçmesi gelmektedir. Böylelikle, valinin İGM üzerindeki baskısının azaltıldığı ve İGM üyelerinin daha özgür oldukları dile getirilmiştir. Bir İGM üyesi bu durumu Belediye Meclisi üyelerinin durumu ile karşılaştırarak şu şekilde açıklamıştır: “*Belediye Meclisi’nin çalışması tamamen tek adamcılığa dayalı. İşin başı Belediye Başkanı. Meclis üyelerinin bir İGM üyesi kadar olaylara müdahale şansı yok. Biz daha özgürüz*”. Yeni yasanın sağladığı ikinci olumlu gelişme ise, İGM üyesi olarak İl’de ve özellikle Valilik ve İÖİ bürokratları nezdinde tanınırlıklarının artması ve kendilerine protokolda yer verilmesi olarak belirtilmiştir.

Öte yandan, olumlu yeni düzenlemelere ve sorumluluk alanlarının genişletilmesine rağmen, İÖİ'nin ve İGM'nin hala kırsal bölgelere ve köylere hizmet götüren bir kurum olarak çalışması eleştirilmektedir. Bir İGM üyesi, kent içinde de eğitim, sağlık, spor olanaklarının kurulması konusunda yetkili olduklarını, ancak İÖİ bütçesinin büyük bölümünün köylere aktarıldığını belirtmiştir. Yasa ile tanınan yetkilerin yeterli görülüp görülmediğine ilişkin sorulara ise, Belediye siyasetçileri ile benzer şekilde, Güneydoğu sorunu nedeniyle daha fazla yetki verilmesinin uygun olmayacağı belirtilmiştir. Son olarak, kendilerine en çok hangi konularda talepler geldiği ve bu talepleri karşılayabilmek için hangi yollara başvurdukları sorulmuştur. En çok iş taleplerinin geldiği, bunları kişisel ve parti bağlantıları yoluyla karşılamaya çalıştıkları, ancak yeni personel kanunları nedeniyle eskiye göre çok başarılı olamadıkları dile getirilmiştir. Bunlar dışında, köylerden yoğun olarak yol, kanalizasyon, su ve sulama altyapısına ilişkin talepler gelmektedir. Görüşülen CHP'li üyeler bu talepleri karşılamak için öncelikle İl Encümen'inde bulunan partili arkadaşları ile temasa geçerek, İÖİ Genel Sekreteri'ne veya Vali'ye iletilmesini sağladıklarını belirtmişlerdir. İGM'de karar alınması gereken bir talep olması durumunda Parti'nin İl yönetimi ile görüştiklerini ve İGM'de önerge vererek karar aldıklarını, sonrasında işin takibini İÖİ bürokratlarıyla temasa geçerek yaptıklarını belirtmişlerdir. AKP'li üyeler ise İÖİ Genel Sekreteri'nin karşılayabileceği bir talebi doğrudan kendisiyle, kaynak kullanımı gerektiren talepleri ise Vali'ye ileterek karşılamaya çalıştıklarını anlatmışlardır. İki parti üyeleri tarafından tercih edilen bu farklı yollar, CHP'li İGM üyeleri tarafından İÖİ Genel Sekreteri'nin merkezi iktidarın temsilcisi olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır.

Kentsel kararlarda İGM'nin etkinliğinin yerel-üstü aktörlerin incelendiği bölümde aktarılan bulgular ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. İGM her ne kadar yerel aktörler arasında incelenmiş olsa da, seçilmiş ve atanmış organlarıyla ne genel yönetim ne de tam anlamıyla bir yerel yönetim birimi olmayan, Bayraktar ve Kurt'un ifadesiyle "amorf" bir kurum³⁷³ olarak ortaya çıkan İÖİ'nin faaliyetlerinden ayrı değerlendirilemez. İÖİ'nin gerçekleştirdiği tüm yatırımlar ve uygulamalar karar organı olan İGM'den geçmek zorundadır, ancak karar-alma süreçlerinde hangi

³⁷³ Ulaş Bayraktar ve Hacı Kurt, "Reform Sonrası Bir İl Genel Meclisi: Arzuhalci ile Noter Arası Siyasal Bir Organın Doğuşu, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt.65, Sayı.1 (2010), s.39.

aktörlerin etkili olduğu İGM gündemini kimin belirlediği ile ilgilidir. İÖİ Genel Sekreteri ve İGM'den sorumlu İÖİ Sekreteryası ile yapılan görüşmelerde, gündemin İÖİ müdürlüklerinin çalışmaları ve öneri doğrultusunda Genel Sekreter'den geçerek Vali tarafından oluşturulduğu belirtilmiştir. İzlenen İGM toplantılarında da, İGM üyelerinin gündeme alınmasını istedikleri konularla ilgili önerileri genellikle toplantı başlamadan hemen önce kaleme aldıkları gözlenmiştir. Bu öneriler de çoğunlukla, çeşitli komisyonlara bazı konuların havale edilmesiyle ilgili olmaktadır. İÖİ tarafından yapılacak altyapı çalışmalarıyla, İÖİ'ye ait taşınmazların kiralanması veya satışıyla ilgili kurumun bütçesini ilgilendiren konuların gündeme Valilik ve İÖİ kanalıyla getirildiği görülmektedir. İGM üyeleriyle yapılan görüşmelerde de, altyapıya ilişkin yatırım taleplerinin öncelikle İÖİ Genel Sekreteri, İÖİ müdürlükleri ve Vali ile temasa geçirilerek karşılanmaya çalışıldığı belirtilmiştir. Bütçeden harcama yapılması gerektiren bu tür faaliyetlerle ilgili olarak doğrudan İGM'ye önerge verilmediği, harcama yetkilisi makamlarla görüşüldüğü görülmektedir. Zaten, o yılın bütçesine alınmamış bir yatırımın İGM'ye getirilse bile gerçekleştirilmesi olanağı olmadığı için, bütçede öngörülen harcamalar dahilindeki talepler doğrudan ilgili harcama yetkilisi ya da üst amirler ile temasa geçirilerek karşılanmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla, bütçeyi onaylama yetkisine sahip İGM, bütçenin kullanılmasında yerel-üstü aktörlere bağlı kalmaktadır. Ancak bu, İGM üyelerinin kaynakların yönlendirilmesinde tamamen etkisiz oldukları anlamında gelmemektedir. Yeni yasa ile İGM'nin her ay toplanması ve toplantıların 5 güne yayılması, üyelerin daha sık ve uzun süre İl merkezinde bulunmalarını ve bu süre içerisinde gerek Valilik, gerekse İÖİ'de iş takibi yapabilmelerini sağlamıştır. Dolayısıyla, İGM üyelerini eskiye göre daha aktif yerel siyasetçiler haline gelmiştir.

C. SEÇİLMİŞ SİYASA ALANLARININ İNCELENMESİ

Edirne’de gerçekleştirilen saha çalışmasının seçilen 3 siyasa alanındaki karar-alma süreçleri üzerine yoğunlaştığı belirtilmişti. Bu alanlardan ikisi, yerel yönetim reformları kapsamında yerel yönetim birimlerine aktarılan yetki alanlarını içermektedir. Böylece, yeni yetki alanlarının yerelde nasıl uygulandığı, bu alanlarda etkili aktörlerin hangileri olduğu ortaya çıkarılmaya çalışılarak, alanyazınına katkı sağlamak amaçlanmıştır. Bu siyasa alanlarından ilki, planlama ilgili olarak Edirne İÇDP’nin hazırlanma süreci incelenmiştir. Diğer alan ise, ulaşım olarak belirlenmiş, özellikle Edirne kent içi toplu ulaşım sisteminin düzenlenmesine ilişkin karar-alma süreçleri üzerinde durulmuştur. Son olarak, AB programları kapsamında İl’de uygulanan AB projeleri, yerele katkısı ve uygulaması bağlamında ele alınacaktır.

1. Merkez ve Yerel Arasında Edirne İl Çevre Düzeni Planı

3194 sayılı İmar Kanunu 5. ve 6. maddelerinde planları, “bölge planı”, “çevre düzeni planı”, “nazım imar planı” ve ”uygulama imar planı” olarak kademelendirmiş ve tanımlamıştır. Kanun “çevre düzeni planını” (ÇDP), “*ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan*” olarak tanımlamaktadır (madde 5). Kanun’da ilgili Bakanlığın Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB) olduğu belirtilmiş olsa da, Çevre ve Orman Bakanlığı (ÇOB) da “çevre düzeni planlarının” yapılması, yaptırılması ve onaylanması konusunda yetkinin kendisinde olduğunu iddia etmiştir. Bu yetki tartışması 2003 yılına kadar iki bakanlık tarafından çeşitli tarihlerde yayınlanan genelgeler ile devam etmiştir³⁷⁴. 2003 yılında yayınlanan 4856 sayılı ÇOB’un teşkilat görevlerini düzenleyen yasada yapılan düzenleme ile “*çevre düzeni planlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını sağlamak*” görevi Bakanlık’a verilmiştir³⁷⁵. Ancak ÇOB bu planların kapsam, içerik, ölçek ve yapımlarına yönelik ayrıntılı düzenleme içeren bir yönetmelik yayınlamamıştır. Bu durumda, BİB’in 2001 yılında

³⁷⁴ Aslı Akay, “Çevre Düzeni Planları ve Yetki Sorunları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 40, Nu.3, (Eylül 2007), s.118.; Melih Ersoy, “İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, 7-8 Eylül 2006, ODTÜ, www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_2_ersoy.pdf, (23 Ekim 2011), s.222.

³⁷⁵ 2003 tarih ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, m.2/h.

yaptığı düzenlemeyle 1985 tarihli “Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe” eklenen ÇDP yapımına ilişkin hükümler geçerliliğini korumuştur³⁷⁶. 4 Temmuz 2011 tarihinde yürürlüğe giren 644 sayılı “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (KHK) ile BİB ve ÇOB kaldırılmıştır. Böylece, bölge ve havza ölçeği dahil her tür ölçekte ÇDP’lerin yapılması, yaptırılması ve onaylanması 644 sayılı KHK’nın m.2/ç’de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın (ÇŞB) görevleri arasında belirtilmiştir.

2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ÇDP’lerin yapılması ve yaptırılması konusunda yeni bir tartışma yaratmıştır. Kanun’un 6. maddesi, belediye sınırları il sınırı olan BŞB’ler (İstanbul ve Kocaeli) hariç il çevre düzeni planının (İÇDP) yapılması görevini İl Özel İdaresi’ne (İÖİ) vermektedir. Kanun, İÇDP’nin valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde BŞB’ler, diğer illerde il belediyesi ve İÖİ ile birlikte yapılacağını ve İÇDP’nin belediye meclisi ile İGM tarafından onaylanacağını belirtmektedir. Türkiye’de “yerel yönetim reformu” olarak değerlendirilen yeni kanunların³⁷⁷ yerleşme eğilimleri arasında gösterilen bu düzenleme aslında, ÇDP’lerin yapım ve onay aşamasına ilişkin yeni tartışmaların ve soruların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Öncelikle, 5302 sayılı Kanun’da söz edilen ÇDP’lerin kapsamı ve ölçeği konusunda bir hüküm olmaması, 2001 yılında “Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik”te belirlenen 1/25.000 ölçekteki ÇDP’lerin hangi kurum tarafından yaptırılacağı tartışmasına yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu karmaşa, ÇOB tarafından Nisan 2005’te yayınlanan bir genelge ile aşılmaya çalışılmıştır. Genelge, “sınırları il sınırlarından küçük ve/veya büyük olan ÇDP yapma, yaptırma ve onama yetkisinin” ÇOB’da olduğunu, il sınırları ile birebir aynı olan ÇDP’lerin ise İÖİ’ler tarafından yaptırılacağı belirtmektedir³⁷⁸. Öte yandan, ÇDP’lerin hangi ölçekte yapılacağına ilişkin olarak mevzuatta yer alan belirsizlik, 2872 sayılı Çevre Kanunu’nda 2006 yılında gerçekleştirilen değişiklikle giderilmiştir. Buna göre, “(...) nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza

³⁷⁶ Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, Resmi Gazete Tarihi: 02.11.1985, Resmi Gazete Sayısı: 18916, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.4880&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>, (20 Ekim 2011).

³⁷⁷ 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu.

³⁷⁸ Ersoy, s.224.

bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni planları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır” şeklinde düzenlenerek giderilmiştir³⁷⁹. Aşağıdaki şekil mevzuatta yer aldığı şekliyle plan kademeleri ile üst ve alt ölçekteki planların hazırlanma ve onaylanma yetkisine sahip kurumları göstermektedir:

Plan Adı	Planlama Alanı	Plan Yapma Yetkisi	Plan Onama Yetkisi	Yetki Kademeleri (Yapma-Onama)
Bölge Planı ³⁸⁰	Bölge	Kalkınma Bakanlığı/ ÇŞB (?)	Kalkınma Bakanlığı/ ÇŞB (?)	Merkez-Merkez
İl Çevre Düzeni Planı (İÇDP)	İl sınırları içinde kalan alan	İÖİ	İl Genel Meclisi ile İlgili Belediye	Yerel-Yerel
Metropolitan İmar Planı	Metropolitan Alan	ÇŞB	ÇŞB	Merkez-Merkez
Çevre Düzeni Planı (ÇDP)	Havza ve Bölge	ÇŞB	ÇŞB	Merkez-Merkez
Nazım İmar Planı	BŞB sınırları içinde kalan alan	BŞB	BŞB	Yerel-Yerel
Nazım İmar Planı	Belediye ve Mücavir Alan	Tüm belediyeler	İlgili Belediye	Yerel-Yerel
Uygulama İmar Planı	Belediye ve Mücavir Alan	BŞB dışında kalan tüm belediyeler	İlgili Belediye	Yerel-Yerel

Şekil 6: Plan Kademeleri ve Yetkili Kurumlar

Kaynak: Ersoy, s.225.

³⁷⁹ 11. 08. 1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu, m.9/b, [http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.2872&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(05 Kasım 2011\);](http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.2872&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(05%20Kasim%202011);) Ersoy, s.224.

³⁸⁰ Bölge Planı'nı yapma ve onaylanma yetkisi 3194 sayılı İmar Kanunu ile Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) verilmiştir. Ancak, Bakanlar Kurulu tarafından 03.06.2011 tarihinde çıkartılan 641 sayılı "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile DPT kaldırılmış ve Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Ancak KHK, Bölge Planı konusunda Kalkınma Bakanlığı'na görev vermemiştir. Öte yandan, ÇŞB'yi kuran 644 sayılı KHK, bölge ve havza ölçeği dahil her türlü ÇDP'yi yapma yetkisini sözkonusu bakanlığa vermiştir. Bu nedenle, Bölge Planı'nı yapma ve onaylama konusunda mevzuatın açık olmadığı görülmektedir.

Şekilde görüldüğü üzere, 1/50.000 ve 1/100.000 üst ölçeklerindeki ÇDP'leri yapma ve onama yetkisi ÇŞB'de bulunmaktayken, il sınırları içinde kalan, ancak ölçeği mevzuatta belirtilmemiş olan İÇDP yapma/yaptırma yetkisi İÖİ'de, onaylama yetkisi ise İÖİ'nin karar organı olan İGM ve ilgili belediye meclisinde bulunmaktadır. Alan araştırması kapsamında hazırlanma ve onaylanma süreçleri incelenmiş bu iki planın da yapma-onama yetkileri aynı yönetim kademesinde bulunmaktadır. Ancak Edirne'de gerçekleştirilen alan araştırmasının bulguları, merkezi yönetim tarafından hazırlanması ve onaylanması öngörülmüş olan ÇDP ile ilgili süreçlere dahil olan yerel aktörlerin ve yerelde hazırlanıp, yerelde onaylanması öngörülmüş olan İÇDP'ye ise merkezi yönetim ve yerel-üstü aktörlerin müdahalelerini görmek açısından ilginçtir.

5302 sayılı Kanun'a göre Vali'nin koordinasyonunda İÖİ tarafından yapılan/yaptırılan İÇDP'nin İGM ve Belediye Meclisi tarafından onaylanması şartı, planların bu meclislerden biri tarafından reddedilmesi durumunda nasıl bir yol izlenmesi gerektiğine ilişkin bir hüküm olmaması nedeniyle uygulamaya ilişkin sorular akla getirmektedir. Bu sorulara ilişkin olarak son yıllarda yapılan iki farklı çalışmanın bulguları aydınlatıcıdır. Ömürgönülşen ve Sadioğlu tarafından 12 ilin valisi ve 26 ilin İGM başkanları ile yapılan görüşmelere dayanan çalışmanın bulgularından biri İÇDP'nin onaylanması sürecinde yaşanan sorunların nasıl aşıldığına ilişkindir. Görüşülen 12 validen 4'ü böyle bir durumda uzlaşma sağlanmasının güç olduğunu belirtmiş ve çözüm için İçişleri Bakanlığı'na başvurma yolunu tercih ettiklerini bildirmişlerdir. Bu konuda sorun yaşayan 6 ilde ise İÇDP ÇOB tarafından hazırlanmıştır³⁸¹. Benzer bir tespit, Bayraktar tarafından yayına hazırlanan ve reform sonrası Mersin'de İGM'nin işleyişini inceleyen çalışmanın bulguları arasında da yer almaktadır. Mersin ve Karaman illeri 2005 yılında Valilik ve ÇOB arasında imzalanan protokolle bir havza olarak tanımlanıp, İÇDP'nin ÇOB tarafından yapılmasına karar verilmiştir. Ancak, hazırlanan planın Danıştay tarafından Bakanlığın bu konuda bir yönetmelik çıkarmamış olması nedeniyle iptal edildiği, yönetmelikten sonra planın Bakanlık tarafından 2009'da aynen tekrar yayımlandığı belirtilmektedir. Bu plana birçok kamu kurumu ve STK tarafından açılmış davaların bulunduğu ifade edilmektedir. Tüm

³⁸¹ Uğur Ömürgönülşen ve Uğur Sadioğlu, "Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 18, Nu.1, (Ocak 2009), s.12.

bu süreç içerisinde planın İGM'ye hiç getirilmemiş olması ise, İGM'nin kendisine verilen yeni yetki alanı karşısında ilgisiz kaldığı şeklinde yorumlanmaktadır³⁸².

Bu bölüm, 1/25.000 ölçekli Edirne İÇDP'nin hazırlanma sürecinin nasıl geliştiği, hangi kurum ve aktörlerin aktif olarak bu sürece dahil olduğu, planlar ile ilgili kararların nasıl ve kimler tarafından alındığını incelemeyi amaçlamaktadır. Ancak, görüşmelerden, toplantılardan, süreci anlatan yayınlardan ve yerel gündemdeki tartışmalardan elde edilen bilgiler ve veriler, Edirne İÇDP'nin hazırlanması sürecinin 1/100.000 ölçekli “Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası Çevre Düzeni Planının” hazırlanması süreci ile bağlantılı olduğunu göstermektedir. Bu plan, karışıklığa yol açmamak için, bundan sonra “Ergene Planı” olarak anılacaktır. Yerel gündemdeki tartışmalarda bu iki planın birlikte değerlendirildiği, aynı aktör ve kurumların her iki planlama sürecine ya da bu süreçlerle ilgili tartışmalara müdahil olduğu görülmektedir. Bu nedenle, öncelikle 1/100.000 ölçekli ÇDP'nin hazırlanması, onaylanması ve revizyonuna ilişkin süreç aktarıldıktan sonra 1/25.000 ölçekli Edirne İÇDP'ye ilişkin karar süreci incelenecektir.

1.1. Ergene Havzası Planlanıyor

Trakya'da üst ölçekli planlamanın kamuoyunda, farklı grup ve kurumların katılımıyla tartışılması, Makine Mühendisleri Odası (MMO) tarafından ilki 1996 yılında Çorlu'da düzenlenen bir dizi sempozyum ile başlamıştır. “Trakya'da Sanayileşme ve Çevre Sempozyumları” serisinin ilkinde, özellikle D.P.T. temsilcileri ve Tekirdağ Valiliği tarafından yapılan sunumlarda bölgesel planlama gereksiniminin altı çizilmiş, bu gereksinim doğrultusunda sonuç bildirgesinde “Trakya'daki idari yapılanmanın üzerinde bir Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Uyum Örgütünün” kurulması hedef olarak belirlenmiştir. Bu örgütün ve hazırlanması talep edilen bölgesel planların temel amacı ise, “ekolojik dengeyi esas alarak başta tarım ve sanayi olmak üzere tüm sektörler arasında dengeli, sağlıklı ve sürekli ilişkiler oluşturacak bir kalkınma modelinin oluşturulması ve gerçekleştirilmesi” olarak tanımlanmıştır. Sempozyum boyunca bu hedefe ulaşabilmek için kamu kurumları, meslek örgütleri, gönüllü kuruluşların ve yerel

³⁸² S. Ulaş Bayraktar (hızl), **Reform Sonrası İl Genel Meclisleri. Dönüşüm ve Statüko**, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık, 2011, ss.76-77.

basının oynaması gereken rol de tartışılmıştır. Öncelikle, bölgesel planlamaya geçilmesi konusunda siyasi partilerin, bölge milletvekillerinin, valiliklerin ve diğer kamu kurumlarının sorumlulukları vurgulandıktan sonra, yerel yönetimlerin etkinliklerinin artırılması, bölgedeki yerel yönetimlerin birbirleriyle iletişimlerinin, işbirliklerinin geliştirilmesi ve bölgeye ilişkin ortak bir bakış açısı oluşturulabilmesi için “Trakya Bölgesi Belediyeler Birliğinin” kurulmasına ilişkin öneri de sempozyumun sonuç bildirgesinde dikkat çekmektedir³⁸³. Sempozyumların ikincisi ise 6-8 Kasım 1997 tarihinde Kırklareli’de düzenlenmiştir. Bu sempozyumun sonuç bildirgesinde de, ilkinde belirtilen bölgenin hızlı sanayileşmesine ve kentleşmesine bağlı olarak ortaya çıkan çevre sorunları belirlendikten sonra, bölgesel planlama gereksinimi bir kez daha vurgulanmıştır: *“Trakya’daki tüm organizasyonlar çözümün başlangıcını bir ve aynı noktada görmektedir: Trakya’da sanayi alanları için arazi tahsislerinin ve yeni konut alanlarının açılması kısa vadeli gelişme kaygıları ya da hedefleri içinde değerlendirildiğinde sorunların çözümü yoktur. Trakya’da çözüm BÖLGESEL PLANLAMA’dan geçmektedir”*. Sonuç bildirgesinde yer aldığı şekliyle Trakya’daki sanayileşmenin yol açtığı çevresel sorunları için tek çözüm olarak ortaya atılan bölgesel planın ise merkezi düzeyde oluşturulacak bir devlet kurumu aracılığıyla yapılması gerektiği belirtilmektedir: *“Devlet Planlama Teşkilatı’na bağlı Bölge Planlama Örgütlerinin kurulması, bu talebin ülke gündemine girmesi sonucu ve ancak ülkedeki planlama geleneğinin sahip olduğu birikim düzeyine bağlı olarak gerçekleşebilir”*. Bu bölgesel planlama örgütlerinin kurulabilmesi için ise milletvekillerine düşen rol vurgulanmıştır. Bildirge’de ayrıca, potansiyel arazi kullanım haritalarının henüz hazırlanmamış olduğu Edirne ve Kırklareli illeri için de bu haritaların hazırlanabilmesi için “her ilin bünyesinde Arazi Kullanım ve Yerleşim Planlaması Komisyonlarının” kurulması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, bölgedeki belediyelerin ayrı ayrı OSB’ler ilan etmesinin ortaya çıkardığı çevre ve kentleşme sorunlarının önüne geçilmesi ve ortak

³⁸³ Trakya’da Sanayileşme ve Çevre Sempozyumu I Sonuç Bildirgesi, 1996, www.edirnekentkonseyi.org/pages/posts/trakyarsquoda-sanayilesme-ve-cevre-sempozyumu46.php (2 Eylül 2011).

atık arıtma tesislerin kurulabilmesi için ilk sempozyumda ortaya atılan “Trakya Bölgesi Belediyeler Birliği'nin” acilen kurulması gerektiği belirtilmiştir³⁸⁴.

MMO tarafından düzenlenen sempozyumların üçüncüsü, Ergene Planı'nın yapılmasına ilişkin en somut adıma ev sahipliği yapmıştır. Dönemin Trakya Üniversitesi (T.Ü.) Rektörü Prof. Dr. Osman İnci'nin tüm bu planlama sürecini anlattığı kitabında aktardığı üzere, 12-13 Şubat 1999 tarihinde Tekirdağ'da düzenlenen “Trakya Çevre Sorunları ve Çözümü” başlıklı toplantıya katılan dönemin Çevre ve Orman Bakanı, Ergene Planı'nın T.Ü. tarafından hazırlanması yönünde teklifte bulunmuş ve Bakanlık ile Üniversite arasında Edirne'de düzenlenmesi planlanan üçüncü “Trakya'da Sanayileşme ve Çevre Sorunları Sempozyumu” sırasında protokol imzalanması kararlaştırılmıştır³⁸⁵. Sonuç olarak, 11-13 Kasım 1999 tarihlerinde Edirne'de düzenlenen sempozyumun açılışında Bakanlık ile Üniversite arasında plan protokolü imzalanmıştır.

Trakya Üniversitesi'nin Ergene Planı'nın hazırlanması işini üstlenmesi ile ilk önce proje yürütücünün belirlenmesi çalışmaları başlamıştır. Protokolün teknik şartnamesi uyarınca, proje yürütücüsünün şehir ve bölge planlaması konusunda uzman olması ve proje ekibinde en az bir “A grubu İmar Planı Yapımı Yeterlik Belgesine” sahip plancının olması gerekmektedir. T.Ü. bünyesinde Şehir ve Bölge Planlama Bölümü olmadığı için, proje yürütücülüğünün dışarıdan bir plancıya verilmesi gerekmiştir. Üniversite tarafından başlatılan planlama ekibi oluşturma çalışmalarına, Bakanlık tarafından da proje yürütücüsü konusunda önerilen isimler olmuş, sonuçta proje yürütücülüğü Yıldız Teknik Üniversitesi'nden Prof. Dr. Emre Aysu'ya verilmiştir. Planlama ekibi Üniversite tarafından oluşturulup, Bakanlık tarafından onaylandıktan sonra 30 Haziran 2000 tarihinde çalışmalarına başlanmıştır. Üniversite bünyesinde oluşturulan “Ergene Çevre Düzeni Planı Bürosu” biriminde planlama çalışmaları boyunca toplam 47 kişinin görev yaptığı belirtilmektedir³⁸⁶.

³⁸⁴ Trakya'da Sanayileşme ve Çevre Sempozyumu II Sonuç Bildirgesi, 1996, www.edirnekentkonseyi.org/pages/posts/trakyarsquoda-sanayilesme-ve-cevre-sempozyumu46.php (2 Eylül 2011).

³⁸⁵ Osman İnci (hızl.), **Trakya (İstanbul'un İşgaline) Direniyor**, İstanbul: Cumhuriyet Kitapları, 2010, s.58.

³⁸⁶ İnci, ss.107-109.

ÇOB tarafından “Ergene Havzası ÇDP” olarak sınırlandırılan planlama çalışması, sonrasında bir bölge planlamasına dönmüştür. Planın kapsadığı alanla ilgili bu genişlemenin bölgenin ekolojik özelliklerinden kaynaklandığı belirtilmektedir: “*Havza, Trakya alt bölgesinin geometrik olarak ortasında yer almakta ve bu havzaya hayat veren Ergene Nehri tüm beslenme dalları ile bu bölgedeki tarım ve tarım dışı aktivitelerden etkilenmektedir. Bu nedenle Edirne, Kırklareli ve Tekirdağ illerinden oluşan Trakya alt bölgesi plan onama sınırı olarak saptanmıştır*”³⁸⁷. Planlama çalışmalarının içerisinde bulunan kişilerle yapılan görüşmelerde de, planlama alanının havzadan bölgeye genişletilmesinin nedeni Ergene Nehri’nin beslenme alanının ve yeraltı sularının Trakya Bölgesi’ne yayılmış olması, bölgenin ekolojik olarak bütünleşik bir özellik taşıması ve bunların bölgedeki tarımsal faaliyetleri doğrudan etkilemesi olarak belirtilmiştir.

Üniversitenin planlama çalışmaları, BİB ile ÇOB arasında ÇDP’ler hakkındaki yetki tartışmasının yoğun olarak devam ettiği döneme denk gelmiştir. 1999-2003 yılları arasında her iki bakanlık da yetkinin kendisinde olduğunu iddia ederek birçok genelge yayınlamış, bu süreçte Danıştay nezdinde açılan davaların kararları, Bakanlar Kurulu’nun ve Başbakanlığın yazıları bulunmaktadır³⁸⁸. 08.05.2003 tarihinde yürürlüğe giren ÇOB’un teşkilat ve görevlerini düzenleyen kanun ile ÇDP’lerin hazırlanması/hazırlatılması, onaylanması, revizyonu ve uygulanması konusundaki yetkinin ÇOB’a verilmesi ve 06.06.2003 tarihli 4864 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’da” bu tarihten önce onaylanmak üzere BİB’e gönderilmiş olan ÇDP’lerle ilgili iş ve işlemlerin BİB tarafından yürütüleceği hükmünün getirilmesiyle iki bakanlık arasında süren yetki çatışması sonlandırılmıştır.

İki bakanlık arasında süren bu yetki savaşı, T.Ü. tarafından üstlenilen Ergene Planı’nın hazırlanması ve özellikle onaylanması sürecini etkilemiştir. Edirne İÖİ bürokrati bu durumu şu sözlerle ifade etmiştir: “*T.Ü. planlamaya başladığında iki*

³⁸⁷ İnci, s.213.

³⁸⁸ ÇDP’lerin yapılması, yaptırılması, revizyonu, onaylanması ve uygulanmasına ilişkin yetkinin hangi kurumda olduğuna ilişkin yaşanan bu yetki çatışmasının tarihsel süreci EK-2’deki tabloda gösterilmektedir. 1999-2003 tarihleri arasında süren bu yetki çatışması sürecinde ÇOB tarafından 8, BİB tarafından 7 genelge yayınlanmış olup, Danıştay 6. Dairesi’nin 7 kararı bulunmaktadır. Başbakanlık 2 yazı ile bu yetki çatışmasının çözümüne müdahil olmuştur.

bakanlık arasında çatışma ve mahkeme vardı. Zaten o plan ölü doğdu". İnci, planın Üniversite tarafından protokolün öngördüğü tarihte Bakanlığa teslim edildiğini, ancak Bakanlık tarafından onaylanmasının geciktiğini sık sık vurgulamaktadır. Bu gecikmede, bakanlıklar arasında süregiden yetki karmaşasının yanısıra, Kasım 2002 yapılan genel seçimler sonrasında hükümetin, bölge milletvekillerinin ve Bakanlık yetkililerin değişmesi ve Bakanlık tarafından plan üzerinde değişikliklerin yapılması da etkilidir. T.Ü. tarafından hazırlanan Ergene Planı, plan ekleri ve raporları ile 1/25.000 ölçekli Çerkezköy-Çorlu-Marmaracık-Büyükkarıştıran-Muratlı ÇDP 7 Aralık 2002'de ÇOB'a teslim edilmiştir. Bakanlık bu planları 2004 yılının Temmuz ve Eylül aylarında birçok değişiklik yaparak onaylamıştır³⁸⁹.

a. Trakya İstanbul'dan Korunmalı

T.Ü. tarafından hazırlanan Ergene Planı Uygulama Hükümleri'nde planın amaçları belirlenirken bölgenin ekolojik özelliklerinin ve İstanbul Metropolen alanının sanayisinin desantralizasyonunun yaratacağı etkilerin dikkate alındığı belirtilmektedir. Buna göre planın temel amaçları "sürdürülebilir kalkınma", "koruma-kullanma dengesi", "bölgenin özellikleri" ve "yerleşmeler kademelenmesi" kavramları etrafında belirlenmiştir. Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak bölgenin sağlıklı gelişmesinin ve büyümesinin sağlanması, bölgedeki mevcut ve gelişme potansiyeli olan sektörlerin belirlenip, bu sektörlerde uzmanlaşmanın sağlanması için gerekli çalışmaların yapılması, koruma-kullanma dengesinin sağlanması, bölgenin tarımsal, tarihsel, kültürel, turistik, toplumsal kimliğinin korunması ve geliştirilmesi, bölgede yerleşmeler hiyerarşisinin-kademelenmesinin yapılarak, alt planlama bölgelerinin oluşturulması planın temel amaçları olarak belirlenmiştir³⁹⁰.

T.Ü.'nün planında öne çıkan ilk temel unsur, sekiz adet alt planlama bölgesinin belirlenmesidir. Belirlenen bu sekiz planlama bölgesinden üçü Edirne İli sınırları içerisinde kalmaktadır. Plan Uygulama Hükümleri'nde belirlenen bu alt bölgelerin ekolojik ve demografik özelliklerine yer verilmiş olup, bu bölgelerde acilen 1/25.000

³⁸⁹ İnci, s.377, 387.

³⁹⁰ İnci, ss.212-213.

ölçekli planlama çalışmalarının yapılması gerektiği belirtilmiştir³⁹¹. Bu planlama bölgeleri dışında kalan yerleşim yerleri, “gelişme potansiyeli düşük, tarımsal niteliğini sürdürmekte ve çevresi ile etkileşimi sınırlı olan” kentsel alanlar olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda Edirne İli’nde, Keşan, Lalapaşa, Süloğlu ve Havsa ilçeleri tarım, tarıma dayalı küçük sanayi ve hizmet sektörlerinin yoğunlaştığı sınırlı hinterlanda sahip yerleşim alanları olarak belirlenmiştir³⁹².

İkinci olarak, Plan bir yönetim modelinin geliştirilmesi önerisini de içermektedir: “Plan, merkezi yönetimin ilgili bakanlıklarını temsilen valiliklerin ve ilgili bağlı kurum ve kuruluşların, yerel yönetimlerin ve ilgili bağlı kurum ve kuruluşlarının, sanayi, tarım vb. ekonomik etkinliklerin sivil örgüt temsilcileri, diğer plan ile ilgili paydaşların katılımı ile oluşturulacak bir örgütlenme modelidir”³⁹³. Buna göre, T.Ü’nün merkezinde yer alacağı birlik veya şirket şeklinde örgütlenecek bir yönetim modelinin geliştirilmesinin uygun olacağı belirtilmiştir.

İnci, 15 Kasım 2002’de öngörülen yönetim modeli içerisinde yer alacak kurum ve kuruluşlar ile paydaşların bir araya geldiği bir toplantı yapıldığını belirtmektedir.

³⁹¹ Emre Aysu vd., Trakya Üniversitesi Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı, Cilt 3, Edirne: Trakya Üniversitesi, 2007, ss.68-70. Belirlenen alt planlama bölgeleri: **(1) Çorlu-Çerkezköy-Muratlı-Lüleburgaz Yerleşmeler Bütünü Planlama Bölgesi:** Planlı-plansız, metropol etkisi ve desantralizasyon ile gelişmiş, önemli sanayi işletmelerinin yer aldığı yerleşmeler bütünüdür. Bu planlama bölgesi, sorunlarına göre üç ayrı planlama alt bölgesine ayrılmıştır: (i) Çorlu-Çerkezköy Planlama Alt bölgesi, (ii) Marmaracık-B.Karıştıran-Muratlı Planlama Alt bölgesi, (iii) Evrensekiz-Lüleburgaz Askı Planlama Alt bölgesi. Plan Uygulama Hükümlerine göre, bu planlama bölgesinde, boş sanayi alanlarında sanayinin ileri teknolojiye yönelmesinin özendirilmesi, çevre kirliliği yaratan sanayiye izin verilmemesi öngörülmüştür. **(2) Meriç Planlama Bölgesi:** Meriç Nehri’nin ülke sınırlarını aşan çevre sorunları nedeniyle bu bölgede kapsamlı bir planlama çalışmasının yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda Edirne İli sınırları içerisinde kalan Enez, Meriç, İpsala, Uzunköprü ve çevresindeki kırsal yerleşmelerin yer aldığı bölge, Planlama Bölgesi olarak belirlenmiştir. Ayrıca, Meriç Deltası’nda yer alan lagün gollerinin korunmasına yönelik koruma amaçlı planlama çalışmalarının yapılması gerekliliği belirtilmektedir. **(3) İğneada-Limanköy Planlama Bölgesi:** Istranca Dağları’nın kuzeyinde akarsuların Karadeniz ile birleştiği bölgelerde yer alan sulak alanların ekosistem açısından zenginliği vurgulanmış, bu nedenle bu bölgelerin planlı eko-turizmin geliştirilmesi için elverişli olduğu belirtilmiştir. **(4) Kıyıköy Planlama Bölgesi:** Planlı bir şekilde eko-turizmin geliştirilebileceği bir bölge olarak tanımlanmıştır. **(5) Marmara-Ereğlisi-Yenice-Tekirdağ-Kumbağ Aksı Planlama Bölgesi.** **(6) Saroz Körfezi Kıyı Şeridi ve Ganoslar Planlama Bölgesi:** Fauna ve flora bakımından zengin olan bu bölgenin de eko-turizme uygun olduğu belirtilmekte, koruma-kullanma dengesini gözetilen bir çevre düzeni planının yapılması öngörülmektedir. **(7) Edirne-Pazarkule-Kapıkule Aksı Planlama Bölgesi:** Edirne Merkez ilçesini ve ilin sınır bölgesinde kalan diğer ilçe ve köylerini kapsamaktadır. **(8) Kırklareli-İnce-Kavalı Planlama Bölgesi.**

³⁹² Aysu vd., Trakya Üniversitesi Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı, Cilt 3, Edirne: Trakya Üniversitesi, 2007, ss.68-70; 1/100.000 Ölçekli Trakya Alt bölgesi Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı Uygulama Hükümleri, s.69-70.

³⁹³ İnci, s.225.

Planın yönetim modeli olarak bir hizmet birliği kurulması önerilmiş ve bunun tüzük taslağı hazırlanmıştır. “Ergene Havzası Çevre Düzeni Hizmet Birliği” adı altında kurulması önerilen bu birliğin görev ve yetkileri dört ana başlık altında belirlenmiştir³⁹⁴:

- (1) Havza bazında bütünleştirilmiş su kalitesi yönetimini kurmak. Bu görev, Ergene Nehri’nin ve kollarının kirlenmesini önleyecek önlemlerin alınmasını da kapsamaktadır.
- (2) Havza bazında ortaya çıkan çevre sorunları ile ilgili olarak gerekli önlemleri almak.
- (3) Çalışma konuları ile ilgili danışma ve uzmanlık kurulları kurmak, havzaya ilişkin bilgi ve verileri derlemek, işlemek, sınıflandırmak, envanter yapmak, veri bankası ve dokümantasyon merkezi olarak çalışacak gözlemevini oluşturmak.
- (4) ÇOB ve ilgili diğer bakanlıkların devrettikleri yetki çerçevesinde ÇDP hazırlamak, onaylatmak, uygulamak, geliştirmek ve denetlemek. Planlama bölgesi olarak belirtilen alanlarda 1/25.000 ölçekli ÇDP yapılmasında kalan belediyeler planlama birliğini oluşturur ve finansmanı sağlar. Bu çerçevede, kamu kuruluşları ya da onların kurdukları birlikler, şirketler ve başka mahalli idareler veya birlikler ile birlikler, şirketler, ortaklar, kooperatif şirketler kurar ve işletir.

Hazırlanan tüzük taslağına göre Birlik dört organdan oluşmaktadır: Birlik Meclisi, Birlik Encümeni, Birlik Başkanı ve Danışma Kurulu. Genel karar organı olan Birlik Meclisi’nin, birliğe üye olan yerel yönetim kuruluşlarının başkanları ile bunların meclisleri tarafından seçilecek birer ve diğer birliklerden seçilecek birer temsilciden oluşacağı, İçişleri Bakanlığı’nın, ÇOB’un ve T.Ü.’nün Birlik Meclisi’nin doğal üyeleri olduğu belirtilmiştir. Birliğin karar ve yürütme organı olarak tanımlanan Birlik Encümeni’nin ise, Birlik Başkanı, başkan vekili, Birlik Meclisi’nin kendi üyeleri arasından bir yıllığına seçeceği dört temsilciden oluşması öngörülmüştür. Birlik Başkanlığı görevi iki yıllık dönemler halinde kurucu il valileri tarafından dönüşümlü olarak yerine getirilecektir. Son olarak, Danışma Kurulu T.Ü. temsilcilerinin görev yapacağı bir kurul olarak tasarlanmıştır. Kurulun önerileri karar hükmünde değil, Birlik Encümeni’nin onaylamasına bağlı olacaktır³⁹⁵.

³⁹⁴ Aysu vd., Trakya Üniversitesi Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı, Cilt 3, Edirne: Trakya Üniversitesi, 2007, ss.91-92.

³⁹⁵ Aysu vd., Trakya Üniversitesi Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı, Cilt 3, Edirne: Trakya Üniversitesi, 2007, ss.93-95.

“Ergene Havzası Çevre Düzeni Hizmet Birliği” Tüzük Taslağı’nda ayrıca bir su kaynakları üst kurulunun oluşturulması öngörülmüştür. Su kaynakları üst kurulunda dönüşümlü başkanlık sisteminin uygulanması, üç ilin valisinin ve T.Ü. rektörünün üst kurulun üyesi olmaları, su kaynakları bölge genel kurulunun ve yerel il meclis kurullarının oluşturulması öngörülmektedir. Ayrıca, DSİ, İÖİ, Ticaret ve Sanayi Müdürlüğü, Çevre İl Müdürlüğü, Baro, STK’lar, belediyeler, Ticaret ve Sanayi Odası, meslek odaları, su kooperatifleri de kurullarda temsil edilecektir. Su modeli olarak önerilen bu taslağın genel yönetim modeli için de geçerli olduğu belirtilmektedir³⁹⁶.

T.Ü. Planı’na ilişkin olarak öne çıkan son unsur, Plan’ın temel amacına ilişkindir. Plan Uygulama Hükümleri’nde sıklıkla dile getirilen koruma-kullanma dengesinin gözetilmesi ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ilkeleri doğrultusunda benimsenen “korumacılık”, hazırlanan planın bütünü şekillendiren temel unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede, planda “koruma ilkeleri” belirlenmiştir. Buna göre, 1., 2., 3. ve 4. sınıf tarımsal toprakların tarım alanı olarak korunması, orman özelliği gösteren alanların korunması, yeraltı ve yerüstü su kaynaklarının, su toplama havzalarının ve rezerv alanlarının kirlenmeye karşı korunması, flora ve fauna açısından zengin sulak alanların, lagün göllerinin ve benzeri ekolojik özelliklere sahip alanların korunması ve SİT alanlarının korunması öngörülmektedir. Plan’da belirlenen “gelişme ilkeleri” de, tarım alanlarının yok olmasını engelleyecek şekilde koruma-kullanma dengeleri dikkate alınarak belirlenmiştir³⁹⁷. Bu doğrultuda, Plan’da belirlenen sekiz adet alt planlama bölgesi için çevre kirliliği yaratan sanayiye izin verilmemesi, belirli bölgelerde sadece ileri teknolojiye yönelik temiz sanayi tesislerinin kurulması, Edirne ve Kırklareli illerinde sadece tarımsal sanayi alanlarının oluşturulması, ekolojik özelliğe sahip bölgelerde ekoturizmin özendirilmesi ilkesel olarak belirlenmiştir³⁹⁸.

Özetle, T.Ü. Plan’ında öne çıkan temel yaklaşımın korumacılık olduğu görülmektedir. Koruma-kullanma dengesinin gözetilmesi, bölgenin tarımsal ve ekolojik özelliklerinin korunmasına yönelik unsurlar Plan’ın temelini oluşturmaktadır. Tüm bu korumacılık yaklaşımının ardında ise “İstanbul sanayisinin desantralizasyonu

³⁹⁶ İnci, s.131.

³⁹⁷ İnci, ss.226-227.

³⁹⁸ 1/100.000 Ölçekli Trakya Altbölgesi Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı Uygulama Hükümleri, s.66-68.

tehlikesine” karşı önlem alma argümanı bulunmaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde belirlenmiş olan ve acilen 1/25.000 ölçekli planlama çalışmalarının yapılması gerektiği belirtilen sekiz alt planlama bölgesine ilişkin getirilen öneriler de, bu bölgelerin mevcut özelliklerinin korunmasına ve sanayi kuruluşlarına sınırlama getirilmesine yöneliktir. Ayrıca, hazırlanan planın sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla bir yönetim modeli önerisi getirilmiştir. Bu doğrultuda, planlama bölgesinde bulunan üç ilin valisinin, ilgili merkezi yönetim birimlerinin, yerel yönetimlerin temsilcilerinin karar ve yürütme organlarında bulunduğu “Ergene Havzası Çevre Düzeni Hizmet Birliği’nin” kurulması öngörülmüştür. T.Ü. Planı’nın önde gelen savunucularından Edirne MMO Başkanı, yapılan görüşmede özellikle STK’ların, meslek örgütlerinin ve Üniversite’nin içinde bulunacağı bir hizmet birliğinin planın yönetimi ve uygulanması için önerilmiş olmasının önemli olduğu vurgulamıştır. Burada dikkat çeken unsur, T.Ü’ye hem Birlik’in karar organı olan Meclis’te görev verilmesi, hem de Danışma Kurulu’nun T.Ü. temsilcilerinden oluşmasının öngörülmüş olmasıdır. T.Ü. hazırlamış olduğu planın yürütülmesi aşamasında plan kararlarının uygulanmasını sağlamak amacıyla kendisine aktif ve etkin bir rol vermiştir.

Planlama çalışmaları içerisinde bulunan kişilerle yapılan görüşmelerde, çalışmalar sırasında birçok toplantının gerçekleştirildiği, bu toplantılara bölgedeki yerel yönetim birimlerinin ve kamu kurumları temsilcilerinin yanısıra, STK’ların da davet edildiği belirtilmiştir. Özellikle il belediyelerinin bu toplantılara çok fazla ilgi göstermediği, il çevre müdürlükleri temsilcilerinin, ilçe belediyelerinin ilgili teknik kadrolarının ve diğer ilgili kamu kuruluşlarının toplantılara katılım sağladıkları belirtilmiştir. İlçe belediyelerinden temsilcilerin ve belediye başkanlarının bu toplantılarda özellikle, kendi ilçe sınırları içinde yer alan bölgelerde sanayi ya da tarım alanlarının belirlenmesine ilişkin itirazlarını dile getirdikleri belirtilmiştir. İnci, planlama ekibinin toplam 59 toplantı gerçekleştirdiğini ve bu toplantıların en az beşine ÇOB yetkililerinin tam kadro olarak katıldıklarını belirtmektedir³⁹⁹. İllerde bulunan merkezi yönetime bağlı birim ve kuruluşlar ise bölgeye ilişkin verileri sağlamışlardır. Ayrıca bu kurumların teknik birimlerinde görev yapan personelin T.Ü. bünyesinde

³⁹⁹ İnci, s.110.

oluşturulan “Ergene Çevre Düzeni Planı Bürosu” çalışmalarına aktif destek sağladığı belirtilmektedir⁴⁰⁰.

ÇDP’lerin hazırlanması/ hazırlatılması ve onayı konusunda ÇOB ve BİB arasında yaşanan yetki tartışması Ergene Planı’nın hazırlanma sürecini de etkilemiştir. Gerek İnci’nin planlama sürecini anlattığı kitabında, gerekse görüşmelerde ÇOB yetkililerinin ve illerde bulunan İl Çevre ve Orman Müdürlükleri’nin planlama çalışmalarına aktif olarak katılmış olduğu belirtilmektedir. Ancak diğer kamu kurumları, planların hazırlanması aşamasında kendilerinden istenilen verileri sağlamak dışında katkıda bulunmamıştır. Edirne Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğü’nden bir yetkiliyle yapılan görüşmede, T.Ü. tarafından planlama çalışmalarının yapıldığı dönemde ÇOB ile BİB arasındaki yetki çatışmasına dikkat çekilmiş ve Üniversite’nin kendileriyle iletişime geçmediğini belirtilmiştir. *“O zaman plan yapma yetkisi bizdeydi, ama Üniversite’ye plan yapma işini ÇOB verdi. ÇOB da yetkinin kendisinde olduğunu iddia ediyordu. 1/100.000’lik plan yapılırken biz Bayındırlık olarak çok güçlüydük, istenseydi çok katkı verebilirdik”*. Planlama çalışmalarını takip etmiş bir Edirne Belediyesi Meclis üyesi de, iki bakanlık arasında yetki tartışması yaşandığını, planlama çalışmalarına Edirne Belediyesi olarak katılmadıklarını belirtmiştir: *“Üniversite ve ÇOB arasında bir işti. Bizim belediye olarak içinde olduğumuz bir iş değildir. Bizden istenilen verileri ilettik”*. Özellikle 2000-2003 yılları arasında iki bakanlık tarafından yayınlanan genelgeler aracılığıyla yoğun bir şekilde süren planlama yetkisinin hangi bakanlıkta olduğuna ilişkin tartışmanın, Ergene Planı’nın T.Ü. ve ÇOB arasında yapılan bir çalışma olarak kabul edilmesinde etkili olduğu görülmektedir.

T.Ü. tarafından hazırlanan Ergene Planı ekleri, raporları ve Ergene Havzası Çevre Düzeni Hizmet Birliği Tüzüğü ile birlikte, yaklaşık iki buçuk yıllık bir çalışmanın ardından 7 Aralık 2002’de ÇOB’a iletilmiştir. 27 Aralık 2002 tarihinde ise, planların yapım ve uygulamasını koordine etmek amacıyla Bakanlar Kurulu kararı ile “Trakya Çevre Sorunları Çözümü Hizmet Birliği” kurulmuştur. Daha sonra bu birliğin adı 8 Mart 2004 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile “Trakya Kalkınma Birliği”

⁴⁰⁰ İnci, s.109.

(TRAKAB) olarak değiştirilmiştir⁴⁰¹. Planların yönetimi için oluşturulan bu birlik, mahalli idareler birliği statüsünde olup, T.Ü. tarafından hazırlanan planda öngörülen yönetim modelinden farklıdır. Statüsü gereği, Birlik organlarında ancak yerel yönetimler üye olarak bulunabilmektedir. Bu durumda Üniversite, Birlik organlarında yer almamıştır.

Plan çalışmalarının son aşamasının ve Bakanlığa teslim edilmesinin, 3 Kasım 2002'de gerçekleştirilen genel seçimler dönemine denk gelmesi, Plan'ın Bakanlık tarafından onaylanmasının gecikmesinde etkili olmuştur. Genel seçimler sonrası merkezi hükümetin değişmesi, Bakanlık kadrolarının da değişmesini ve Bakanlığın politika yaklaşımının değişmesini de beraberinde getirmiştir. Sonuçta Plan, ÇOB tarafından 13 Temmuz 2004 tarihinde onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir.

b. Ergene Planı'na Bakanlığın Müdahalesi ve Tartışmalar

Ergene Planı'nın, Bakanlık tarafından onaylanıp yürürlüğe girmesinin ardından Plan üzerine tartışmalar başlamıştır. Plan çalışmalarına başlanmadan önce bir bölge planının hazırlanması konusunda fikir birliğinde olduğu görünen bölgedeki farklı aktörler (merkezi yönetim birimleri, yerel yönetimler, diğer kamu kurumları, meslek odaları, diğer STK'lar, üniversite, vb.), Plan yürürlüğe girdikten sonra Plan'a ilişkin olarak farklı konular edinmişlerdir. T.Ü. tarafından hazırlanan Plan'a ilişkin tartışmaların iki grup etrafında şekillendiği, bu iki grubun da onaylanan plandan memnun olmadığı görülmektedir.

Plan ÇOB'a teslim edildikten sonra planlama çalışmalarında kilit rol oynayan bazı kurumların yöneticilerinin ve yönetim kadrolarında değişmesi bölgede Plan'ın sahiplenilmesi üzerine de etkili olmuştur. Öncelikle, Plan'ın onay aşamasında T.Ü. rektörü değişmiş ve Plan'ın T.Ü. tarafından hazırlanmasında kilit rol oynayan Prof. Dr. Osman İnci'nin rektörlük görevi Temmuz 2004'te sona ermiştir. Ayrıca, üç ilde de planlama çalışmalarının başladığı ve devam ettiği dönemde görev yapan valiler değişmiştir. Yapılan görüşmelerde, kamu kurumlarının Plan'a ilişkin yaklaşım ve

⁴⁰¹ Trakya Çevre Sorunları Çözümü Hizmet Birliği'nin adının TRAKAB olarak değiştirilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararı, 19 Mart 2004 tarihli ve 25407 sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/03/20040319.htm#6>

çalışmalarında valilerin tutumlarının önemli olduğu sıklıkla dile getirilmiştir. Plan Uygulama Hükümleri'nde, belirlenen acil planlama bölgelerinin 1/25.000 ölçekli planlarının il valileri tarafından yaptırılacağı belirtilmektedir. Ayrıca, Plan'da yönetim modeli olarak önerilen Hizmet Birliği'nin tüzük taslağında, Birlik başkanlığı görevinin üç ilin valisi tarafından dönüşümlü olarak yerine getirileceğinin belirtilmesi, Plan'ın uygulanması aşamasında da il valilerine önemli görev yüklemektedir.

ÇOB'un Plan'ı, teslim tarihinden yaklaşık bir buçuk yıl sonra, bir dizi değişiklik yaparak onaylaması, Plan'ı hazırlayan ve destekleyen grubun tepkisini çekmiştir. Prof. Dr. Osman İnci ve proje yürütücüsü Prof. Dr. Emre Aysu ve Edirne MMO Şubesi Bakanlık tarafından yapılan değişikliklerin plan müelliflerine danışılmadan gerçekleştirilmesinin hukuka aykırı olduğunu iddia ederek dava açmışlardır⁴⁰².

ÇOB tarafından yapılan değişikliklerle ilgili olarak en çok tartışılan, bazı alanlarda sanayi kuruluşlarına izin verilmesi olmuştur. Özellikle, Kırklareli İli'nin Vize ilçesinde bir çimento fabrikasının kurulmasının önünü açan hüküm değişikliği ve bu değişikliğin fabrika kurulduktan sonra iptal edilmesi birçok görüşmeci tarafından örnek olarak gösterilmiş ve "özel taleplere özel çözümler", "kişiyeye özel değişiklikler" gibi ifadelerle değerlendirilmiştir⁴⁰³. İnci, Plan Uygulama Hükümleri'nde 2006 yılına kadar ÇOB tarafından Üniversite'nin görüşü alınmadan on altı değişiklik yapıldığını belirtmektedir⁴⁰⁴. Plan ekibi içerisinde yer alan bir görüşmeci tarafından 2007 yılında yapılanlar dahil olmak üzere, Bakanlık tarafından toplam yirmi dört maddede değişiklik

⁴⁰² Plan müellifi kurum olan T.Ü., ÇOB'un Plan'da yaptığı değişikliklerle ilgili dava açmamıştır. Üniversite'nin yeni yönetimi, Plan ile ilgili tartışmalara katılmamayı tercih etmiş, ancak T.Ü. tarafından hazırlanan 1/100.000 ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası ÇDP'yi sahiplendiğinin bir göstergesi olarak Plan'ı ve tüm eklerini kitap olarak yayınlamıştır.

⁴⁰³ Bahsedilen çimento fabrikasının kurulması 6.24 sayılı plan notunda yapılan değişiklik ile gerçekleşmiştir. T.Ü. tarafından hazırlanan plan notunda yer alan "Çorlu-Çerkezköy planlama alanı sınırı dışında kalan yerleşmelerin gereksinmelerine yanıt verecek ya da yerleşmenin tarımsal potansiyelini işleyecek tarıma dayalı küçük ve orta ölçekli sanayiler dışında yeni sanayi bölgeleri oluşturulmayacaktır" hükmüne 2005 yılında "Çorlu-Çerkezköy Planlama Bölgesi ve Marmara Ereğlisi-Yenice-Tekirdağ-Kumbağ aksı Planlama Bölgesi sınırı dışında kalan yerleşmelerin gereksinimlerine yanıt verecek ya da yerleşmelerin tarımsal potansiyelini işleyecek tarıma dayalı küçük ve orta ölçekli sanayiler dışında yeni sanayi bölgeleri oluşturulmayacaktır. Ancak, ham madde sahalarıyla bir bütün olması gereken entegre sanayi tesisleri (çimento, klinker) hammadde sahalarının Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Maden İşleri Genel Müdürlüğünden alınmış maden ruhsatlı olması kaydıyla yer alabilir" hükmü eklenmiş, daha sonra 2007 yılında eklenen bu not yine ÇOB tarafından iptal edilmiştir.

⁴⁰⁴ İnci, s.298.

yapıldığı ve iki maddenin de iptal edildiği belirlenmiştir. Planlama ekibinin içinde yer alan Prof. Dr. Cemil Cangır ise, 2009 yılına kadar planda kırk üç maddenin değiştirildiğini ve iki maddenin iptal edildiğini tespit etmiştir⁴⁰⁵.

Diğer yandan, T.Ü. tarafından hazırlanan plan bazı gruplar tarafından “aşırı korumacı” olarak değerlendirilip eleştirilmiştir. Özellikle, üç il içerisindeki kırsal alanlara yatırımın önünü kestiği, bu bölgelerin büyük bir bölümünün tarım arazisi olarak belirlenip, sanayi kurulmasını yasakladığı için yatırımcıların tepkisini çekmiştir. Plan’ın korumacı niteliğini eleştiren grup içinde bölgelerine sanayi yatırımları çekmek isteyen ilçe ve belde belediyeleri de bulunmaktadır. Üniversite’nin planına getirilen bir başka eleştiri ise, planlama çalışmalarında kullanılan teknikle ilgilidir. İstanbul Metropolitan Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezi (İMP) yetkilisi, T.Ü. tarafından hazırlanan planda teknolojik yetersizliklerden dolayı toprak sınıfı haritalarının elle çizildiğini belirtmiştir. Benzer şekilde, Edirne Belediyesi Meclis üyesi de, Üniversite’nin planının “korumacı bir plan” olduğunu belirtmiş ve *“olağanüstü tekniklerle hazırlanmış bir plan değil, insanların gönüllü olarak çalıştığı, az maliyetle tamamlanmış bir çalışma”* olarak değerlendirmiştir. Teknik yetersizliğin daha sonra 1/25.000 ölçekli İÇDP’lerin hazırlanması ve 1/100.000 ölçekli planda revizyon yapılması işinin İMP’ye verilmesinde temel argüman olarak kullanıldığı görülmektedir.

Özetle, Ergene Planı’nın ÇOB tarafından onaylanmasının ardından başlayan tartışmaların iki grup etrafında şekillendiği, her iki grubun da onaylanan ve yürürlüğe giren Plan’dan memnun olduğu görülmektedir. Prof. Dr. Osman İnci ve planlama ekibi ile Üniversite’nin planına destek veren Edirne MMO başta olmak üzere TMMOB’a bağlı diğer meslek odaları, Edirne Kent Konseyi (EKK) ve çevreci STK’ların oluşturduğu ilk grup, Plan üzerinde ÇOB tarafından yapılan değişiklikleri eleştirmekte, bu değişikliklerin bölgenin tarımsal niteliğini bozucu ve kirletici sanayinin önünü açıcı nitelikte olduğunu ve tüm bunların “İstanbul sanayisinin desantralizasyonu” amacıyla yapıldığını öne sürmekteledir. TRAKAB’ın kurulmasıyla Üniversite’nin Plan’ın uygulanması ve denetimi mekanizmalarından çıkarılması da tepki çeken bir diğer konudur. Diğer yandan, T.Ü. tarafından hazırlanan Plan’a karşı olumsuz konum alan

⁴⁰⁵ İnci, s. 289.

grup, bu planı “aşırı korumacı” olduğu ve “teknik yetersizliği” nedeniyle eleştirmektedir. Bu gruba, orta ve küçük ölçekli yatırımcıların ve bölgeye yatırım çekmek isteyen yöneticiler ile bazı ilçe/belde belediye başkanlarının dahil olduğu belirtilebilir.

1.2. Ergene Planı'nın Revizyonu ve İÇDP'nin Hazırlanması

2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İÇDP yapma görev ve yetkisinin il özel idarelerine verilmesi ile Trakya alt bölgesinde yer alan üç il için 1/25.000 ölçekli İÇDP'lerin hazırlanması gündeme gelmiş ve bölgede planlarla ilgili tartışmalar yeni bir boyut kazanmıştır. Bu başlık altında, Edirne İÇDP'nin hazırlanma ve onaylanma süreci aktarılacaktır. Bu sürecin tez açısından önemi, bölgeye ilişkin planlama çalışmalarında temel kararların hangi kurumlar tarafından alındığının ve bu kararlarda yerel aktörlerin (yerel yönetim birimleri, yerel yatırımcılar, ildeki STK'lar, vb.) etkisinin görülmesidir.

a. Trakya Alt Bölgesi İllerinin Planlarını İstanbul Hazırlıyor

5302 sayılı yasanın 6. maddesi il özel idarelerinin il sınırları içindeki görev ve yetki alanları kapsamında ilin çevre düzeni planına ilişkin hizmetlerin yerine getirilmesini de saymaktadır. Aynı maddenin (b) bendinde, İÇDP'nin valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılacağı ve İÇDP'nin belediye meclisi ile İGM tarafından onaylanacağı belirtilmektedir⁴⁰⁶. Yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, T.Ü. tarafından hazırlanan Ergene Planı'nda 1/25.000 ölçekli planlamanın yapılması için belirlenen sekiz alt bölge yerine, bu ölçekteki planların il sınırlarını kapsayacak şekilde yapılması gündeme gelmiştir. Üniversite'nin hazırladığı planla ilgili tartışmalar devam ederken illerin 1/25.000 ölçekli planlarının hazırlanması/hazırlatılması gereğinin ortaya çıkmasıyla, bu planların kim tarafından hazırlanacağı sorusu da gündeme gelmiştir. İlk olarak, Edirne İÇDP'nin yaptırılması için ihale açılmış, ihaleyi Ankara'dan bir şirket kazanmış, ancak teknik şartnamedeki bir uyumsuzluk nedeniyle ihale iptal edilmiştir. Daha sonra ÇOB, İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ve TRAKAB arasında

⁴⁰⁶ 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1449.html>.

25.12.2006 tarihinde “1/100.000 Ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası, İstanbul İl Çevre Düzeni, Kocaeli İl Çevre Düzeni ve Sakarya, Düzce, Yalova ve Bilecik Çevre Düzeni Planlarının Uyumlaştırılması ile Trakya Alt Bölgesi (Edirne-Kırklareli-Tekirdağ İlleri) 1/25.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planlarının Üretilmesine ilişkin Ortak Hizmet Protokolü” imzalanmıştır. Protokolün imzalanmasının ardından tartışmalar artmıştır.

Protokolde, Ergene Planı'nın uyumlaştırılmasının ve Edirne, Kırklareli ile Tekirdağ İÇDP'lerinin hazırlanmasının maliyeti 2.600.000 YTL olarak belirlenmiş ve bu maliyetin 100.000 YTL'sinin ÇOB, 500.000 YTL'sinin TRAKAB ve 2.000.000 YTL'sinin İBB tarafından karşılanacağı hükme bağlanmıştır⁴⁰⁷. Planların hazırlanması görevi ise İBB'ye bağlı İMP'ye verilmiştir. İMP yetkilisiyle yapılan görüşmede, planların İMP'ye yaptırılmasına ilişkin karar sürecinde bölgenin İstanbul metropoliten alanıyla birlikte ele alınması gerekliliğinin etkili olduğunu dile getirilmiştir: “2005 yılında İstanbul ÇDP yapılmaya başlandı. Daha sonra görüldü ki İstanbul, çevresiyle birlikte çalışan bir metropol. Bir takım kararlar İstanbul için alındığında Trakya tarafı açıkta kalıyor. Bu nedenle, İMP olarak ÇOB ve İBB ile görüştük. TRAKAB ile görüşüldü. Zamanın TRAKAB başkanı Edirne Valisi ile üçlü protokol imzalandı”. İmzalanan protokolün amacı da Marmara Havzası'nda yer alan alt bölgelerdeki üst ölçekli planların İstanbul İÇDP ile uyumlulaştırılması ve Trakya alt bölgesinde bulunan iller için hazırlanacak İÇDP'lerin İstanbul Metropoliten bölgesi ile etkileşimlerinin dikkate alınarak hazırlanması olarak belirtilmiştir⁴⁰⁸. Protokolün İÇDP'lerin hazırlanmasının yanısıra Ergene Planı'nın Marmara Bölgesi'nde yer alan diğer illerin planları ile uyumlaştırılmasını da kapsaması, bu planların İBB tarafından hazırlanacak ve maliyetlerinin büyük bir bölümünün İBB tarafından karşılanacak olması Üniversite'nin

⁴⁰⁷ “1/100.000 Ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası, İstanbul İl Çevre Düzeni, Kocaeli İl Çevre Düzeni ve Sakarya, Düzce, Yalova ve Bilecik Çevre Düzeni Planlarının Uyumlaştırılması ile Trakya Alt Bölgesi (Edirne-Kırklareli-Tekirdağ İlleri) 1/25.000 Ölçekli Çevre Düzeni Planlarının Üretilmesine ilişkin Ortak Hizmet Protokolü” m. 6, m. 8.1.6, m. 8.2.7, m. 8.3.6.

⁴⁰⁸ Ortak Hizmet Protokolünün 2. maddesinde protokolün amacı şu şekilde ifade edilmiştir: “Marmara Havzasında yer alan tüm iller (Edirne, Kırklareli, Tekirdağ, İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bilecik, Yalova, Bursa, Balıkesir, Çanakkale) arasındaki sosyal, ekonomik, işlevsel ve fiziksel etkileşimlerin İstanbul Metropolü'nün etkileri dikkate alınarak, Marmara Havzasında yer alan Alt-Bölgeler'de hazırlanmış veya hazırlanmakta olan üst ölçekli planların yönlendirilmesini, Marmara Havzasında yürürlükte bulunan Çevre Düzeni Planları ile yürürlükte bulunan 1/100.000 ölçekli İstanbul İl Çevre Düzeni Planı kararlarının, işlevsel, mekânsal ve fiziksel olarak uyumunu, ekonomisi ve ekolojisi iç içe olan ve birbirlerini karşılıklı etkileyen ve etkilenen alt bölgeler arasında plan bütünlüğünü sağlamak üzere plan stratejileri, kararları ve uygulamaların en üst düzeyde belirlenmesi amacıyla Ortak Hizmet Protokolü imzalanmıştır.”

planını hazırlayan ve destekleyen grubun “İstanbul sanayisinin desantralizasyonu” argümanını güçlendirmiştir. Protokolün imzalanmasından sonra, planlara ilişkin tartışmalar “Trakya’nın planlarını neden İstanbul hazırlıyor?” sorusu çevresinde gelişmiştir.

İMP tarafından revize edilen Ergene Planı, 24.08.2009 tarihinde ÇOB tarafından onaylanmıştır. Onaylanan plana karşı askı sürecinde yapılan itirazlar sonucunda değiştirilen bazı hükümler de 01.07.2010 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiştir⁴⁰⁹. Revize edilen planda en çok dikkat çeken ve tartışılan yenilik, “tarım ve hayvancılıkta üretimin desteklenmesi, pazar imkanlarının kolaylaştırılması ve kırsal kalkınmanın sağlanması için” önerilen Tarımsal Organize Sanayi Bölgeleri (TOB) ve Tarımsal Alt Bölgelerdir (TAB). Plan açıklama notlarında TOB’lar, “*besicilik, süt sığırcılığı, meyvecilik, sebzeçilik, seracılık, çiçekçilik vb. tarımsal üretim ve ürün işleme faaliyetlerinin bir arada yapıldığı, disipline edildiği, tek elden sevk ve idare edildiği ve desteklendiği alanlar*” olarak tanımlanmıştır. TOB’ların kuruluşu 4562 sayılı OSB Kanunu’na 2008 yılında ilave edilen bir maddeye göre gerçekleştirilmektedir⁴¹⁰. Bu maddede, bu bölgelerin yer seçiminin, kuruluşunun, imar planı onayının, faaliyetinin, işleyişinin ve denetiminin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulacak ayrı bir yönetmeliğe göre yürütüleceği belirtilmektedir. Plan’da, bu alanlarda tekstil, boya sanayi, metal veya plastik hammaddeleri kullanan kirletici sanayiye ve tarımsal ürünlerin doğrudan işlenmediği sanayi işletmelerine kesinlikle yer verilemeyeceği ve TOB içerisinde tarım ve hayvancılığa dayalı sanayi fonksiyonlarının TOB alanının en fazla %10’unu oluşturabileceği ve bunların TOB alanı içerisindeki marjinal araziler üzerinde yer alabileceği belirtilmiştir⁴¹¹. TAB’lar ise, “*sanayi fonksiyonlarının kesinlikle yer almayacağı, tarım ve hayvan yetiştiriciliğini destekleyen, hububat, meyve, sebze üretimi*

⁴⁰⁹ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü Web sayfası, <http://www.cevresheircilik.gov.tr/gm/tau/index.php?Sayfa=ergene>

⁴¹⁰ 4562 sayılı Kanun’un 26/A Maddesi: “Tarım ve sanayi sektörünün entegrasyonunu sağlamaya yönelik tarıma dayalı sanayi girdisini oluşturan bitkisel ve hayvansal üretimin ve bunların işlenmesine yönelik sanayi tesislerinin yer alabileceği ve ilgili mevzuatı uyarınca öngörülen biyogüvenlik tedbirlerine uyulması şartıyla Tarıma Dayalı İhtisas OSB kurulabilir. Organize Sanayi Bölgelerine ilişkin olarak Bakanlığa verilmiş olan yetkiler ve görevler, Tarıma Dayalı İhtisas OSB’leri bakımından Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca kullanılır ve yerine getirilir.”

⁴¹¹ 1/100.000 Ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası Revizyon Çevre Düzeni Planı, Plan Açıklama Raporu, Ağustos 2009, <http://www.cevresheircilik.gov.tr/turkce/ced/trakyaaltbolge.pdf>, ss.10-11.

için uygun tarım alanları, meralar, mantarcılık, orman ürünleri, sebze ve çiçek yetiştiriciliği için seralar, depo veya soğuk hava deposu, mandıra vb. sadece 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu'nun 3. maddesinde tanımlanan 'tarımsal amaçlı yapılar' fonksiyonlarını barındıran alanlar" olarak tanımlanmış ve bu alanlar içindeki fonksiyonların "bulunduğu bölgenin yerel iklim ve tarımsal potansiyeline, ekolojik ve ekonomik kaynağının ağırlığına göre" belirleneceği belirtilmiştir⁴¹². TOB ile TAB alanları arasındaki temel fark, TOB içerisinde toplam TOB alanının %10'unu aşmamak kaydıyla tarıma dayalı ihtisas OSB'lerinin kurulabileceğidir.

2006 yılının sonunda imzalanan protokol ile İBB kanalıyla İMP'ye verilen planlama çalışmaları, Revize Ergene Planı'nın Ağustos 2009'da ÇOB tarafından onaylanmasının ardından, İÇDP'ler için 2011 yılına kadar devam etmiştir. İMP tarafından hazırlanan Tekirdağ İÇDP Temmuz 2011'de, Kırklareli İÇDP Nisan 2011'de, Edirne İÇDP ise Ekim 2010'da İGM ve belediye meclisleri tarafından onaylanmıştır. Bir sonraki başlık altında 1/25.000 ölçekli Edirne İÇDP'nin temel unsurları, planın onay süreci ve plana ilişkin tartışmalar aktarılacaktır.

b. Edirne'nin Planlanması

İMP tarafından hazırlanan Edirne İÇDP Temmuz 2010'da Edirne Belediye Meclisi'ne ve İGM'ye onaylanmak üzere gelmiştir. Plan hükümlerinde Edirne İli 2023 planlama vizyonu, "*ekonomik etkinlik düzeyi açısından tarım, turizm ve hizmet potansiyellerini maksimum düzeyde değerlendiren, Trakya Alt Bölgesi bütününde sınır ötesi ekonomik ilişkilerin yönlendirildiği, güçlü ulaşım ilişkilerine ve sürdürülebilir yaşam çevrelerine sahip bir odak yaratılması*" olarak belirlenmiştir⁴¹³. Plan amaçları iki başlık altında toplanmış ve planda bu amaçlara ilişkin uygulama önerileri yer almaktadır. İlki, "doğal yapı ve çevreye ilişkin amaçlar" olarak, ikincisi "sosyo-ekonomik yapıya ilişkin amaçlar" olarak belirlenmiştir⁴¹⁴. Plan Açıklama Raporu

⁴¹² 1/100.000 Ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası Revizyon Çevre Düzeni Planı, Plan Açıklama Raporu, Ağustos 2009, <http://www.cevresehircilik.gov.tr/turkce/ced/trakyaaltbolge.pdf>, s.11.

⁴¹³ 1/25.000 Ölçekli Edirne İl Çevre Düzeni Planı Plan Açıklama Raporu ve Plan Hükümleri, Temmuz 2010, s.1.

⁴¹⁴ "Doğal yapı ve çevreye ilişkin amaçlar" kapsamında (i) doğal alanların ve kaynakların korunması, geliştirilmesi, etkin ve sürdürülebilir kullanımının sağlanması, (ii) çevre kirliliğinin önlenmesi alt amaçlar

incelendiğinde, tarımsal potansiyelin verimliliğinin artırılması yoluyla Edirne İli'nin nüfus kaybının önlenmesi, özellikle turizm faaliyetlerine yönelik hizmet sektörünün geliştirilmesi, ulaşım olanaklarının güçlendirilmesi ve sınır ötesi ilişkilerin güçlendirilerek Avrupa ve Balkanlarla bütünleşmenin sağlanması hedeflerinin ön plana çıkarıldığı görülmektedir. 2007 yılında 396.462 kişi olan Edirne İl nüfusunun 2023 yılında 485.600'a yükselmesi beklenmektedir. İl ekonomisinin ise tarım ve turizm sektörü ağırlıklı bir gelişim göstermesi hedeflenmiştir. İl kapsamında önerilen TOB ve TAB alanlarının tarım ve sanayi sektörlerinde üretim ve verimliliği artırması öngörülmüştür. İl'in ulaşım altyapısının ise karayolu, demiryolu, denizyolu ve havayolu bağlantıları aracılığıyla güçlendirilmesi öngörülmektedir. Bu kapsamda, İl'in çevre illerle ve ilçeleriyle bağlantısını sağlayan mevcut karayollarının kapasitelerinin güçlendirilmesi, Avrupa Hızlı Tren Projesi kapsamında Edirne İli sınırları içinde iki istasyon kurulması, yük taşımacılığında kullanılmak üzere Sirkeci-Marmara Ereğlisi-Tekirdağ-Malkara-Keşan-İpsala demiryolu hattı yapımı, özellikle turizm sektörünün desteklenmesi ve sınır ötesi ilişkileri artırması amacıyla Enez İlçesi'nde yer alan balıkçı barınağının yat limanı olarak geliştirilmesi ve son olarak karayolu-demiryolu-denizyolu ve havayolu bütünleşmesinin sağlanması amacıyla Edirne Merkez İlçe'ye bağlı Demirhanlı Köyü'nde 1997 yılında yapımına başlanan ancak tamamlanmamış olan Mimar Sinan Havaalanı'nın bitirilip faaliyete geçirilmesi öngörülmüştür. Ulaşım altyapısının güçlendirilmesi için geliştirilen bu önerilerin, Revize Ergene Planı'nda Edirne içinde kurulması öngörülen Serbest Ticaret Bölgesi, Balkan Ticaret Merkezi ve Lojistik Merkezi'nin (Havsa'da) birbirleriyle ilişkilerinin sağlanması için de gerekli olduğu belirtilmektedir. Planın amaçları yanısıra plan vizyonunda da vurgulanan sınır ötesi ilişkilerin geliştirilmesine yönelik plan açıklama notlarında ve plan hükümlerinde getirilen öneriler, AB IPA Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında Meriç Deltası'nın bölgesel bütünlüğünün sağlanmasına yönelik

olarak belirlenmiştir. “Sosyo-ekonomik yapıya ilişkin amaçlar” ise, (i) tarımsal üretim potansiyelinin sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde ön plana çıkarılması ve ekonomik etkinliğin artırılması, (ii) ilin sahip olduğu doğal-kültürel kaynakların alternatif turizm doğrultusunda çeşitlendirilmesi ve turizmden elde edilen gelirin artırılması, (iii) fonksiyon alanları arasında ulaşım ilişkilerinin güçlendirilmesi gibi üç alt amacı kapsamaktadır. 1/25.000 Ölçekli Edirne İl Çevre Düzeni Planı Plan Açıklama Raporu ve Plan Hükümleri, Temmuz 2010, s.2.

geliştirilecek projelerin desteklenmesini ve Edirne İli'nde sınır ötesi ticari faaliyetlerin geliştirilmesi amacıyla Sınır Ticaret Bölgesi oluşturulmasını kapsamaktadır⁴¹⁵.

Haziran 2010 sonunda Edirne İÇDP'ye ilişkin olarak İMP'den Trakya planları yürütücüsünün katılımıyla belediye ve İGM üyelerine yönelik bir bilgilendirme toplantısı gerçekleştirilmiştir. Hazırlanan planın temel ilkelerinin ve 2023 plan kararlarının anlatıldığı bu toplantıya İGM üyelerinin yarıya yakınının, belediye meclisinden ise sadece bir kişinin katıldığı görülmüştür. Plan yürütücüsü, yaptığı sunumda Edirne için 2023 yılı projeksiyonlarının tarım ve turizm sektörlerine ağırlık verilecek şekilde yapıldığını ve temel hedefin Edirne'deki nüfus düşüş eğiliminin durdurularak tarım potansiyelinin daha verimli kullanılmasının sağlanması olarak belirlendiğini belirtmiştir⁴¹⁶. Plan'da Edirne İli ekonomisinin tarım ağırlıklı olduğu ve tarımsal üretimin ülke için de önemli bir düzeyde olduğu vurgulandıktan sonra İl içerisinde yer alan tarım alanları üç grupta sınıflandırılmıştır: (1) 1. öncelikle korunacak tarım arazileri, (2) 2. öncelikle korunacak tarım arazileri ve (3) tarımsal niteliği sınırlı alanlar. Tarımsal üretimin ve verimliliğin artırılmasına yönelik temel araç olarak, Revize Ergene Planı'na uygun olarak Edirne İli içerisinde TOB ve TAB alanlarının oluşturulması dikkat çekmektedir. Plan'ın onaylanma aşamasında, yerel meclislerde (belediye meclisi ve İGM), STK'lar tarafından düzenlenen toplantılarda ve yerel basında en çok tartışılan konu bu TOB ve TAB alanları olmuştur. Plan'da Edirne İli içerisinde altışar ilçede belirlenen köylerde TOB ve TAB alanlarının oluşturulması öngörülmektedir.

Üretim, sanayi ve pazarlama işlevlerinin bütünleştirildiği TOB alanlarının yer seçimlerinin 5807 sayılı Kanun çerçevesinde belirlenecek bir komisyon tarafından, alt ölçekli planlarla kesinleştirileceği⁴¹⁷, alt ölçekli planlar yapılmadan bu bölgelerde

⁴¹⁵ 1/25.000 Ölçekli Edirne İl Çevre Düzeni Planı Plan Açıklama Raporu ve Plan Hükümleri, Temmuz 2010, ss.13,15-16, 33-35, 85.

⁴¹⁶ 22.06.2010 tarihinde Edirne'de gerçekleştirilen 1/25.000 ölçekli Edirne İÇDP Bilgilendirme Toplantısı.

⁴¹⁷ 1/25.000 Ölçekli Edirne İl Çevre Düzeni Planı Plan Açıklama Raporu ve Plan Hükümleri'nde TOB alanlarının yer seçimleri yapılırken dikkat edilmesi gereken kriterler de belirlenmiştir. Buna göre; bu alanların bölgeye işgu cu , u ru n yada hammadde sağlamak u zere köylere yakınlık ve ulaşım olanakları, hakim ru zgar yönu - yerleşim alan ilişkisi, doğal koruma alanlarına yakın olmaması, mera ve sulu-kuru mutlak tarım arazilerine yakın olması, marjinal tarım arazilerinin bulunması, dere

uygulama yapılamayacağı, bu alanlarda kurulacak tarıma dayalı ihtisas OSB'lerinin toplam TOB alanının %10'unu geçemeyeceği, tarımsal amaçlı yapılar dışındaki tesislerin ikinci öncelikle korunacak alanlar ile tarımsal niteliği sınırlı alanlar içinde yer alması gerektiği, tarım ürünlerinin işlenmesiyle doğrudan ilişkili olmayan kirletici sanayi tesislerinin bu alanlarda yer alamayacağı öngörülmektedir. Edirne İli içerisinde belirlenen TAB alanlarında ise, hiçbir sanayi tesisinin yer alamayacağı, TOB alanları için belirlenen yer seçimi kriterlerinin TAB alanları için de geçerli olduğu, alanların sınır tespitinin Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) ve yerel yönetimler tarafından oluşturulacak bir komisyon tarafından gerçekleştirileceği, alt ölçekli plan yapılmadan uygulama yapılamayacağı, bu alanlarda tarımsal amaçlı yapılar dışındaki tesislerin ikinci öncelikle korunacak alanlar ile tarımsal niteliği sınırlı alanlarda kurulabileceği belirtilmiştir⁴¹⁸.

Edirne İÇDP, Temmuz 2010'da İMP tarafından onaylanmak üzere Edirne Belediye Meclisi'ne ve Edirne İGM'ye iletilmiştir. 2010 yılının Temmuz Ayı'nda Edirne Belediye Meclisi yıllık tatilde olduğu için, bu ay meclis görüşmeleri olmamıştır. Ancak Plan'ın Edirne İGM'de görüşülmesinden bir gün önce, her iki meclis üyelerinin katılımıyla bir toplantı gerçekleştirilmiş ve Plan'ın onaylanması sürecine ilişkin olarak nasıl bir yol izleneceği görüşülmüştür. Toplantıda Belediye İmar Komisyonu Başkanı ve Belediye Meclisi üyesi, yaptığı konuşmada, İMP tarafından hazırlanan planda kurulması öngörülen TOB ve TAB alanlarının yer seçimlerini yapacak komisyonun çoğunlukla Bakanlık temsilcilerinden oluştuğunu, bu alanların yönetiminde de yerel temsilcilerin öngörülmediğini belirterek, mutlaka yerel aktörlerin bu alanların yer seçimleri ve yönetimlerinde söz sahibi olmasını sağlayacak bir maddenin Plan'a konulması gerektiğini dile getirmiştir. Konuşmada ayrıca, Plan notlarında yeraltı içme sularına ilişkin uygulamaların İSKİ yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirileceğine dair hükmün Trakya için büyük bir tehlike taşıdığına dikkat çekilmiştir. Ayrıca, Belediye olarak ne TRAKAB'a, ne de İMP'ye plan hazırlanması konusunda yetki vermediklerini, Edirne Belediyesi'nin kendi planları olduğunu, ancak Plan'ı onaylama mercii olarak

yataklarına yakın olmaması, çevresindeki yerleşim alanlarına en az 1 km mesafede olması gerekmektedir. s.86.

⁴¹⁸ 1/25.000 Ölçekli Edirne İl Çevre Düzeni Planı Plan Açıklama Raporu ve Plan Hükümleri, Temmuz 2010, ss.85-88.

diğer ilçeler için de karar vermek zorunda olduklarını belirtmiştir. Bunun üzerine, Plan'ı onaylamadan önce Belediye Meclisi ve İGM üyelerinden oluşan bir ekibin Edirne'nin ilçelerini gezerek Plan'a ilişkin görüşleri ve talepleri almasını önermiş ve bu öneri katılımcılar tarafından kabul edilmiştir⁴¹⁹. Bu toplantıdan bir gün sonra gerçekleştirilen Edirne İGM toplantısında, Edirne İÇDP'nin bazı hükümlerinin değiştirilmesi amacıyla İMP'ye iade edilmesine oybirliği ile karar verilmiştir. Değiştirilmesi istenilen hükümlerin, bir gün önce gerçekleştirilen toplantıda değinilen konularla örtüştüğü görülmektedir. Buna göre; (1) planın nasıl yönetileceğine ilişkin bir hükmün plan notlarında yer alması gerektiği, (2) TOB ve TAB'ların yer seçiminde yerel temsilcilerin yer almasına ilişkin bir hükmün eklenmesi, (3) TOB ve TAB'lar için öngörülen yapılaşma şartlarının azaltılması, (4) yeraltı içme sularının İSKİ yönetmeliği uyarınca yönetileceğine ilişkin hükmün plan notlarından kaldırılması ve (5) Belediye Meclisi ile İGM tarafından temel strateji ve hedeflerin belirlenmesi, bunlarla örtüşmeyen plan notlarının değiştirilmesi gerektiği belirtilmiştir⁴²⁰.

Temmuz 2010'dan, planların her iki meclis tarafından onaylandığı Ekim 2010'a kadar geçen süre içinde, Plan'ın onaylanması yerel gündemi oluşturan başlıca konulardan biri olmuştur. Bu dönemde, Edirne Belediye Meclisi ve Edirne İGM üyelerinden oluşan ekip ilçeleri gezerek Plan'a ilişkin görüş alışverişinde bulunmuştur. Bu görüşmelerin onaylanan Plan üzerinde ne kadar etkili olduğuna ilişkin bir değerlendirme yapılması güçtür, ancak Plan'ın kentsel merkezden çok İl'in kırsal alanları için daha çok önem taşıdığı düşünülecek olursa, ilçelerin gezilerek taleplerinin toplanması Plan'a yerelde meşruiyet kazandırması açısından önemlidir⁴²¹.

Bu süreçte Plan, eski T.Ü. rektörü İnci, TMMOB'a bağlı meslek odaları, EKK ve bazı çevreci STK'ların oluşturduğu bir grup tarafından eleştirilmiştir. Eleştirilerin temel noktası, İMP tarafından hazırlanan ve ÇOB tarafından onaylanan Revize Ergene Planı'nın Edirne İÇDP'nin temelini oluşturduğu, bu Plan'ın da İstanbul'un ve küresel sermayenin ihtiyaç ve taleplerine göre hazırlanmış olmasıdır. Ziraat Mühendisleri Odası

⁴¹⁹ Edirne İl Genel Meclisi'nde Belediye Meclis üyelerinin katılımıyla 06.07.2010 tarihinde gerçekleştirilen toplantı.

⁴²⁰ Temmuz 2010 Edirne İl Genel Meclisi Toplantısı, 07.07.2010.

⁴²¹ **Yenigün**, "Çevre Düzeni Plan Komisyonu Enez'de", 17 Temmuz 2010; **Hudut**, "1/25.000'lik Planlar Uzunköprü'de Tartışıldı", 23 Temmuz 2010, s.2.

(ZMO), İMP tarafından hazırlanan planlarla ilişkin görüşlerini yerel basını ziyaret ederek kamuoyuna ve kendilerinden görüş isteyen Kırklareli İGM'ye iletmiştir. ZMO tarafından yapılan değerlendirmede, öncelikle Ergene Planı'nın İMP tarafından revize edilmesi eleştirilmiş, TRAKAB'ın böyle bir yetkisinin olmadığı, Plan'ın İBB'nin istekleri doğrultusunda hazırlanmasının hukuksuz olduğu ileri sürülmüştür. Plan ile Trakya'nın doğasının ve topraklarının küresel sermayeye açıldığı vurgulanmıştır. Ayrıca, tarım alanlarına ilişkin yapılan sınıflandırmanın uluslararası toprak sınıflandırma kriterlerine uymadığı ve bu alanlarla ilgili plan kararlarında yasal mevzuatın dikkate alınmadığı belirtilmiştir. Plan'da belirlenen lojistik bölgelerin ise işlevlerinin net olarak belirtilmemiş olması eleştirilmiştir⁴²². Meslek odaları Edirne şubelerinden ve il temsilciliklerinden oluşan bir grup ise, Ergene Planı üzerinde ÇOB tarafından yapılan değişikliklerin iptali istemiyle dava açmıştır. Yapılan açıklamada, çevreye zararlı üretim yapan sanayi tesislerinin OSB'lere yönlendirilmesine ilişkin plan değişikliği ile plan hükümlerinde yer alan istisnai yatırım olanaklarına karşı olduklarını belirtmişlerdir⁴²³. Açılan bu davalar henüz sonuçlanmamıştır. Meslek odalarının bu girişimi EKK, TEMA Temsilciliği, MARÇEP (Marmara Çevre Platformu) gibi sivil toplum platformları tarafından da desteklenmektedir.

Yürütülen saha çalışması kapsamında yapılan görüşmelerde de, İÇDP'nin çoğunlukla Ergene Planı ile birlikte değerlendirildiği ve planlara karşı çıkış noktasının T.Ü. tarafından hazırlanan Plan'ın sahiplenilmesi ve plan revizyonun İBB'nin istekleri doğrultusunda İMP'ye yaptırılmış olmasının Trakya'nın İstanbul tarafından işgal edilmesi olarak değerlendirilmesi olduğu görülmüştür. Özellikle TOB ve TAB alanlarına karşı tepki gözlenmiştir. Bu tip üretim, sanayi ve pazarlama işlevlerinin birarada gerçekleştirilmesini öngören alanların küçük toprak sahibi çiftçilerin topraklarını kaybetmelerine ve Trakya topraklarının yabancı sermaye tarafından ele geçirilmesine yol açacağına, bu durumun da ileride bölgenin toplumsal ve demografik yapısını değiştireceğine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bir Belediye Meclis üyesi, Plan'ın temel tartışma konularının tarım, su ve kirlilik olduğunu belirttikten sonra

⁴²² **Sonhaber Gazetesi**, "Trakya Küresel Sermayeye Mi Açılıyor", 29 Temmuz 2010, s.7.

⁴²³ **Hudut**, "Odalara Planlara İtiraz Etti", 10 Ağustos 2010, s.1, 7. Davacılar: Makine Mühendisleri Odası Edirne Şubesi, Mimarlar Odası Edirne İl Temsilciliği, Jeoloji Mühendisleri Edirne İl Temsilciliği, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Edirne İl Temsilciliği, Ziraat Mühendisleri Odası Edirne İl Temsilciliği, Edirne Barosu, Edirne Kent Konseyi.

Plan'da öngörülen TOB ve TAB alanlarının uygulamada sorunlar yaratabileceğini belirtmiştir: *“Bunlar Türkiye için yeni kavramlar, mevzuat yeni şekilleniyor. Denenmemiş bir uygulamanın bu kadar yaygın şekilde yapılması yanlış. TOB ve TAB'ların yer seçimi konusundaki yönetmeliğe göre komisyonda merkezi hükümetin ağırlığı var. Buraları kim, nasıl yönetecek? Özel şirketlere verilmesi ya da merkezi hükümetin pazarlama tehlikesi var. Bu uygulamanın burada yaşayanlara katkısı olmayacaksa tehlikeli olduğunu düşünüyorum. Bu nedenle TOB ve TAB'larla ilgili uygulamanın durdurulmasını istiyoruz”*.

Yerel siyasetçi ve bürokratlarla gerçekleştirilen görüşmelerde, planların İMP tarafından hazırlanmış olmasına tepkili olunsa da, *“en kötü planın plansızlıktan iyi”* olduğu sıklıkla dile getirilmiştir. Özellikle Edirne İÇDP'yi onaylama mercii olan yerel meclis üyeleriyle yapılan görüşmelerde, bunun kendilerine yasayla verilmiş bir görev olduğu ve plansızlık gibi bir seçeneklerinin olmadığı, Plan üzerinde istedikleri değişikliklerin yapıldığı belirtilmiştir. Görüşmelerde ayrıca, İGM üyeleri ile Edirne Belediye Meclisi üyelerinin Plan'a ilişkin yaklaşımlarında farklılık olduğu gözlenmiştir. Görüşme yapılan Belediye Meclis üyelerinin çoğunun Plan ile fazla ilgilenmediği, Plan'a ilişkin sorulara net ve kapsamlı yanıtlar vermediği görülmüştür. Konuyla ilgili olarak bir Edirne Belediyesi bürokratyyla yapılan görüşmede, 1/100.000'lik ve 1/25.000'lik planların Belediye'nin imar uygulamaları üzerinde fazla etkili olmayacağı belirtilmiştir: *“Bizim 1/5.000 ve 1/1.000'lik planlarımız varken 1/100.000'lik ve 1/25.000'likler yapıldı. Ama bizim 1/5.000 ve 1/1.000'lik planlarımızı revize edecek bir durum yok.”* Hazırlanan İÇDP'nin belediye sınırları ve mücavir alan içindeki imar uygulamalarını etkileyecek olmamasının, Plan'ın daha çok İl'in kırsal bölgelerini ilgilendiriyor olmasının Edirne Belediyesi'nin ve meclis üyelerinin bu tutumunda etkili olduğu görülmektedir. Öte yandan, Edirne İGM üyeleriyle ve Edirne İÖİ bürokratlarıyla yapılan görüşmelerde İÇDP'nin oldukça önemsendiği görülmüş, planların onaylanmasının kırsal bölgelerde yaşanan mağduriyetlerin giderilmesi açısından önemli olduğu vurgulanmıştır: *“Plan yokluğundan dolayı Enez'in bir köyünde yapılan inşaatlar izinsiz oldu, kesilen cezaların toplamı 100.000 TL'yi geçmiştir”, “plansızlık nedeniyle köylerde en ufak bir inşaat için bile bir sürü olumsuzluk yaşandı”, “ilçelerde benden yer*

*göstermemi bekleyen birçok yatırımcı var, plan olmadığı için yer gösteremiyorum”,
“planı geciktirmek gibi bir niyetimiz yok, bu plan gerekli. Köylerde çivi çakamıyoruz”.*

1.3. Yetkili Yerel, Etkili İstanbul

Tez kapsamında yürütülen saha çalışmasının bölgesel ve yerel planlamaya ilişkin karar-alma süreçlerini inceleyen bu bölümünde, Edirne İÇDP'nin hazırlanma ve onaylanma aşaması aktarılmış, İÇDP'ye ilişkin kararlarda hangi aktörlerin etkin rol oynadığı ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Seçilen bu siyasa alanına yönelik yapılan çalışmada elde edilen bulgulara ilişkin değerlendirmeler, karar-alma süreçlerinde yerel-üstü ve yerel aktörlerin iktidar alanları ve oynadıkları rol bağlamında değerlendirilecektir.

Öncelikle bölgesel ve yerel planlamada, planın kim tarafından hazırlanacağına ilişkin kararın tamamen merkezi yönetim ve merkezi yönetim tarafından belirlenen yasal mevzuat çerçevesinde alındığı görülmektedir. 1999 yılında dönemin Çevre ve Orman Bakanı'nın teklifi üzerine, 1/100.000 ölçekli alt bölge planlaması yapılması işinin yerel aktör olarak nitelendirilebilecek T.Ü.'ye verilmesi ile başlayan planlama sürecinde, merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşlar ile bunları temsil eden kişilerin yaklaşımlarının bu kararda etkili olduğu görülmektedir. Edirne MMO tarafından ilki 1996 yılında düzenlenen “Trakya'da Çevre Sorunları Sempozyumlarında”, bölgesel planlama ihtiyacı katılımcıların ortak talebi olarak ortaya çıkmıştır. Bu planın yapılması görevinin Edirne'de düzenlenen üçüncü sempozyumda bölge üniversitesi konumundaki T.Ü.'ye verilmesi, T.Ü. tarafından hazırlanan Plan'ın yerel düzeyde sivil toplum tarafından sahiplenilmesinde etkili olmuştur. ÇOB ile BİB arasında ÇDP yapma/yaptırma konusunda yaşanan yetki tartışması, yereldeki iki bakanlık temsilcilerinin ve diğer merkezi yönetim kurumlarının planın hazırlanma çalışmalarına katkılarını da etkilemiştir. Sonrasında merkezi hükümetin, bölgedeki il valilerinin ve bölge milletvekillerinin değişmesiyle Trakya Bölgesi'nin İstanbul metropoliten alanının etkileri ve ihtiyaçları göz önüne alınarak planlanması doğrultusunda bir yaklaşım benimsenmiştir. Bakanlar Kurulu tarafından başkanlığında dönüşümlü olarak il valilerinin bulunacağı bir hizmet birliği- TRAKAB- oluşturulmuş, İÇDP'nin yapılması/yaptırılması yetkisi bu birliğe verilmiş ve dönemin Edirne Valisi tarafından

alt bölge illerinin (Tekirdağ, Kırklareli ve Edirne) İÇDP'lerinin hazırlanması imzalanan protokolle İBB kanalıyla İMP'ye verilmiştir. Protokol, 1/25.000 ölçekli İÇDP'lerin hazırlanmasına ilaven T.Ü'nün Ergene Planı'nın revizyonunu da kapsamı nedeniyle ÇOB, İBB ve TRAKAB arasında imzalanmıştır. Yapılan görüşmelerde, İBB ile protokol imzalanmasında dönemin valisinin tutumunun etkili olduğu sıklıkla dile getirilmiştir. Planlama çalışmasının kim tarafından yapılacağına ilişkin kararın tamamen merkezi yönetim aktörleri tarafından alındığı, bu süreçte yerelde oluşan tepkilerin dikkate alınmadığı görülmektedir. Böylece, başta yerelde desteklenen ve talep edilen bölgesel planlamanın, talepte bulunan grupların (meslek odaları, Üniversite, STK'lar) planlama çalışmalarına karşı bir tutum benimsemelerine yol açmıştır. Hazırlanan planlara karşı yerel düzeyde oluşan tepkilerin temelini, "Trakya planlarını neden İstanbul hazırlıyor?" sorusu oluşturmakta ve bu, bölgeye yönelik bir tehdit olarak algılanmaktadır.

İkinci olarak, 2005'te 5302 sayılı İÖİ Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle beraber İÇDP'lerin onay mercii olarak İGM ve Belediye Meclisi görevlendirilmiştir. Bu yenilik, Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin alanyazınında yeni kanunların getirdiği "yerelleşme" eğilimine örnek olarak gösterilmektedir. Ancak, Edirne'de yapılan saha çalışmasının ortaya koyduğu bulgular, yerel meclislere verilen bu yetkinin yerelleşmeyi güçlendirdiğine ilişkin değerlendirmelerle çelişmektedir. Öncelikle, 5302 sayılı Kanun planların hazırlanmasına ilişkin görevi "valinin koordinasyonunda" İÖİ'ye vermektedir. Bu, merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin ve yine merkezi yönetime bağlı olarak çalışan İÖİ bürokratlarının planların hazırlanmasına ilişkin kararlarda belirleyici olmasını ifade etmektedir. Trakya Bölgesi örneğinde ise, bu merkezi yönetim aktörlerine bir yenisi eklenmiş ve bölge illerinin İÇDP'lerinin yapılması Bakanlar Kurulu kararıyla kurulan TRAKAB aracılığıyla gerçekleştirilmiştir⁴²⁴. Böylece,

⁴²⁴ TRAKAB, her ne kadar bir mahalli idareler birliği statüsünde olsa da, birliğin karar organlarında merkezi yönetim aktörlerinin ağırlığı bulunmaktadır. TRAKAB Tüzüğü'ne göre Birlik Meclisi, Birliğe üye olan yerel yönetim birimlerinin seçeceği birer üyeden oluşmaktadır. Üye olan İÖİ'lerde vali, belediyeler için ise belediye başkanı Meclis'in doğal üyesidir. Birlik Başkanı, Meclis'in kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Birlik Encümeni ise, Birlik Başkanı'ndan ve Meclis üyeleri arasından seçilecek altı üyeden oluşmaktadır. Saha çalışmasının yürütüldüğü dönemde TRAKAB yetkilisi ile yapılan görüşmede, Birlik Başkanlığı görevinin Edirne Valisi tarafından yürütüldüğü, Kırklareli ve Tekirdağ valilerinin ise Encümen üyesi olarak görev yaptığı öğrenilmiştir. Valiler aynı zamanda Meclis üyesiydiler.

İÇDP'lerin kim tarafından hazırlanacağına ilişkin karar yerel meclislerden geçmeden alınmıştır. Yine 5302 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle beraber ortaya çıkan il sınırları temelinde planlama gerekliliği, T.Ü. tarafından hazırlanan Plan'da 1/25.000 ölçekli planlama çalışmalarının yapılması için önerilen alt bölgelerle örtüşmemektedir. Plan'da ifade edildiği şekliyle, bölgenin ekolojik özellikleri ve yerleşim alanlarının birbirleriyle olan etkileşimi göz önüne alınarak belirlenen bu alt bölgelerde planlama yapılmamıştır. Bu açıdan, alt ölçekli planlama kapsamının Kanun ile belirlenmesinin yerelin gereksinimlerini karşılayacak planların yapılması önünde engel oluşturabileceği düşünülmektedir.

Yerelleşmeye ilişkin olarak, Kanun'dan kaynaklanan bir diğer tartışma konusu da Edirne İÇDP'nin onaylanması sürecinin incelenmesi sırasında ortaya çıkmıştır. Kanun, İÇDP'nin onaylanması yetkisini İGM'ye ve büyükşehirlerde BŞB'lere, illerde il belediyelerine vermektedir. Oysa ki, il belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanları ilin tamamını kapsamamaktadır: merkez ilçe ve mücavir alan ile sınırlıdır. Bu durumda, il belediyesinin kendi hizmet alanı içerisinde olmayan diğer ilçeler ve beldeler için de karar vermesi söz konusu olmaktadır. Edirne İli'nin ekonomisi ağırlıklı olarak tarıma ve tarıma dayalı küçük sanayiye dayanmaktadır. Bu nedenle 1/25.000 ölçeğinde yapılan bir planın en önemli bölümünü tarım alanlarına yönelik yapılan sınıflandırma ve getirilen hükümler oluşturmaktadır. Hazırlanan İÇDP'de de, İl'in tarım arazilerine ilişkin TOB ve TAB alanlarının oluşturulması gibi tarımsal faaliyetlerde bulunanları etkileyecek yenilikler getirilmektedir. Edirne İÇDP'nin, kent merkezindeki yerleşim alanlarından çok, İl'in kırsal alanlarını ve bu alanlarda yaşayanları etkileyeceği görülmektedir. Bu nedenle, ilçe ve belde belediyelerinin, hatta köy yönetimlerinin İÇDP'nin onaylanması aşamasında karar-alma yetkisine sahip olmamaları "yerelleşme" açısından olumlu bir sonuç doğurmamaktadır. Bu durumda, planın onaylanması aşamasında kırsal alanları bir tek İGM'nin temsil ettiği görülmektedir. Bu sorun, Edirne örneğinde, İGM ve Belediye Meclisi üyelerinden oluşan bir komisyonun ilçeleri gezerek İÇDP'ye ilişkin görüşleri almasıyla aşılmaya çalışılmıştır. Ancak, ilçelerden gelen görüşlerin ne kadarının onaylanan plana yansıdığı bilinmemektedir. Ayrıca, ilçelerde görüşülen yetkililerin (ilçe/belde belediye başkanları, köy muhtarları, vb.) İMP tarafından hazırlanmış plan hakkında ne kadar bilgi sahibi oldukları da tartışmalıdır.

Saha çalışması sırasında ortaya çıkan bir diğer bulgu ise, İÇDP'ye ilişkin olarak İGM ile Edirne Belediyesi Meclis üyelerinin sahip olduğu farklı tutum olmuştur. İGM üyelerinin planın onaylanması yetkisini daha ciddiye aldıkları görülmüştür. Bunda, İGM üyelerinin çoğunun ilçeleri temsil etmeleri, kırsal alanda yaşamaları, kendi geçimlerini de (en azından bir kısmını) tarımsal faaliyetlerle sağlamaları, dolayısıyla bu alanların sorunlarını ve gereksinimleri hakkında bilgi sahibi olmaları etkilidir. İGM üyeleri, İÇDP'ye olan gereksinimi yaşadıkları yerde gözlemleyebilmektedir. Öte yandan, Belediye Meclisi üyelerinin ise, İÇDP'nin onaylanması yetkisini Kanun'un kendilerine verdiği bir görev olarak algıladıkları gözlenmiştir. Bu bağlamda, Edirne'de yürütülen saha çalışmasının bulguları, Bayraktar vd.'nin Mersin'de yürüttükleri çalışmada, İGM'nin kendisine verilen yeni yetki alanına (İÇDP'nin onaylanması) ilgisiz olduğuna ilişkin vardıkları sonuçla örtüşmemektedir. Ancak, İGM üyelerinin İÇDP'yi onaylama yetkilerini önemsemesi, bu siyasa alanına ilişkin karar-alma süreçlerinde etkili oldukları anlamına gelmemektedir. Öncelikle, İGM'nin Plan'ın hazırlanması sürecine katılmamış olması, onayladığı planla ilgili yeterli bilgi sahibi olmasını engellemiştir. Bir İGM üyesi ile yapılan görüşmede, bu eksiklik şu şekilde ifade edilmiştir: *“Planlar konusunda yetkili olmamama rağmen yapılan toplantılara katıldım, bilgilenmeye çalıştım. Bazı konularda aldatıldığımı düşünüyorum. Biz 1/25.000'lik planı onayladık, ama aslında farkında olmadan 1/100.000'liği onaylamışız”*.

Son olarak, planlama çalışması sırasında katılımın sağlanıp sağlanmadığı ya da hangi nitelikte bir katılımın sağlandığı, bunun plan kararlarını nasıl etkilediği de yerleşme bağlamında ele alınması gereken bir konudur. Gerek Edirne İÇDP Plan Notları'nda, gerekse Plan yürütücüsü ile yapılan görüşmede, katılımcı bir planlama anlayışının benimsendiği, bölgede halka açık birçok toplantının gerçekleştirildiği, bu toplantılarda plan çalışmalarıyla ilgili bilgilendirme yapıldığı ve taleplerin alındığı belirtilmiştir. Ayrıca, illerde ve ilçelerde düzenlenen bu toplantılara katılımın oldukça yüksek olduğu da belirtilmiştir. Plan Notları'nda, (1) bilgilendirme toplantıları, (2) il vizyonları oluşturma, (3) talep ve önerilerin alınması ve değerlendirilmesi, (4) taslak planın sunulması ve tartışılması, (5) planın sunulması aşamalarından oluşan katılımcı planlama yaklaşımının uygulandığı belirtilmektedir. Bu kapsamda düzenlenen toplantılara vali, kaymakamlar, belediye başkanları, meslek odaları, ticaret ve sanayi

odası başkanları, STK temsilcilerinin katıldığı ve görüşlerini ilettikleri belirtilmektedir⁴²⁵. Plan yürütücüsü, yaptıkları planı “*şimdiye kadar Türkiye’de yapılmış en katılımcı plan*” olarak değerlendirmiş ve planların çok tartışılmasının ve tepki görmesinin bir nedeninin de benimsenen bu katılımcı yaklaşımın olabileceğini belirtmiştir. Plan’ın bütününe etkilemeyen ve 1/100.000 ölçekli Planla (Revize Ergene Planı) çelişmeyen talepleri hazırladıkları İÇDP’lere eklediklerini dile getirmiştir. Edirne İÖİ yetkilisi de benzer şekilde, ilçelerde birçok toplantının gerçekleştirildiğini, katılımcı bir planlama çalışmasının yapıldığını, planı mümkün olduğunca halka anlattıklarını, taleplerin plana yansıdığını, gelen tepkilerin ise siyasal nitelikte olduğunu belirtmiştir. Sanayi tesislerinin kurulması, maden ocağı işletilmesi, termik santral kurulması gibi talepler, Plan’ın karakterine aykırı olduğu için karşılanmamıştır. Yapılan çalışma sonucunda, gerçekleştirilen bu toplantıların daha çok bilgilendirme amaçlı olduğu, Plan’ı yine İMP tarafından hazırlanan Revize Ergene Planı’nın ÇDP’nin, gelen taleplerin bu üst ölçekli Plan’a ve İl için belirlenen vizyona uygun olması durumunda Plan’a yansıtıldığı ortaya çıkmaktadır. Bunlar da, Plan’ın bütününe ve genel karakterini değiştirici nitelikte değildir. İMP tarafından hazırlanıp, onaylanması için yerel meclislere iletilen İÇDP’de yapılan en önemli değişikliğin, TOB ve TAB alanlarının kesin sınırlarının belirlenmesi için oluşturulacak komisyona yerel temsilcilerin de dahil edilmesi olmuştur.

Özetle, mekânsal planlamaya ilişkin olarak Edirne’de gerçekleştirilen saha çalışmasında, 5302 sayılı Kanun’un yerel meclislere verdiği yeni yetkinin nasıl kullanıldığı bağlamında İÇDP’nin hazırlanması ve onaylanması süreci incelenmiş olup, bu siyasa alanına ilişkin kararların ağırlıklı olarak merkezi yönetim aktörlerin yönlendirmesi ile alındığı sonucuna varılmıştır. Ancak, Edirne’de sivil toplumun bu siyasa alanına duyarsız olmadığı, gelişmeleri ve kararları yakından takip ettiği ve karar alma süreçlerini etkilemek için faaliyetlerde bulunduğu da görülmüştür. Yerel meclislerde onaylanan İÇDP’ye ve ÇOB tarafından onaylanan üst ölçekli plana karşı sivil toplum temsilcileri tarafından açılmış davalar henüz sonuçlanmamıştır. Elde edilen bir diğer bulgu da, İÇDP’nin üst ölçekli Ergene Planı ile birlikte değerlendirilmesidir. Hazırlanan planlara karşı yerelde oluşan tepki, T.Ü tarafından hazırlanan Ergene

⁴²⁵ 1/25.000 Ölçekli Edirne İl Çevre Düzeni Planı Plan Notları, Temmuz 2010, ss.191-193.

Planı'nın merkezi yönetimin inisiyatifıyla İMP tarafından revize edilmesi ve İÇDP'lerin de yine merkezi yönetim aktörlerinin inisiyatifıyla İMP'ye verilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Planlama sürecinde T.Ü.'nün ve yerel aktörlerin devre dışı bırakılması tartışmaların temelini oluşturmaktadır.

Bu tezde benimsendiği şekliyle yerelleşme kavramı, kurumsal ve yasal yapı içerisinde yerel yönetim birimlerine aktarılan yetki ve sorumluluk alanlarının artmasının ötesinde, yönetim dışındaki yerel aktörlerin yerel düzeyde ve yerele ilişkin olarak alınan kararları etkileyecek güce ve olanaklara sahip olmasını ifade etmektedir. Edirne'de yürütülen saha çalışmalarının bulguları, planlama siyasasına ilişkin kararlarda ne yerel yönetim birimlerinin ne de yönetim dışı yerel aktörlerin yeterli etki gücüne sahip olmadığını göstermektedir. **Bu nedenle, İÇDP'nin onaylama yetkisinin yasal olarak yerel meclislere verilmesi yerelleşme bağlamında anlamlı değildir. Bu meclisler, planın hazırlanması aşamasına dahil olamamıştır.** Üretim alanına ilişkin olan planlamanın merkezi yönetim tarafından yönlendirildiği, planların yerel sermaye, yerel toprak sahipleri vb. yerel aktörlerin değil, yerel-üstü/ yerel-dışı sermayenin çıkarlarına göre şekillendiği ortaya çıkmaktadır.

2. Ulaşım Siyasaları

Bu bölümde, Edirne'de ulaşım siyasalarına ilişkin karar-alma süreçleri ve uygulamaları incelenecektir. Edirne'nin ulaşım ağı karayollarından oluşmaktadır, bu nedenle bu araştırma İl'in karayolu ulaşımına ilişkin siyasalarla sınırlandırılmıştır. Ulaşım siyasaları, yol yapımı, yolların bakım ve onarımı, trafik düzenlemeleri, il içerisinde yolcu ve yük taşımacılığına ilişkin düzenlemeleri, kent içi toplu taşımaya ilişkin yatırım ve kararları kapsayan bir çok yerel ve yerel-üstü aktörü ilgilendiren ve bu aktörlerin katıldığı geniş bir siyasa alanıdır. Yürütülen saha araştırmasında, bu geniş siyasa alanı içerisinde yerel yönetim birimlerinin yetki ve sorumluluk alanına giren konular üzerinde durulmuştur. Yerel yönetimlerin bu alanlarda yetkilerini nasıl kullandıkları, yetkilerini kullanırken hangi aktörler ile işbirliği ve çatışma içerisinde oldukları, merkezi yönetim birimleri ile ilişkileri incelenmiştir. Özellikle, 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte kent içi ulaşımın düzenlenmesine ilişkin yetki ve sorumlulukların belediyeye aktarılmasıyla yaşanan

süreç, tezin sorunsalı açısından önemlidir. Bu bağlamda, Edirne İli'nde uygulanan ulaşım siyasetleri iki başlık altında incelenecektir: il ulaşımına ilişkin düzenlemeler ve kent içi ulaşımına ilişkin düzenlemeler.

2.1. İl Ulaşımına İlişkin Düzenlemeler

Belediye sınırları ve mücavir alanları dışındaki yerlerde, ulaşım ile ilgili altyapıya ve uygulamaya ilişkin düzenlemelerde yetkili kurumlar Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'na (UB) bağlı Karayolları Genel Müdürlüğü, İl Emniyet Müdürlüğü Trafik Şubesi, İÖİ ve il ve ilçe trafik komisyonlarıdır. Bunlar dışında, İl Millî Eğitim Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü gibi diğer bakanlıklara bağlı kuruluşlar da kendilerini ilgilendiren alanlarda ulaşım ile ilgili kararlar alabilmektedir. Kuruluş Kanunu'na göre Karayolları Genel Müdürlüğü'nün görev ve sorumluluk alanı içerisinde bulunan karayolları, otoyollar, devlet yolları ve il yolları olmak üzere üçe ayrılmaktadır. İl yolları, *“belediyeler veya diğer kurumların sorumluluğunda bulunan yollar dışında kalan, illeri birbirine, devlet yollarına, limanlara, tersanelere, demiryolu istasyonlarına, hava alanlarına ve kamu ihtiyacının gerektirdiği diğer yerlere bağlayan ve bir il sınırı içinde başlayıp biten karayollarını”* ifade etmektedir⁴²⁶. Karayolları Genel Müdürlüğü, bu yollarda güzergahları belirleme ve bu güzergahlarda değişiklik yapma, planlama ve uygulama yetkisine sahiptir. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanun'da Emniyet Müdürlüğü'ne ve illerdeki Emniyet Trafik şubelerine, araçlara ve sürücülere ilişkin işlemleri yapmak, belge ve plaka vermek, Kanun'un öngördüğü trafik kurallarına uyulmasını sağlamak, bunlara ilişkin ceza ve işlemleri yürütmek görevleri verilmiştir⁴²⁷. 2918 sayılı Kanun ve yönetmeliği, il ve ilçe trafik komisyonlarını da tanımlamakta, görev ve yetkilerini belirlemektedir. Bu komisyonlar, il sınırları içerisinde karayolu ulaşımının düzenlenmesine ilişkin geniş görev ve yetkilere sahiptir: trafik düzeni ve güvenliğinin sağlanması, buna yönelik gerekli altyapı hizmetlerinin görülmesi, trafik sorunlarına çözüm üretilmesi, ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtlarının çalışma şekil ve şartları ile güzergah ve sayılarının belirlenmesi, otopark alanlarının belirlenmesi ve işletilmesine ilişkin kararların verilmesi.

⁴²⁶ 2010 tarih ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, m.2 ve 13.

⁴²⁷ 1983 tarih ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, m.5.

İl trafik komisyonu, vali veya yardımcısının başkanlığında, belediye, emniyet, jandarma, milli eğitim, karayolları ve Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu'na bağlı ilgili odanın temsilcileri ile Valilikçe uygun görülen trafikle ilgili üniversite, oda, vakıf ve kamuya yararlı dernek veya kuruluşların birer temsilcisinden oluşmaktadır. İlçelerde ise aynı kuruluşların temsilcilerinden oluşan ve kaymakam başkanlığında toplanan ilçe trafik komisyonlarının kurulması öngörülmüştür. Gündem konuları vali veya kaymakam tarafından belirlenmekte ve komisyon kararları valinin onayı ile yürürlüğe girmektedir⁴²⁸. Görüldüğü gibi, trafik komisyonları illerde ve ilçelerde karayolu ulaşımını düzenleyen kararları almakla yetkili olan, merkezi yönetim, yerel yönetim temsilcileri ile ilgili kurum ve kuruluşların, meslek temsilcilerinin katıldığı bir karar organıdır.

Son olarak, illerde ulaşım ile ilgili düzenleme yapma yetkisine sahip İÖİ bulunmaktadır. 5302 sayılı İÖİ Kanunu'nun görev ve sorumlulukları tanımlayan 6. maddesi uyarınca, İÖİ belediye sınırları dışında yol yapımına ilişkin hizmetleri yürütmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca, aynı maddeye getirilen ek fıkra ile, bakanlıkların ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları ve birçok alana ilişkin yatırımlarının İÖİ'lere ödenek aktararak, İÖİ eliyle gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Böylece, İÖİ illerde ulaşım hizmetlerine ilişkin, yol yapımı, bakımı ve onarımı gibi önemli altyapı yatırımları yapan aktif bir kurum olarak ortaya çıkmıştır.

İl içerisinde ulaşım ile ilgili düzenleme yapma ve karar alma yetkisi bulunan kurumların yasalarla tanımlanmış yetki ve sorumluluk alanlarını kısaca belirttikten sonra, Edirne örneğinde ulaşım yatırımları açısından öne çıkan kurumlar değerlendirilecektir. Bu kurumlar, Karayolları Genel Müdürlüğü⁴²⁹ ve Edirne İÖİ'dir. Bu yatırımlar genel olarak yol yapımı, bakım ve onarım çalışmaları ile trafiğin düzenlenmesi amacıyla yapılan işaretleme çalışmalarından oluşmaktadır. Karayolları Genel Müdürlüğü verilerine göre, 2002 yılında Edirne İli'nde 19 km. olan bölünmüş yol uzunluğu, 2003-2011 yıllarında yapılan 196 km.'ye çıkarılmıştır. Bunun dışında,

⁴²⁸ 1983 tarih ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, m.12.

⁴²⁹ Edirne İli, Karayolları Genel Müdürlüğü 01. Bölge Müdürlüğü- İstanbul alanına girmektedir. İstanbul Bölge Müdürlüğü'nün kapsadığı iller: İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Yalova, Çanakkale, Tekirdağ, Kırklareli ve Edirne'dir.

Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yol iyileştirme, asfalt çalışmaları, köprü yapımı ve trafik işaretleme çalışmaları gerçekleştirilmiştir⁴³⁰.

Bu tez çalışması açısından il ulaşımına ilişkin düzenlemelerde yerel yönetim birimlerinin kararları ve uygulamaları önem taşımaktadır. Yol ve ulaşım sektörü, Edirne İÖİ'nin il düzeyinde gerçekleştirdiği yatırım projelerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Edirne İÖİ Genel Sekreteri ve İGM üyeleriyle yapılan görüşmelerde, ilçelerden ve köylerden gelen talepler arasında yol yapımı, bakım ve onarımına ilişkin taleplerin önemli bir yer tuttuğu belirtilmiştir. Edirne İÖİ'nin 2010 yılı yatırım projeleri içerisinde en fazla ve en yüksek ödenek yol ve ulaşım projeleri olarak gerçekleşmiştir⁴³¹. Bu yatırımlar, bunların hangi kaynaklarla gerçekleştirildiği, hangi ilçeye, köye yatırım yapılmasına ilişkin kararda kim(ler)in etkili olduğu incelenecektir.

Edirne İÖİ Yol ve Ulaşım Hizmetler Müdürlüğü'nün faaliyetleri köy yollarının asfalt kaplanması, köy içi parke taşı döşenmesi, belediyeler ile yapılan protokollü işler kapsamında şehir içi yolların asfalt kaplanması, yolların bakım ve onarım çalışmaları ile ilçe ve köy yollarına trafik işaret levhalarının konulmasını kapsamaktadır. Ayrıca, bölünmüş yolların altyapı ve üstyapı ihalelerini yürütmektedir. Yürütülen bu hizmetlerin dört ana kaynaktan finanse edildiği görülmektedir: KÖYDES Programı, İl Acil Afet Fonu, İller Bankası ödeneği ve İÖİ bütçesi. 2011 yılında, köy yollarında gerçekleştirilen toplamda 11.525.155,97 TL'lik yapılan işin %47'si KÖYDES'ten, %37'si İÖİ bütçesinden karşılanmıştır⁴³². İÖİ bürokratları ve Genel Sekreteri tarafından, bütçesinden karşılanan proje maliyetlerinin büyük bir kısmının çeşitli merkezi yönetim birimlerinden aktarılan ödeneklerle gerçekleştirildiği, İÖİ'nin özkaynaklarının oldukça sınırlı olduğu belirtilmektedir.

⁴³⁰ Karayolları Genel Müdürlüğü, http://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/İller/İlyatirimlari/1_Bolge/22_EDIRNE.pdf.

⁴³¹ 2010 yılında Edirne İÖİ tarafından gerçekleştirilen toplam 224 yatırım projesi içerisinde ulaşım sektörünün ağırlığı dikkat çekmektedir. Sektörlere göre yatırım projelerinin sayısı şu şekildedir: Tarım: 20, Eğitim: 47, Sağlık: 1, Ulaştırma: 86, İçme suları: 42, Diğer Kamu Hizmetleri (İmar ve Sosyal): 28. Edirne İÖİ müdürlükleri bünyesinde yürütülen proje bedelleri ise şu şekilde gerçekleşmiştir: Yol ve Ulaşım: 45.565.393,43 TL, Su ve Kanalizasyon Hizmetleri: 1.198.733,98 TL, Tarımsal Hizmetler: 2.431.151,03 TL, İmar ve Kentsel İyileştirme Hizmetleri: 6.284.977,60 TL, Plan Proje Yatırım ve İnşaat Hizmetleri: 20.871.132,86 TL, Genel İşler: 486.160,00 TL. İl Koordinasyon Toplantısı Raporu, 3 Ocak 2011.

⁴³² Edirne İl Özel İdaresi Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü 2011 Yılı Çalışmaları, http://www.edirneozelidare.gov.tr/default_B0.aspx?id=253 (25 Ocak 2012).

Edirne’de KÖYDES kapsamında 2005-2010 yıllarında gerçekleştirilen köy yolları projeleri sayısı ile ödenekleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 15: Edirne KÖYDES Köy Yolları Projeleri Gerçekleşmesi (2005-2010)

Yıl	Proje Sayısı	Gerçekleştirilen Ödenek (TL)
2005	5	387.000
2006	52	8.715.298,50
2007	61	10.933.418,30
2008	5	1.663.731,48
2009	4	1.205.239,78
2010	14	3.841.735,29
TOPLAM	141	26.746.423,40

Kaynak: Edirne İÖİ, www.edirneozelidare.gov.tr.

Edirne’deki kamu yatırımlarının incelendiği bölümde aktarıldığı üzere, KÖYDES ödeneklerinin il içerisinde hangi projelere yönlendirileceği Vali’nin başkanlığında oluşturulan ve İGM başkanı, İÖİ Genel Sekreteri ve kaymakamlardan oluşan “il tahsisat komisyonu” tarafından belirlenmektedir. Dolayısıyla, KÖYDES ödeneklerinin kullanılmasına ilişkin kararlar merkezi yönetim aktörlerinin ağırlıkta olduğu bir komisyon tarafından alınmaktadır. Benzer bulgular saha çalışması sırasında yapılan görüşmelerde de elde edilmiştir. İGM üyeleri, temsil ettikleri ilçelerden ve bağlı köylerden gelen yol taleplerini Genel Sekreter’e ve Vali’ye ileterek, iletilmesini sağlayarak karşılamaya çalıştıklarını, son sözün ise Vali tarafından söylendiğini belirtmişlerdir. “Köy yollarının asfaltlanması için talepler, planlanandan fazla oluyor. Örneğin, 30 km.’lik yol için ödenek gelmiştir, ama taleplerin toplamı 150 km.’dir. Hangi köylerin yollarının yapılacağı Encümen’de tartışılır ama sonuçta Vali’nin dediği olur”. Görüşmelerde, asfalt çalışmaları gibi bütçenin kullanılmasını gerektiren kararlarda Vali’nin mutlak karar mercii olduğu belirtilmiş, ancak yatırım gerektirmeyen yol düzeltme, yolların açılması için iş makinelerinin köylere gönderilmesi gibi taleplerin İÖİ Genel Sekreteri aracılığıyla karşılanabildiği görülmüştür.

Özetle, bu bölümde incelenen il ulaşımına yönelik siyasalarda karar-alma mekanizmalarının merkezi yönetimi temsil eden kurum ve kuruluşların temsilcileri hakimiyetinde işlediği görülmektedir. Ulaştırma Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, il/ilçe trafik komisyonları ve İÖİ, il düzeyinde ulaşım alanında faaliyet gösteren ve yetki sahibi kurumlar olarak ortaya çıkmaktadır. Ulaşım yatırımlarının merkezi yönetimden aktarılan ödenekler aracılığıyla gerçekleştirildiği, bu ödeneklerin harcanması ise Vali'nin sorumluluğunda, merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşların amirleri ve bürokratları tarafından yürütülmektedir. Yerel aktörlerin incelendiği bölümde de aktarıldığı üzere, İl'de yereli temsil eden İGM üyelerinin yerel taleplerin Valiliğe iletilmesinde ve yatırımların yönlendirilmesinde bir aracı görevi üstlendikleri görülmektedir. Ulaşım siyasaları, yatırım kararlarının yanısıra ulaşım sektöründe çalışan esnafa ve ulaşımın mekânsal düzenlenmesine ilişkin kararları da içermektedir. Bu kapsamda, il ve ilçe trafik komisyonları geniş yetkilere sahiptir. Trafik akışının düzenlenmesine ilişkin kararlar (belirli yolların trafiğe kapanması/açılması, okul önlerinde, Üniversite kampüs alanı içerisinde trafik ve sinyalizasyon düzenlemeleri, otopark alanlarının belirlenmesi, kapatılması ve işletilmesine ilişkin kararlar, vb.), yolcu ve yük taşımacılığı yapanlara yetki belgesi verilmesi, plaka serisi açılması ve belirli plaka serilerine tahdit getirilmesi komisyonların yetki alanlarına girmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye sınırları ve mücavir alan içerisinde ulaşım düzenlemelerinin yapılması yetkisinin belediyelere aktarılmasıyla beraber, il trafik komisyonunun yetki alanlarında daralma olmuştur. Bir sonraki başlık altında Edirne Belediyesi'nin yetki alanı içerisinde gerçekleştirilen ulaşım siyasaları, bunlara ilişkin karar-alma süreçleri ve bu süreçlerde yer alan aktörlerin faaliyetleri ve rolleri incelenecek olup, yerel yönetime yapılan bu yetki devrinin uygulamadaki sonuçları değerlendirilecektir.

2.2. Edirne'de Toplu Taşıma Sorunu Neden Çözülemiyor?

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerin görev ve sorumluluklarını belirleyen 14. maddesi ile yetki ve imtiyaz alanlarını belirleyen 15. maddesi, belediye sınırları içerisinde ulaşımaya yönelik hizmetlerin görülmesinde belediyeyi yetkili kılmaktadır. Buna göre, ulaşımaya yönelik kentsel altyapı

hizmetlerinin yürütülmesi ve kent içi trafik düzenlemelerinin yapılması belediyenin görev ve sorumlulukları içerisinde belirtilirken, yetki ve imtiyaz alanları kapsamında toplu taşıma yapmak, toplu taşıma sistemi kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmek ile servis ve toplu taşıma araçlarının sayılarını tespit etmek, bilet ücreti, tarife, zaman ve güzergahlarını, durak ve park yerlerini belirlemek sayılmıştır. Böylece, belediyelere yeni bir sorumluluk ve yetki alanı aktarılmıştır. Bu bölümde, Edirne Belediyesi'nin ulaşım siyasetleri kapsamında toplu taşıma sistemine ilişkin kararları, karar-alma süreçleri, bu süreçlerde etkili olan aktörler, belediye ve bu aktörler arasındaki çatışma incelenecektir. Edirne Belediyesi örneğinde, belediyelere aktarılan yeni yetki alanında kararların hangi aktör(ler) tarafından alındığına, bu kararlara müdahale mekanizmaları ve bu aktörler arası ilişkiler değerlendirilecektir. Bu amaçla, Edirne Belediyesi tarafından oluşturulmaya çalışılan toplu taşıma sistemi ve buna ilişkin kararlar ele alınmıştır.

a. Edirne Kent İçinde Yolcu Hareketliliği

Bir kentin ulaşım sistemini belirleyen en önemli unsur, kentte yaşayanların gün içindeki hareketliliklerinin başlangıç ve sonlandırma noktalarıdır. Edirne tek merkezli bir kenttir; kentin tarihsel merkezi ile ticaret ve iş merkezi aynı bölgede toplanmıştır. Resmi kurumlar, tarihsel ve kültürel alanlar ile ticari ve sosyal alanların bulunduğu Talat Paşa Caddesi ve Saraçlar Caddesi kentin en önemli çekim merkezleri olarak gün içinde hareketliliğin en yoğun olarak yaşandığı bölgeyi oluşturmaktadır. Valilik, Belediye ve diğer kamu kurumları, bankalar, ticaret alanları, tarihi yapılar bu bölgede yer almaktadır. Yeni yerleşim yerleri ise, kentin doğusu ve kuzeydoğusuna doğru, Talat Paşa Caddesi'ni izleyen Atatürk Bulvarı ve İstanbul yolundan otogara kadar uzanan yol aksı boyunca gelişmektedir. Özellikle bu aksın kuzeydoğusunda bulunan Şükrü Paşa, 1.Murat, Fatih ve Kocasinan mahallelerinin nüfusu kentin yeni gelişen yerleşim alanları olarak hızla artmaktadır. Yıldırım, Yeniimaret, Mithatpaşa, Dilaverbey, Çavuşbey, Umurbey, Barutluk, Nişancıpaşa mahalleleri ise kentin eski yerleşim bölgeleridir (Bkz. EK-4 Edirne Belediyesi Sınırları İçindeki Mahalleler). Edirne'de gün içi hareketliliği belirleyen bir diğer önemli unsur ise kent içinde altı adet yerleşkesi bulunan Trakya Üniversitesi'dir. Üniversite'nin kent içindeki fakülte ve yüksekokullarında öğrenim

gören öğrenci sayısı yıllar içerisinde artmıştır; 2000’de 11.300 olan öğrenci sayısı, 2010-2011 öğretim yılında 20.250’ye ulaşmıştır. Özellikle öğretim yılı içerisinde Üniversite’nin kent içindeki yerleşkeleri yolcu hareketlerinin yoğunlaştığı alanlar olarak ortaya çıkmaktadır. Özetle, gün içerisindeki yolcu hareketlerinin konut alanlarından öğrenim kurumlarına, iş ve alışveriş alanlarına doğru gerçekleştiği görülmektedir. Bu nedenle, kent merkezine ulaşımı sağlayan Talat Paşa Caddesi ve Atatürk Bulvarı temel ulaşım hattı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu hatta alternatif oluşturacak yeni yolların açılması ise, aynı zamanda tarihsel ve kültürel miras değerlerinin yer aldığı kent merkezinin SİT alanı statüsünde olması nedeniyle mümkün olmamıştır.

b. Minibüs Kooperatifleri Belediyeye Karşı

Edirne Belediyesi kent içinde toplu taşımacılık hizmeti vermemekte, bu hizmet kooperatif çatısı altında birleşmiş kişilere ait toplam 234 adet hatlı minibüsler aracılığıyla görülmektedir. Belediye her ne kadar hizmet sunan bir aktör olarak bu alanda faaliyet göstermese de, 5393 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra yeni bir toplu taşıma sistemi oluşturmak amacıyla önemli düzenlemeler yapmıştır. Belediye’nin ulaşım alanında aktif bir aktör olarak ortaya çıkmasından sonra, Edirne kent içi ulaşımı yerel gündemde ve kentsel siyaset alanında en çok tartışılan siyasa alanlardan biri haline gelmiştir. Bu bölümde, Edirne kent içi toplu taşıma sistemi alanında karar-alıcı konumda olan ve kararları etkileyen aktörlerin belirlenmesi amacıyla alana ilişkin düzenlemeler tarihsel süreç içerisinde aktarılacaktır.

Edirne merkezinde toplu taşıma hizmeti sunan toplam 234 minibüs, başlangıçta yedi farklı kooperatif altında örgütlenmiştir. Hatlı minibüsler dışında, ihalesi yapılmış 16 adet özel halk otobüsü (ÖHO) bulunmaktadır. Ancak bunların, 2010 yılında iptal edilene kadar, hangi güzergahlarda ve kaçının faal olarak çalıştığına ilişkin veri elde edilememiştir. Aşağıdaki tabloda, 2005 yılında Belediye Meclisi tarafından yapılan düzenlemeye kadar (M) plakalı hatlı minibüslerin örgütlendikleri kooperatifler ve araç sayıları sunulmaktadır. Tablodan da görülebileceği gibi, 234 minibüsten 100’ü Serhat Birlik Kooperatifi altında örgütlenmiş olup, bu kooperatif kent içi toplu taşıma alanında en güçlü aktörlerden biri olarak faaliyet göstermektedir.

Tablo 16: 2003 Yılı İtibarıyla Minibüs Kooperatifleri ve Araç Sayıları

Kooperatif Adı	Araç sayısı
Serhat Birlik	100
Kıyık	31
Küçükpazar	13
Yeniimaret	9
Kapıkule Yıldırım	46
Karaağaç	11
Uzunkaldırım-Kirişhane	24
TOPLAM	234

Kaynak: Edirne Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü

Kent içinde toplu taşıma yapan araçlara ilişkin düzenlemeler 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce İl Trafik Komisyonu tarafından belirlenmekteydi. Edirne'de toplu taşımacılık yapan minibüslere 1996 yılında Komisyon tarafından (M) harf grubu plaka alma zorunluluğu getirilmiştir⁴³³. 2005 yılına kadar, Komisyon tarafından alınan iki karar bugünkü ulaşım sisteminin de temelini oluşturmaktadır. İlki, 1998 yılında alınan kararla (M) plakalı minibüslere Şoförler ve Otomobilciler Odası Başkanlığı'nın talebi üzerine tahdit (sınırlama) getirilmesine ilişkin karardır: *"Vatandaşlarımızın güvenli ve düzenli bir şekilde ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, ticari araç, taksi, durak ve minibüs hattı karaborsacılığının ve korsan taksiciliğın önlenmesi, ticari araçların takip denetim ve disipline edilmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla, (...) taksi durak ve minibüs hatlarında çalışmak üzere ticari otomobil sayısının 581, hatlı otobüs minibüs sayısının ise toplam 236 olarak sınırlandırılması ve ticari plaka tahdidi uygulanmasına"* karar verilmiştir⁴³⁴. İkinci karar ise, 2003 yılında Edirne Merkezi'nde toplu taşımacılık yapan ÖHO ile (M) plakalı

⁴³³ Edirne İl Trafik Komisyonu'nun 17.01.1996 tarih ve 1996/1 sayılı kararı.

⁴³⁴ Edirne İl Trafik Komisyonu'nun 16.01.1998 tarih ve 1998/1 sayılı kararı.

minibüslerin güzergah, bekleme ve durak yerlerini belirlemektedir⁴³⁵. Komisyon, toplamda 15 güzergah belirlemekte ve bu hatlarda hangi kooperatiflere ait minibüslerin ve kaç adet ÖHO'nun çalışacağına karar vermektedir (Bkz. EK-5). Buna göre, Serhat Birlik Kooperatifi'ne üye minibüslerin kentin en yoğun yolcu potansiyeli olan ve son yıllarda hızlanan yapılaşma sonucunda nüfusu artan yeni mahalleleri ile kent merkezi arasındaki güzergahlarda yolcu taşımaları, Kıyık minibüslerinin kentin kuzeyinde bulunan ve ağırlıklı olarak sosyo-ekonomik olarak dezavantajlı toplumsal grupların yaşadığı Menzilahır, Barutluk, Nişancıpaşa, Meydan mahallerini kapsayan güzergahlarda çalışmaları, Yeniimaret minibüslerinin kentin batısında bulunan Yeniimaret Mahallesi ve Avarız Köyü'nde bulunan F-Tipi Cezaevi ile kent merkezi arasında belirlenen güzergahta çalışmaları, Kapıkule-Yıldırım minibüslerinin Yıldırım mahallesi ve Kapıkule ile kent merkezi arasındaki güzergahta yolcu taşımaları, Kirişhane minibüslerinin kentin güneydoğusunda bulunan ve en son kurulmuş mahallesi olan İstasyon Mahallesi ile kent merkezi arasında yolcu taşımaları ve son olarak Karaağaç minibüslerinin kentin güneyinde bulunan sınır mahallesi konumundaki Karaağaç Mahallesi ile kent merkezi arasında çalışmaları öngörülmektedir. Dolayısıyla, Serhat Birlik dışındaki kooperatiflerin kent güzergahları belirli mahallelerle sınırlandırılmış olup, kent geneline yayılmamaktadır. Serhat Birlik'e verilen güzergahlar ise kent çeperinde bulunan mahalleleri kapsamamaktadır. Bu nedenle, kentin batısında, güneyinde ve kuzeyinde bulunan mahallelerden ancak kentin merkezine ulaşım sağlanmakta, buralardan kentin yeni gelişen bölgelerine (doğu ve kuzeydoğusuna) ulaşım ancak iki araçla sağlanabilmektedir. Üniversite yerleşkelerinin, Tıp Fakültesi Hastanesi'nin ve son yıllarda açılan alışveriş merkezlerinin bu yeni gelişen bölgelerde bulunduğu göz önüne alınacak olduğunda, bu ulaşım sisteminin kent çeperindeki mahalle sakinleri için maliyetli olduğu ve zaman kaybına yol açtığı görülmektedir.

2004-2005 yıllarında Edirne Belediyesi ve Şoförler ve Otomobilciler Odası'nın girişimleri üzerine kent içinde tek biletle, aktarma yapmadan ulaşımın sağlanması amacıyla toplu taşıma hatlarının yeniden düzenlenmesi üzerine çalışmalar yapılmıştır. Bu kapsamda, İTÜ'den danışmanlar Edirne'ye gelerek incelemelerde bulunmuş ve

⁴³⁵ Edirne İl Trafik Komisyonu'nun 11.04.2003 tarih ve 2003/3 sayılı kararı.

rapor hazırlamışlardır. Konu İl Trafik Komisyonu'nun alt komisyonlarında mahalle muhtarlarının, minibüs kooperatifleri temsilcilerinin ve ilgili diğer kurumların yetkililerinin (Milli Eğitim Müdürlüğü, İl Jandarma Komutanlığı, vb.) katılımıyla görüşülmüş ve yeni güzergahlar belirlenmiştir. Bu doğrultuda, Edirne Belediyesi'nde tek biletle aktarmasız ulaşımı sağlamaya yönelik oluşturulan yeni güzergahlar üzerine 04.01.2005 tarihinde minibüsçü kooperatiflerinin ve ÖHO sahiplerinin katılımıyla bir toplantı gerçekleştirilmiştir. Toplantıda, Serhat Birlik, Karaağaç, Kıyık kooperatifleri ile bir ÖHO sahibi yeni güzergahlarla ilgili red, Kapıkule-Yıldırım ve Küçükpazar kooperatifleri ile iki ÖHO sahibi kabul, Kirişhane ve Yeniimaret kooperatifleri şartlı kabul yönünde oy kullanmışlardır. Toplantı tutanaklarına göre Serhat Birlik temsilcileri, yeni güzergahların minibüsçü esnafını zarar ettirecek derecede uzun olduğunu ve kendilerine ait hatların diğer kooperatiflerin hatlarıyla karşılaştırılmayacak kadar değerli olduğunu, yeni güzergahlarla kendi araçlarının diğerleriyle aynı şartlarda çalıştırılmasının öngörüldüğünü ve bunun kendi haklarını gasp ettiği yönünde görüş bildirmişlerdir. Benzer şekilde yeni güzergahlar için red oyu kullanan Karaağaç Kooperatifi temsilcileri de yeni hatların fazlasıyla uzun olduğu için zarar edeceklerini belirtmişlerdir. Yeni güzergahları destekleyen Küçükpazar ve Kapıkule-Yıldırım Minibüs Kooperatifi temsilcileri ise, kendi çalıştıkları hatların yoksul semtler olduğu için iş yoğunluğunun düşük olduğunu, bu nedenle minibüsçü esnafı olarak gelirlerinin düşük olduğunu, sonuçta mağdur olduklarını ve yeni düzenlemeyi desteklerini belirtmişlerdir. Şartlı kabul yönünde oy kullananlar ise, ancak hatlarda 1'e 1 paylaşım yapılırsa (1 esnafa 1 hat) yeni düzenlemeyi kabul edeceklerini belirtmişlerdir. Toplantıda Belediye ve Şoförler ve Otomobilciler Odası temsilcileri, yeni düzenlemede kent sakinlerinin ulaşımının tek araçla sağlanması amaçlandığı için tamamen kamu yararının gözetildiğini vurgulamışlardır. Belediye, yeni güzergahların uygulanmaya konması için altyapı çalışmalarının sürdürdüğünü belirterek toplantı tutanaklarını İl Trafik Komisyonu'na iletmiştir. Belediye'nin bu çalışmaları devam ederken, Temmuz 2005'te 5393 sayılı Kanun yürürlüğe girmesiyle Edirne Belediyesi kent içi ulaşım düzenlemeleri konusunda tek yetkili kurum haline gelmiştir. 02.09.2005 tarihinde toplanan İl Trafik Komisyonu, kendisine Edirne kent içi ulaşımıyla ilgili gelen düzenleme taleplere ilişkin evrakların, 5393 sayılı Kanun'un bu alanlarda düzenleme yapma yetkisini belediyelere devrettiği gerekçesiyle, Edirne Belediye Başkanlığı'na

teslim edilmesine karar vermiştir. Sonrasında Edirne Belediyesi Meclisi, 06.12.2005 tarihinde “Minibüs ve Midibüs Yönetmeliği” yayınlayarak minibüs ve midibüslere hat verilmesi ve kaldırılmasına, toplu taşıma izin belgesi alınmasına, bu izinlerin ve hatların devredilmesine, toplu taşıma araçlarında şoför çalıştırılmasına ilişkin şartları, işlemleri ve uygulama prosedürlerini belirlemiştir⁴³⁶.

Edirne Belediyesi tarafından tek araçla aktarmasız ulaşım sistemi kurulması çalışmaları bütün kooperatiflerin tek çatı altında birleşmesini öngörmektedir. Şoförler Odası ve kooperatif temsilcileri ile yapılan görüşmelerde, belediye tarafından hazırlanan projede her bir minibüsçü esnafının sisteme geçerken Belediye’ye 40.000 ile 60.000 TL. arasında değişen katılım payı ödemesinin, böylece Belediye’nin toplamda yaklaşık 5.000.000 TL. gelir sağlamasının öngörüldüğü belirtilmiştir. Bu yeni ulaşım sistemi çalışmaları kapsamında Edirne Belediyesi, 2006 yılında kent içinde faaliyet gösteren minibüs kooperatifleri yetkilileriyle görüşmeler yapmıştır. Bu görüşmelerde Uzunkaldırım-Kirişhane, Kapıkule-Yıldırım, Küçükpazar, Yeniimaret ve Karaağaç minibüs kooperatifleri Belediye’nin tek araçla aktarmasız ulaşım projesine destek verdiklerini, sisteme geçerken minibüsçülerden katılım payı alınmasını doğru bulduklarını, ancak kooperatif birleştirmesinden Belediye’nin ücret almaması gerektiğini belirtmişlerdir. 2006 yılı sonuna kadar gelişen süreçte, Karaağaç Kooperatifi de Serhat Birlik ve Kıyık kooperatifleri gibi sisteme katılmama kararı almıştır. Belediye Başkanlığı’na ilettikleri dilekçelerinde bu kararın kendilerinden talep edilen 45.000’er TL.’lik katkı payını karşılayacak ekonomik güçleri olmaması nedeniyle alındığını, ayrıca sisteme katılmayan Serhat Birlik ve Kıyık kooperatiflerinin güzergahlarının yeni güzergahlarla çakışacak olmasının sorun yaratacağını düşündüklerini belirtmişlerdir. Güzergahların yeniden düzenlenmesi ve kendilerinden talep edilen katkı payının 10.000’er TL. olması durumunda sisteme katılabileceklerini belirtmişlerdir.

06.10.2006 tarihli Edirne Belediye Meclisi kararı ile “Tek Araç ile Aktarmasız Yolcu Taşımacılığı Sistemi” kabul edilmiştir. Alınan bu kararda, toplam 200 aracın sisteme katılması öngörülmekte, 158 minibüsçünün sisteme gireceği belirtilmekte, kalan

⁴³⁶ Edirne Belediye Meclisi’nin 06.12.2005 tarih ve 2005/175 sayılı kararı.

42 araç içinse ihale yapılmasına karar verilmiştir⁴³⁷. Ancak, Belediye bu ihaleye hiç çıkmamıştır. Aktarmasız Ulaşım Kooperatifi (2010'da adı Edirne Ulaşım olarak değişmiştir) yetkilisi, 2006 yılında yaşanan süreci şu şekilde anlatmaktadır: “2006'da Belediye Başkanı, halktan gelen şikayetler doğrultusunda yeni ulaşım sistemi kurma kararı aldı. Bu sistemi ya mevcut esnafla kuracağım ya da ihale yapacağım dedi. Biz minibüsçü kooperatifleri olarak anlaşılmadık. Bunun üzerine Başkan, Meclis'te 42 aracı ihale etme kararı aldı. Biz Başkan'a gittik. Başkan, 'gidin toplanın, 134 minibüsçü bir araya gelerseniz ihale yapmadan sistemi size vereceğim' dedi”. 2007 yılının başında Belediye Meclisi, Trafik Komisyonu'nun belirlemiş olduğu ücretleri ödeyerek sisteme katılmayı taahhüt eden kooperatiflerin taahhütlerini yerine getirmesi durumunda, 42 adet aracın ihale edilmesine ilişkin almış olduğu kararın iptal edilmesine ve sisteme girmek isteyen minibüs esnafının 1 Şubat 2007 tarihine kadar taahhüt ettiği parayı Belediye hesaplarına yatırması gerektiğine karar vermiştir. Aynı kararla aktarmasız ulaşım güzergahlarının belirlenmesi için Belediye Encümeni'ne yetki verilmiştir⁴³⁸. Ocak 2007 Meclis toplantısında aynı zamanda, Tek Araç ile Aktarmasız Yolcu Taşımacılığı Sistemi katılım payları da belirlenmiştir⁴³⁹. Sonuç olarak Serhat Birlik, Kıyık ve Karaağaç kooperatifleri dışındaki kooperatifler Tek Araç ile Aktarmasız Ulaşım Minibüsçüleri Kooperatifi adı altında birleşmişler ve Belediye'nin kurduğu sisteme katkı paylarını ödeyerek katılmışlardır. Belediye Encümeni ise 2007 yılının Ocak ve Mart aylarında, Meclis'in kendisine verdiği yetkiye dayanarak, sisteme katılmayan kooperatif minibüslerine ve aktarmasız ulaşım minibüslerine ait hat ve

⁴³⁷ Edirne Belediye Meclisi'nin 06.10.2006 tarih ve 2006/154-427 sayılı kararı.

⁴³⁸ Edirne Belediye Meclisi'nin 05.01.2007 tarih ve 2007/04-28 sayılı kararı. Belediye Encümeni'ne yetki veren Meclis kararı, Serhat Birlik tarafından mahkemeye götürülmüştür. Edirne İdare Mahkemesi, 07.09.2007 tarih, 2007/201 esas no. ve 2007/974 no.'lu kararı ile, kararların belediyelerin karar organı olan ve seçilmiş kişilerden oluşan Belediye Meclisi'nde görüşülerek alınması gerektiğini ve yapılan yetki devrinin mevzuata ve hukuka aykırı olduğunu belirtmiştir.

⁴³⁹ Buna göre, 1 Şubat 2007 tarihine kadar katılmak isteyen kooperatiflerden araç başına talep edilen miktarlar şu şekildedir: Kirişhane Kooperatifi'nden 45.000 YTL., Yıldırım Kooperatifi'nden 45.000 YTL., Küçükpazar Kooperatifi'nden 60.000 YTL., Yeniimaret Kooperatifi'nden 50.000 YTL., Karaağaç Kooperatifi'nden 40.000 YTL., Kıyık Kooperatifi'nden 40.000 YTL, Serhat Birlik Kooperatifi'nden ücret alınmayacaktır. 1 Şubat 2007 tarihinden sonra sisteme girmek isteyenler için ise farklı bir tarife belirlenmiştir: Kirişhane Kooperatifi'nden 60.000 YTL., Yıldırım Kooperatifi'nden 70.000 YTL., Küçükpazar Kooperatifi'nden 100.000 YTL., Yeniimaret Kooperatifi'nden 80.000 YTL., Karaağaç Kooperatifi'nden 60.000 YTL., Kıyık Kooperatifi'nden 60.000 YTL, Serhat Birlik Kooperatifi'nden 25.000 YTL. Edirne Belediye Meclisi'nin 05.01.2007 tarih ve 2007/07-31 sayılı kararı.

güzergahları yeniden düzenlemiştir⁴⁴⁰. Bu güzergahlarda 2010 yılına kadar, mahkeme kararları doğrultusunda küçük değişiklikler yapılmıştır. 2007 yılı sonrasında uygulamaya konulan Tek Araçla Aktarmasız Toplu Taşımacılık Sistemi ve sistem dışındaki kooperatiflerin çalıştıkları hat ve güzergahlar EK-6’te görülmektedir.

2007 yılı içerisinde Edirne Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü, Edirne Belediyesi’ne ilettiği bir dizi yazı ile, kent içindeki toplu taşıma hat ve güzergahlarına ilişkin olarak, 2918 ve 4925 sayılı kanunlar gereğince düzenlemelerin il trafik komisyonu kararıyla yapılması gerektiğini bildirmiştir. Bu yazılar kurumlar arası yetki çatışmasını göstermesi açısından ve bu yazılara mahkeme sürecinde bilirkişi raporlarında atıfta bulunulması nedeniyle dikkat çekicidir. İl Emniyet Müdürlüğü’nün 27.03.2007 tarihinde Belediye’ye ilettiği yazıda, toplu taşıma araçlarının çalışma şartlarının düzenlenmesine ilişkin olarak Belediye tarafından alınan kararlar ve yapılan uygulamalar hakkında Valiliğe iletilen talep ve şikayetler üzerine Ulaştırma Bakanlığı’ndan görüş istendiği, Bakanlığın Karayolu Taşıma Yönetmeliği uyarınca belediye sınırları ve mücavir alan içerisindeki şehir içi yolcu taşımacılığının il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılarak belediyeler tarafından düzenlenmesi gerektiği doğrultusunda görüş bildirdiği belirtilmektedir. Bakanlığın bu görüşünden hareketle Emniyet, *“5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, Belediye sınırları ile mücavir alan içindeki toplu taşıma hizmetlerine yönelik olarak yapılacak düzenlemelerde, Belediyelere görev tevdi edilmiş ise de, bu düzenlemenin 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu ve Kanuna bağlı olarak çıkartılan Yönetmelik hükümlerine göre yerine getirilmesi”* gerektiğini, *“(…) Belediye Kanunu’nun 84. maddesi hükmünün göz önüne alınamayacağı ve toplu taşıma hizmetleri ile ilgili il ve ilçe trafik komisyonlarının kararı alınmadan yapılacak düzenlemelerde usul yönünden eksikliğin”* olacağını, toplu taşıma hizmetine ilişkin düzenlemelerde il ve ilçe trafik komisyonu kararı alınmasının gerektiğini ve yapılacak düzenlemelerin Valilik tarafından denetleneceğini bildirmektedir⁴⁴¹. Yazıda sözü edilen Belediye Kanunu’nun 84. maddesi, Belediye Kanunu hükümleri ile aykırılık bulunması durumunda uygulanmayacak kanunları

⁴⁴⁰ Edirne Belediye Encümeni’nin 11.01.2007 tarih ve 2007/113 sayılı, 16.01.2007 tarih ve 2007/325 sayılı, 20.03.2007 tarih ve 2007/775 sayılı kararları.

⁴⁴¹ Edirne Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü’nün 27.03.2007 ve B.05.1.EGM.4.22.00.08.01/4836 sayılı yazısı.

saymaktadır ve bu kanunlar arasında 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu da bulunmaktadır. Ancak, İçişleri Bakanlığı'nın ve Emniyet Müdürlüğü'nün bu maddeyi dikkate almadıkları, toplu taşımacılıkla ilgili düzenlemelerde merkezi yönetim temsilcilerinin karar-alma süreçlerinde yer alması gerektiği görüşünde oldukları görülmektedir. İl Emniyet Müdürlüğü'nün bir diğer yazısında ise, Belediye'nin yolcu taşımacılığı konusunda uygulamaya koyduğu işlem ve yaptırımların 4925, 2818 ve 4734 sayılı kanunlara aykırı olduğu, katılım payı/katılım ortaklığı adı altında alınan hat ücretlerinin piyasa şartlarının oluşmasını engelleyici nitelikte olduğu, bunun da kamu zararına neden olacağı gerekçesiyle yasal sorumluluk doğuracağı bildirilmektedir⁴⁴².

2007'de Belediye tarafından aktarmasız ulaşım sisteminin uygulamaya konulmasında sonra Serhat Birlik, 2003 yılında İl Trafik Komisyonu kararı ile belirlenen hat ve güzergahlardan doğan haklarını savunmak amacıyla Edirne İdare Mahkemesi'nde dava açmıştır. 2007-2010 yılları arasında devam eden dava sürecinde Belediye Meclisi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan her karara Serhat Birlik tarafından dava açılmış, mahkeme kararları ise Serhat Birlik lehine sonuçlanarak, Edirne Belediyesi Meclisi'nin kararlarını iptal etmiştir. Edirne Belediyesi Ulaşım Hizmetleri yetkilisiyle yapılan görüşmede bu süreç, "*alınan her bir karar için dava açıldı. Belediye aktarmasız ulaşımın kesintiye uğramaması için mahkeme kararlarının ardından, mahkemenin belirlediği şartlara uygun kararlar üretti. Ancak bunlar da davalık oldu, mahkeme bu kararları da iptal etti*" şeklinde aktarılmıştır. Mahkeme kararlarının 22.04.2008 tarihinde düzenlenen bilirkişi raporuna dayandırıldığı ve özetle, Belediye tarafından yapılan düzenlemelerde hatların gereğinden fazla uzun olması ve tarihsel miras açısından zengin olan kent merkezinde yoğunlaşması, trafik güvenliğini tehlikeye atacak şekilde hatların çakıştırılmış olması nedeniyle planlama tekniği ve şehircilik ilkelerine uygun olmadığı, haksız rekabeti önleyecek nitelikte olmadığı ve kamu yararı ilkesine uygun olmadığını vurguladığı görülmektedir⁴⁴³. İdare Mahkemesi'nin son kararı 23.07.2010 tarihinde verilmiş olup, bu kararda Belediye'nin önceki mahkeme kararlarına uymadığı vurgulanmıştır. Belediye Meclisi'nin, her

⁴⁴² Edirne Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü'nün 04.04.2007 tarihli yazısı.

⁴⁴³ 22.04.2008 tarihli bilirkişi raporu; Edirne İdare Mahkemesi 29.07.2008 tarihli, 2007/507 esas no. ve 2008/969 karar no.'lu kararı; Edirne İdare Mahkemesi 29.07.2008 tarihli ve 2007/515 esas no. ve 2008/966 karar no.'lu kararı.

mahkeme sonrası aldığı yeni kararda, iptal edilen kararlar ile temelde aynı düzenlemeyi yaptığı, sadece bazı hatlardaki güzergahların bir alt veya üst ara sokaktan geçirilerek küçük değişiklikler yapıldığı, bunların da mahkeme kararlarında vurgulanan sakıncaları gidermediği, bu durumda mahkeme kararlarının Belediye tarafından uygulanmadığı belirtilmiştir⁴⁴⁴. Bu arada, Serhat Birlik tarafından Asliye Hukuk Mahkemesi'nde Belediye Başkanı aleyhine mahkeme kararlarını uygulamadığı gerekçesiyle açılan dava da Nisan 2010'da sonuçlanmış ve Başkan'a 1 yıl 15 gün hapis cezası verilmiş, ceza ertelenmiştir. Bu iki mahkeme kararından sonra, Tek Araç ile Aktarmasız Ulaşım Sistemi iptal edilmiş⁴⁴⁵, Aktarmasız Ulaşım Kooperatifi hukuken geçersiz kılınmış ve sonuç olarak 2003 tarihli İl Trafik Komisyonu kararında belirlenen hat ve güzergahlara dönmüştür. Aktarmasız Ulaşım Kooperatifi, Edirne Ulaşım adı altında yeniden örgütlenmiş ve bu kooperatife bağlı minibüs esnafı da 2003 yılından belirlenen eski hatlarında çalışmaya başlamışlardır.

Dava süreci devam ederken Edirne Belediye Meclisi, Trafik Komisyonu'nun çalışmaları doğrultusunda yeni bir ulaşım sistemi planı yaptırma kararı almıştır. Edirne İli Kent İçi Trafik Düzenleme ve Toplu Taşım Projesi olarak adlandırılan plan için ihaleye çıkmış ve ihaleyi kazanan şirket ile Mayıs 2009'da sözleşme imzalanmıştır. Projenin başlığından da anlaşılacağı üzere, plan sadece toplu taşıma hat ve güzergahlarının yeniden düzenlenmesini kapsamamakta, kent içindeki trafik sorunlarının da önüne geçilmesi için bir proje önerisini de içermektedir. Bu kapsamda şirket, kent içindeki park alanları, kavşak düzenlemeleri, sinyalizasyon, yaya alanlarının belirlenmesi konusunda da çalışmalar yapmış ve hazırladığı projeye dahil etmiştir. Şirket tarafından hazırlanan ulaşım planı 11.11.2010 tarihinde Belediye Meclisi tarafından 2010/305-700 sayılı karar ile "ETUS Edirne Toplu Taşıma Sistemi" olarak kabul edilmiştir. Bir sonraki başlık altında kısaca ETUS olarak adlandırılan bu yeni toplu taşıma sistemi kapsamında yapılan çalışmalar ve bu sistemin temel nitelikleri ile yeni hat ve güzergahlar aktarılacaktır.

⁴⁴⁴ Edirne İdare Mahkemesi'nin 23.07.2010 tarihli ve 2009/928 esas no. ve 2010/591 karar no.'lu kararı.

⁴⁴⁵ Edirne Belediye Meclisi'nin 01.09.2010 tarihli ve 2010/200-483 sayılı kararı.

c. Belediyeden Toplu Taşımayı Tekrar Planlama Girişimi

ETUS planını hazırlamak için ihaleyi alan şirket, bilirkişi raporunun belirlediği eksiklikler ve mahkeme kararları doğrultusunda çalışmalarına başlamıştır. Bilirkişi raporunda, 2004 yılında İTÜ'ye yaptırılan plan, yolculuk sayımları yapılmadan hatların belirlenmiş olması nedeniyle eleştirilmektedir. Bu nedenle, ETUS çalışmalarında öncelikle yolculuk sayımlarının yapılmış ve başlangıç-son nokta (O-D) matris yöntemiyle zonlar arası yolculukların tespit edilmiştir. Ayrıca, T.Ü.'den danışman öğretim üyelerine toplu ulaşım ile ilgili olarak, halk profilini ve beklentilerini belirlemeye ve halkın memnuniyet düzeyini ölçmeye yönelik anket yaptırılmış, bu anketin sonuçlarına plan raporunda yer verilmiştir. Edirne kent merkezinde ulaşım sorunlarını belirleyen proje ekibi, hat ve güzergahları planlarken bazı temel ilkeler tespit etmiştir. Bu ilkeler şu şekilde özetlenebilir: (1) T.Ü.'nün kent içinde bulunan yerleşke alanları önemli yolcu üretim ve çekim merkezleridir, (2) Mevcut hatların bir kısmı çok uzun olup, kent merkezinde yoğunlaşmaktadır, (3) Kentin kuzey ile güneyinin, kent merkezine uğramadan Üniversite ve otoparla bağlantısının kurulması gerekmektedir, (4) Elektronik bilet ve bilet entegrasyonunu sağlayacak bir havuz sistemi oluşturulmalıdır, (5) Toplu taşıma araçlarının depo alanlarının kent merkezi dışına çıkarılması gerekmektedir, (6) Kentin omurgasını oluşturan hatlarda yüksek kapasiteli (12 m.'lik otobüsler) araçlar kullanılmalıdır, (7) Okulların kapalı olduğu dönemlerde ve yaz aylarında yolcu sayısı düştüğü için tarifelerin bu dönemlerde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir, (8) Seyir halindeyken ve ara duraklarda minibüslerin yolcu beklemesi engellenmelidir, (9) Hatların belediye tarafından denetlenmesi gerekmektedir, bu amaçla belediyenin kadro oluşturması gerekmektedir, (10) Kurumsal bir işletim modelinin geliştirilebilmesi için öncelikle tüm kooperatiflerin birleşmesi, sonrasında ise şirketleşmesi gerekmektedir, (11) Kentte özürülere yönelik toplu taşıma hizmeti sunulmamaktadır, belediyenin bu konuda sorumluluk yüklenmesi gerekmektedir.

Raporda ayrıca, Edirne kent merkezinin yerleşim alanı açısından kolay ulaşılabilir olduğu (doğu-batı aksında ortalama uzunluk 12 km., doğu-güney aksında ise 6 km.'dir.), ancak toplu taşıma seyahat sürelerinin fazlasıyla uzun olduğu, bunun Edirne halkı için ciddi bir zaman kaybına yol açtığı da öne çıkarılmaktadır. Raporun

vurguladığı bir diğer konu ise belediyenin toplu taşıma hizmetinde üstlendiği role ilişkindir. Belediyenin, geçmişte yaşadığı hukuki sorunlar nedeniyle kooperatifler karşısında güçsüz bir durumda olduğu, kooperatifler arası çatışmaların çözümünde etkisiz kaldığı belirtilmektedir. Ancak, belediyenin mutlaka hat ve güzergahların denetimine ilişkin kadro kurması ve gerekli durumlarda toplu taşıma hizmetini üstlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Belirlenen bu sorunlar ve ilkeler göz önüne alınarak oluşturulan ETUS planında toplam 8 hat güzergahı önerilmektedir (bkz. EK-7). Buna göre, raporda planın iki ana omurgasından birini oluşturan 1 numaralı hat, kentin kuzey-batısında bulunan Sarayıçi'nden hareket edip, batı mahallerine (Yeniimaret ve Yıldırım) katetmekte, sonrasında kent merkezine uğrayıp D-100 Karayolu üzerinden Tıp Fakültesi'ne gitmekte ve otogarda sonlanmaktadır. İkinci omurga hat olarak önerilen 3 numaralı hat ise kuzeyde Sarayıçi'nden başlayıp kent merkezine, D-100 Karayolu'nun üst paralelinden devam ederek kuzey-doğudaki yeni yerleşim alanlarına, oradan Tıp Fakültesi ve otogara gitmektedir. Önerilen 8 hat içerisinde üçünün kent merkezine uğramadığı görülmektedir. Kent merkezini gören hatlarda ise, farklı cadde ve sokakları içeren güzergahların tercih edildiği görülmektedir. Böylece, bilirkişi raporu ve mahkeme kararlarında vurgulanan tarihsel kent merkezi içerisinde trafik yoğunluğunun azaltılması gerektiği görüşü dikkate alınmıştır.

Kasım 2010'da Edirne Belediye Meclisi tarafından kabul edilen ETUS hat ve güzergahları bugüne kadar tam anlamıyla faaliyete geçirilememiştir. Bundaki en önemli neden, kooperatiflerin aralarında uzlaşmamış olması nedeniyle tüm minibüslerin sisteme girmemiş olmasıdır. Ayrıca, planda iki "ana omurga hat" olarak nitelendirilen ve bu hatlarda 12 m.'lik otobüslerin kullanılmasının önerildiği 1 ve 3 numaralı hatlar faaliyette değildir. Belediye Meclisi, minibüsçülerden ve halktan gelen talepler doğrultusunda ETUS hat güzergahlarında bir çok değişiklik yapmıştır. Bu dönemde Belediye Meclisi toplantılarına minibüs esnafının yoğun olarak katıldığı görülmüştür. Saha çalışmasının devam ettiği Kasım 2010-Ağustos 2011 döneminde, meclis toplantılarında ETUS ile ilgili birçok karar alınmıştır. Bu kararlar, hat güzergahlarında yapılan revizyonları, sisteme katılmak isteyen minibüs esnafı için şartları, güzergahların

sistemdeki minibüs esnafı arasında nasıl paylaşılacağı gibi konuları içermektedir. Örneğin, Aralık 2010 meclisinde, ETUS güzergahlarında çalışacak, o güne kadar sisteme dahil olmuş minibüslerin hangi hatlarda çalışacağı tek tek belirlenmiş olmasına karşın, Şubat 2011 meclisinde sistemdeki minibüslerin tüm hatlarda rotasyon usulüne göre çalışmasına karar verilmiştir. Belediye, ETUS hatlarında çalışmak isteyen minibüsleri tek çatı altında birleşmeye davet etmiş, katılmayan minibüslerin ise 2003 yılı İl Trafik Komisyonu kararı doğrultusunda eski hatlarında çalışmaya devam edeceği yönünde karar almıştır. Meclis toplantılarında Belediye Başkanı'nın sıklıkla, Edirne'de toplu taşıma hizmetini mevcut minibüs esnafı ile yürütmek istediklerini dile getirdiği, kooperatiflerin aralarında anlaşmasını istediği, anlaşamazlarsa ETUS planında önerilen 1 ve 3 numaralı hatlar için ihaleye çıkacağını ve sisteme katılmak isteyen minibüs esnafından Belediye'ye maddi destek talebinde bulunduğu da görülmüştür: *“Aranızda anlaşın gelin. Yoksa iki hat için ihaleye çıkacağım. Bana bu işi şehir dışından gelenlere yaptırmayın. Biz bu pastayı size veriyoruz, ama belediyeyi de unutmayacaksınız. Birleşirseniz yapacağınız bağış da daha geniş tabana yayılır”*⁴⁴⁶. Başkan'ın bu talepleri meclis kararlarına da yansımıştır. Haziran 2011 Meclisi'nde, minibüs esnafına ETUS kapsamında tek bir kurumsal çatı altında toplanmaları ve ortak havuz sisteminde çalışabilmeleri için aralarında anlaşmaları ve sisteme katılabilmeleri için 01 Temmuz 2011 tarihine kadar taahhütname ve katılım sözleşmelerini imzalamaları için süre verilmesine, bu tarihe kadar sisteme katılmayan minibüslerin 2003/03 sayılı İl Trafik Komisyonu kararıyla belirlenen hatlarda taşımacılık yapmasına, sisteme yeteri kadar aracın dahil olmaması durumunda ise ETUS'un 1 ve 3 numaralı hatlarında çalışmak üzere ÖHO ihalesi yapılmasına karar verilmiştir⁴⁴⁷.

ETUS'un kabul edilmesinden sonra gelişen süreçte, kent içi toplu taşıma alanında bulunan aktörler arası ilişkiler değişmiştir. 2007 yılında, Tek Araç ile Aktarmasız Ulaşım sistemi kurulurken Belediye ile birlikte çalışan ve bu sistemden faydalanan Edirne Ulaşım (eski Tek Araç) Kooperatifi minibüsçüleri ile Belediye, ETUS'tan sonra karşı karşıya gelmiştir. Mahkemenin lehlerine sonuçlanması sonrasında Serhat Birlik Kooperatifi ise Belediye ve diğer kooperatifler karşısında güçlenmiştir.

⁴⁴⁶ Edirne Belediye Meclisi'nin 11.11.2010 tarihli toplantısında Belediye Başkanı'nın konuşması.

⁴⁴⁷ Edirne Belediye Meclisi'nin 01.06.2011 tarihli ve 2011/242 sayılı kararı.

Edirne Ulaşım (eski Tek Araç) yetkilisi ile yapılan görüşmede, 2007 yılında Belediye'ye ödedikleri hat uzatma bedelinin süresiz olduğunu, kendilerinin ETUS içindeki hatlarda çalışmak istediklerini, bunu dilekçeyle Belediye'ye ve İl Trafik Komisyonu'na bildirdiklerini, eğer bu hatlarda çalışmalarına izin verilmezse dava açacaklarını belirtmiştir. Sonuçta, bu kooperatife üye 39 minibüsçünün Belediye aleyhine Asliye Hukuk Mahkemesi'nde açtığı dava Ocak 2012'de sonuçlanmış ve mahkeme, bu minibüsçülerin çalıştırılmadıkları gerekçesiyle hat uzatma bedellerinin iade edilmesine karar vermiştir⁴⁴⁸. Serhat Birlik ile Edirne Ulaşım kooperatifleri arasındaki uzlaşmazlığın temel nedeni ise, ETUS kapsamında oluşturulacak olan havuzdan ne oranda pay alınacağıdır. Serhat Birlik, en fazla üye sayısına sahip olan kooperatif olması ve hatlarının daha değerli olması nedeniyle paylaşımın %58'e %42 şeklinde olmasını talep ederken, Edirne Ulaşım minibüsçüleri %55'e %45 olması konusunda ısrar etmektedir. Sonuç olarak, saha çalışmasının yapıldığı dönemde ETUS'a katılan ve sözleşme imzalayan minibüs sayısının 180 olduğu bilgisine ulaşılmıştır. Bu katılım, 80 minibüsçünün Serhat Birlik Kooperatifi'ne geçmesiyle gerçekleşmiştir. Karaağaç Kooperatifi'nden ise sisteme katılan olmamıştır.

Kasım 2010 Meclisi'nde Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğüne hazırlanılmasına karar verilmiş olan ETUS Katılım Sözleşmesi Eylül 2011'de Belediye Meclisi tarafından kabul edilmiştir⁴⁴⁹. İlk oturumu 7.09.2011'de yapılan Eylül Meclisi'ne Belediye Başkanı katılmamıştır. Ancak, Belediye Başkanı'nın olağanüstü meclis toplantısı daveti üzerine 20.09.2011'de toplanan Meclis'te sözleşme değiştirilerek tekrar kabul edilmiştir. Bu toplantılarda kabul edilen ETUS Katılım Sözleşmesi'nin metnine ulaşamadığı için içeriğinin incelenmesi mümkün olmamıştır. Ancak, sonrasında yerel basına yansıyan haberlerden takip edildiği üzere, kabul edilen katılım sözleşmesinin Serhat Birlik Kooperatifi'ni güçlendirici olduğu ve Belediye'nin toplu taşıma alanından tamamen çekilmesine neden olacak şekilde düzenlendiği anlaşılmaktadır. Karar, Edirne Kent Konseyi ve karara karşı çıkan CHP'li Belediye Meclisi üyesi tarafından

⁴⁴⁸ **Hudut**, "Edirne Ulaşım'da Çifte Sevinç", 26 Ocak 2012, s.1.

⁴⁴⁹ Edirne Belediye Meclisi'nin 20.09.2011 tarihli toplantı tutanağı, http://www.edirne.bel.tr/Meclis_Kararlari/2011/20.09.2011.pdf, (22 Eylül 2011).

mahkemeye götürülmüştür⁴⁵⁰. Mahkeme Şubat 2012’de sonuçlanmış ve söz konusu Belediye Meclisi kararı hakkında yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir. Mahkeme kararında, taşımacılar lehine bireysel çıkar gözetildiği vurgulanmaktadır. Sözleşme ile, kamu yararı gözetilmeden toplu taşıma hizmetinin bir kooperatif tarafından tekel oluşturacak şekilde işletilmesinin sağlandığı, Belediye tarafından sözleşmenin feshedilmesi halinde yüklü bir miktarda tazminat ödemesinin öngörüldüğü, bunun da kamu malını ve kamu yararını korumakla görevli olan yönetimin görev ve sorumluluklarına aykırı olduğu belirtilmiştir. Katılım sözleşmesinde en çok tepkiye neden olan ve Belediye’nin toplu taşıma alanından çekilmesine neden olacak madde, toplu taşıma hizmeti veren araç sayısının Belediye tarafından ancak, mevcut araçlardaki doluluk oranının yıllık ortalama 1.350 gün/yolcu kapasitesine ulaşması durumunda, ihale yoluyla ya da Belediye tarafından araç satın alınması yoluyla artırılabilmesine ilişkindir⁴⁵¹. Sözleşmeye eklenen bu madde ile, Belediye’nin minibüsçü esnafına karşı sıklıkla kullandığı “anlaşamazsınız ihaleye çıkarım” kozundan vazgeçtiği görülmektedir.

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Kanun’un kent içi ulaşım düzenlemeleri yapma yetkisini belediyelere devretmesiyle beraber, Edirne Belediyesi’nin bu alanda aldığı kararlar ve uygulamalar, kentsel siyaset alanında önemli bir yer tutmaktadır. Günümüze kadar gelişen dönem içerisinde, kent içi toplu taşımacılık alanında Belediye’nin oluşturmaya çalıştığı sistemin işlemediği görülmektedir. Bir sonraki başlık altında, bu alanda faaliyet gösteren aktörler ve bu aktörlerin güç alanları değerlendirildikten sonra, ulaşım alanında belediyelere yetki aktarılmasının doğurduğu sonuçlar tartışılacaktır.

d. Yetki Devrinin Sonuçları: Gücsüz Belediye, Güçlü Yargı

Edirne kent içi ulaşım alanında faaliyet gösteren aktörler; Belediye, minibüs kooperatifleri, Şoförler ve Otomobilciler Odası, İl Trafik Komisyonu ile İl Emniyet

⁴⁵⁰ **Hudut**, “ETUS Mahkemelik”, 4 Kasım 2011, www.hudutgazetesi.com/haber/3686/etus-mahkemelik.html, (4 Kasım 2011).

⁴⁵¹ **Hudut**, “Yaptım Olduya Yargı Freni”, 26 Ocak 2012, <http://www.hudutgazetesi.com/haber/4997/yaptim-olduya-yargi-freni.html>, (27 Ocak 2012); **Hudut**, “İşte ETUS Gerçeği”, 3 Şubat 2012, <http://www.hudutgazetesi.com/haber/5127/iste-etus-gercegi.html>, (11 Şubat 2012).

Müdürlüğü ve yargı kurumları olarak belirlenebilir. Bunlar arasında, toplu taşımacılık hizmetini sunan kooperatifler karar-alma süreçlerini etkileyen başlıca aktörler olarak öne çıkmaktadır. 1998 yılında İl Trafik Komisyonu kararı ile kent içinde yolcu taşımacılığı yapan minibüslerin aldığı (M) plaka serisine tahdit getirilmesi ve aynı kararda bir minibüs sahibinin ancak bir (M) plaka sahibi olabileceğinin belirlenmesi, kent içi toplu taşımacılık hizmetini sunanların sayısının sabit kalmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, Edirne kent merkezinde sunulan toplu taşımacılık hizmetinden elde edilen gelir de aynı aktörler arasında paylaşılmaktadır. Bu anlamda, toplu taşımacılık kapalı bir alandır. Belediye'nin girişimiyle kent çeperindeki mahallelerden kent merkezine taşımacılık yapan dört kooperatifin birleştirilmesiyle oluşturulan Tek Araç Kooperatifi için belirlenen hat ve güzergahlar, o dönemde en yoğun yolcu kapasitesine sahip hatlarda çalışan Serhat Birlik Kooperatifi'nin hatlarıyla çakışmıştır. Bu da, iki kooperatif arasında rekabet oluşmasına neden olmuştur. Bu dönemde yapılan düzenlemeler Tek Araç Kooperatifi'nin lehine olmuştur. Ancak, 2010 yılında İdare Mahkemesi'nin aktarmasız ulaşım sistemini iptal etmesi, bir anlamda Serhat Birlik Kooperatifi'nin toplu taşıma alanındaki kararlara hakim olmasını sağlamıştır. Kooperatif başkanının aynı zamanda belediye meclis üyesi olması (AKP grubundan), meclis toplantılarında ulaşım ile ilgili alınan kararlarda oy kullanamasa da, Meclis Trafik Komisyonu üyesi olması nedeniyle, bu kararların oluşum sürecine hakim olmasını sağlamaktadır. Belediye Meclisi'nde kararların çoğunlukla Komisyon'dan geldiği gibi ya da kararın bütününe etkilemeyen küçük değişikliklerle alındığı göz önüne alınacak olunursa, Kooperatif'in karar-alma süreçlerinde güçlü bir konumda olduğu görülebilmektedir. Serhat Birlik ayrıca, Edirne kent içi toplu taşıma alanında faaliyet gösteren en eski kooperatif olarak (1970'te 13 kişi tarafından kurulmuş, 1985'te kooperatifleşmiş), alandaki diğer aktörlerle ağ ilişkileri güçlü olan bir aktördür.

Şoförler ve Otomobilciler Odası, 2004-2005 yıllarında aktarmasız ulaşımın sağlanması için İl Trafik Komisyonu'na ve Belediye'ye talepte bulunmuş, sonrasında bu aktarmasız ulaşım çalışmalarını kamu yararına yönelik olduğu gerekçesiyle desteklemiştir. Toplam 970 üyesinden 234'ü minibüs esnafı olan Oda, İl Trafik Komisyonu'nun daimi üyesidir. 5393 sayılı Kanun ile kent içi ulaşım konusunda düzenleme yapma yetkisinin tamamen Belediye'ye devredilmesi, Oda'nın bu alandaki

kararlarda etkinliğini azaltmıştır. Oda yetkilisi, Belediye'nin kararlarında Belediye Başkanı'nın ve özellikle Trafik Komisyonu'nda yer alan meclis üyelerinin etkili olduğunu, meclis üyelerinin çoğunun ulaşım ile ilgili bilgi sahibi olmadığını ve kendilerinin Belediye'nin kararlarına etki edemediklerini belirtmiştir. Bu nedenle, ulaşım yetkisinin belediyeye devredilmiş olmasını eleştirmektedir: *“Yetki İl Trafik Komisyonu'ndayken daha iyiydi. Polisler ve müdürler Türkiye'nin her yerinde aynı işi yaptıkları için profesyoneller ve işi iyi biliyorlar. Komisyon'da bulunan makamlara gidip, anlatıp işin doğru yapılmasını sağlıyorduk. Belediye'nin kararını ise İdare Mahkemesi'nden başkası bozamıyor. Belediye meclis üyeleri bizim işimizi bilmez, bazen Trafik Komisyonu toplantılarına çağırıyorlar ama oy hakkımız yok”*. Oda yetkilisinin bu sözleri, eski yasal düzenlemenin farklı kurumlardan ve alanlardan aktörleri formel karar-alma sürecine dahil etmesi bakımından yönetişime daha uygun olarak değerlendirilebileceğini düşündürmektedir. Yetkinin İl Trafik Komisyonu'nda olduğu dönemde komisyon, devlet, piyasa ve toplumu temsil eden ve kararlarda oy hakkı olan aktörlerden oluştuğu için kararların her kesimin üzerinde anlaşabileceği şekilde çıkması sağlanabilmekteydi. Yetkinin belediyelere devredilmesiyle birlikte, Edirne örneğinde tek yetkili Belediye Başkanı ve onun hakimiyeti altındaki Belediye Meclisi olmuştur. Dolayısıyla, yetkinin yerle devrinin her zaman için demokratikleşme sağlamamaktadır, yetkiye sahip yerel siyasetçilerin bunu nasıl kullandığı demokrasi için belirleyicidir.

İl Emniyet Müdürlüğü Trafik Şubesi, hem İl Trafik Komisyonu'nda temsilcisi bulunması ve Komisyon'un sekreteryalığını yapması, hem de kent içindeki trafik düzenlemelerine uyulmasını denetleme görevini yerine getirmesi açısından önemli bir aktördür. Ayrıca, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Kanun ile ulaşım alanında düzenleme yapma yetkisinin belediyelere aktarılmasından sonra da, Emniyet Müdürlüğü, Belediye'nin yapmış olduğu düzenlemelere ilişkin kooperatiflerin ve halkın şikayet ve taleplerini ilettiği mercii olmaya devam etmiştir. Bu kapsamda, 2007 yılında İl Emniyet Müdürlüğü'nün İçişleri Bakanlığı'ndan görüş almasından sonra Belediye'ye ilettiği bir yazı ile toplu taşımaya ilişkin düzenlemelerin İl Trafik Komisyonu kararlarıyla yapılmasının uygun olacağını bildirmiştir. Emniyet Müdürlüğü'nün bu yazılarına, mahkeme kararlarının dayandığı bilirkişi raporunda da yer verilmiştir. Dolayısıyla, Emniyet Müdürlüğü'nün belediyelere yetki aktarılmasından sonra da

kararlarda etkili olmaya devam ettiği görülmektedir. Ayrıca, Belediye Meclisi tarafından alınan kararların uygulanması ve denetlenmesinde Emniyet Müdürlüğü sahip olduğu altyapı ve yetkiler bakımından güçlüdür. Belediye Meclisi'nin ulaşım ile ilgili aldığı her karar, bilgilendirmek amacıyla Emniyet'e iletilmektedir. Belediye'nin minibüs esnafının belirlemiş olduğu hat ve güzergahlara uygun bir şekilde çalışıp çalışmadığını denetleyecek altyapı ve kadrosu bulunmamaktadır. Uygun çalışmayan minibüslerin belediye zabıtalrı tarafından tespit edilmesi durumunda da, Belediye ancak Encümen kararı ile yayınladığı Minibüs ve Midibüs Yönetmeliği'ne göre ceza verebilmektedir; Trafik Kanunu'na göre ceza verme yetkisi Emniyet'tedir. Trafik Şube'den bir yetkili, Belediye'nin güçsüzlüğünü ve Emniyet olarak sahip oldukları yetkiyi şu şekilde açıklamıştır: *“Ortada büyük bir sofraya var, başında da belediye var. Ama çatal-bıçak benim elimde. Eğer yetki veriliyorsa, denetleme yetkisiyle beraber verilmeli. Güzergahların belirlenmesi yetkisi belediyede, ama belirlediği güzergahta çalışmayan bir minibüsçü gördüğünde belediye zabıtalrı tutanak tutuyor. Encümen de Kabahatler Kanunu'na göre ceza verebiliyor. Oysa belediye, bize bu kararları tebliğ ettiği için biz Trafik Kanunu'na göre ceza kesebiliyoruz”*.

Yargı kurumları, alana ilişkin karar-alma süreçleri üzerinde etkiye sahip güçlü bir aktördür. Belediye tarafından yapılan her düzenlemeye karşı kooperatifler tarafından dava açılmıştır. 2007-2010 yılları arasında Serhat Birlik ile Belediye arasında süren yargı sürecinin sonunda, İl İdare Mahkemesi'nin belediyenin uygulamaya koyduğu aktarmasız ulaşım sisteminin yürürlüğünün durdurulması yönündeki kararı, alanda faaliyet gösteren aktörler arasındaki güç ilişkilerini yeniden belirlemiştir. Serhat Birlik Kooperatifi, mahkemenin lehlerine sonuçlanmasından sonra hem Belediye, hem de Tek Araç (Edirne Ulaşım) Kooperatifi karşında güçlenmiştir. Belediye'nin 2010 yılı sonrasında uygulamaya koyduğu ve hala üzerinde düzenlemeler yaptığı ETUS'un hat ve güzergahları oluşturulurken mahkeme kararlarında vurgulanan eksiklik ve hatalara dikkat edildiği görülmektedir. Dolayısıyla, mahkeme kararları hat ve güzergahların belirlenmesinde de etkili olmuştur.

Son olarak Edirne Belediyesi, 5393 sayılı Kanun'un getirdiği yetki devriyle birlikte, kent içi toplu taşımacılık alanında köklü değişiklikler yaparak yeni bir sistem

oluşturmuştur. Belediye'nin "Aktarmasız Ulaşım" adı altında kurduğu bu yeni sistem, Serhat Birlik'in yüksek yolcu kapasiteli hatlarının bazı güzergahlarının oluşturulan Tek Araç güzergahları ile çakışması nedeniyle hizmet alanındaki paylaşımı değiştirecek niteliktedir. Ancak, Belediye hiçbir zaman toplu taşıma hizmetini kendi sunma eğiliminde olmamıştır. Bu hizmetin Belediye tarafından sunulabilmesi için araç satın alınması ve yatırım yapılması gerekmektedir. Görüşmelerde Belediye'nin bu maliyeti karşılayacak gücü olmadığı belirtilmiştir. Aksine Belediye, kendisine devredilen bu yeni yetki alanını gelire dönüştürme eğilimindedir. 2007 yılında "Aktarmasız Ulaşım Sistemi" kurulurken sisteme katılan minibüs esnafından 60.000'e kadar değişen hat uzatma bedeli almış, 2010 yılında bu sistemin mahkeme tarafından iptal edilmesinden sonra oluşturduğu ETUS'a katılım koşulu olarak da ücret talep ettiği görülmüştür. 2004-2011 arasındaki aktarılan gelişmelerden görüldüğü üzere, Belediye hiçbir zaman kendisine devredilen yetkiyi tam olarak kullanamamıştır. Özellikle 2007-2010 yılları arasında Belediye Meclisi'nin toplu taşıma hat ve güzergahlarıyla ilgili aldığı her karara karşı dava açılması ve bu davaların Belediye aleyhine sonuçlanması, Belediye'nin yetki alanı içerisinde sahip olduğu gücü oldukça kısıtlamıştır. Ayrıca, Belediye'nin aldığı kararların uygulanmasını denetleyecek yeterli kadroya ve teknik altyapıya sahip olmaması da Belediye'nin ulaşım siyasaları alanına hakim olmasını engellemektedir.

3. Edirne'de Ulus-Üstü Hibeler Kapsamında Yerel-Üstü İlişki Ağları

Bu tez çalışması kapsamında incelenecek üçüncü ve son siyasa alanı, AB hibe programları kapsamında Edirne'de uygulanan projeler ve bunlar dışında Edirne'deki kamu kurumları ve STK'ların katıldığı ulus-üstü ilişki ağları çerçevesinde yürütülen faaliyetlerdir. Bu ilişki ağlarının, "yerelleşme" kavramı çerçevesinde bu kurumların hareket etme kapasitesini ne yönde etkilediği tartışılacaktır. Bu amaç doğrultusunda, öncelikle Edirne'de uygulanan AB hibe programları kapsamında -Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı ağırlıklı olmak üzere- uygulanan projeler incelenecek, bu projelerin içerik ve kapsamlarının, proje yürüten kurum ve kuruluşları ne kadar güçlendirdiği tartışılacaktır. Sonrasında ise, AB dışındaki fon programları ve ulus-üstü, uluslar-ötesi işbirliği ağları üyelikleri aracılığıyla Edirne'deki kurumların yürüttüğü faaliyetler incelenecektir. Bu işbirliği ağlarının, formel karar-alma mekanizmaları

kapsamında uygulan(a)mayan siyasaları hayata geçirme olanağı yaratıp yaratmadığı değerlendirilecektir. Bu bağlamda, Edirne’de aktif olarak yerel-üstü ve uluslar-ötesi organizasyonlar ve ağlar ile işbirliği yapan bir sivil toplum örgütünün -Edirne Roman Derneği (EDROM)- de faaliyetleri incelenmiştir.

3.1. Edirne’de Uygulanan Avrupa Birliği Programları

Bu bölümde, Edirne’de uygulanan AB mali yardım programları kapsamında yürütülen projeler, bu projeleri yürüten kurum ve kuruluşların hareket kapasitesine etkisi bağlamında incelenip değerlendirilecektir. Ancak öncelikle, Türkiye’nin yararlandığı AB programlarını ikiye ayırmak gerekmektedir: “Birlik Programları” ve “Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı” (IPA) kapsamında oluşturulan programlar. “Birlik Programları” olarak adlandırılan, AB üye ülkelerinin ve katılan aday ülkelerin finansmanıya ortak bir fon havuzu oluşturulması aracılığıyla belirli alanlara yönelik projelerin desteklendiği programlardır. Bu programlar, Birlik politikalarının uygulanması, Birlik tarafından belirlenen norm ve standartlara ulaşılması, kısacası Müktesebat gereklerinin yerine getirilebilmesi için üye ülke ve katılan aday ülkelere farklı kurumların işbirliğini öngörmektedir. Toplam yirmi altı Birlik Programı’ndan Türkiye’nin katıldığı Programlar; Hayat Boyu Öğrenme Programı (LLP), Gençlik Programı, 7. Çerçeve Programı, Rekabet Edebilirlilik ve Yenilik Programı, Progress Programı, Kültür Programı, Fiscalis 2013 Programı, Gümrük 2013 Programı’dır. Üye ülkelerin katılımının zorunlu olduğu bu programlara aday ülkelerin katılabilmesi için belirli bir prosedürün yerine getirilmesi gerekmektedir. Öncelikle, Avrupa Komisyonu’nun ya da programla ilgili kurumun katılım için niyet beyanında bulunması gerekmektedir. Sonrasında, aday ülkenin ilgili programa katılabilmesi için gereken altyapı oluşturulur ve AB ile aday ülke arasında Mutabakat Zaptı imzalanır. Son aşamada, katılım Bakanlar Kurulu tarafından onaylanıp Resmi Gazete’de yayımlandıktan sonra ilgili programa katılım ile ilgili süreç tamamlanmış olur. “Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı” (IPA) programları ise aday ve potansiyel aday ülkeler için oluşturulmuş bir mali yardım aracıdır. Bu bölümde, IPA kapsamında Edirne’de yürütülmekte olan programlar üzerinde durulacak ve bu programlar kapsamında

desteklenen projelerin bölgesel ve yerel aktörlere sağladığı işbirliği ağlarının bu aktörlerin hareket kapasitesini ne kadar güçlendirdiği tartışılacaktır.

a. Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA)

Aday ve ileride aday olması beklenen potansiyel aday ülkelere yönelik katılım öncesi mali yardım, 2000-2006 döneminde Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik olarak oluşturulmuş PHARE, SAPARD ve ISPA programları, Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı Programı ve CARDS olmak üzere beş ayrı program altında sunulmaktaydı⁴⁵². 2007-2013 mali döneminde Avrupa Komisyonu, mali yardımların çerçevesini sadeleştirmek ve aday ülkelere yönelik destek programlarının finansmanını tek bir mali çerçeve kapsamında yürütmek amacıyla “Katılım Öncesi Mali Araç” (IPA) adı altında yeni bir mali destek yapısı oluşturmuştur. Böylece IPA, 2000-2006 döneminin Katılım Öncesi Mali Yardım Araçları olan PHARE, ISPA, SAPARD, Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı ve CARDS’ın yerini almıştır. IPA kapsamında yer alan ülkeler iki kategoriye ayrılmış olup, birinci kategoride aday ülke statüsündeki Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya, ikinci kategoride ise potansiyel aday ülke olarak değerlendirilen İzlanda, Arnavutluk, Sırbistan (Kosova dahil), Bosna-Hersek ve Karadağ yer almaktadır⁴⁵³. IPA’nın temel hedefi, aday ülke yönetimine yardımcı olarak Müktesebat’a uyumun gerektirdiği yasal ve kurumsal yapıların kurulmasını sağlamak ve ileride yapısal fon programları ve projelerine örnek oluşturacak pilot projelerin aday ülke kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanıp uygulanması için mali yardım sunmaktır⁴⁵⁴.

IPA desteklerinin yürütülebilmesi için yararlanıcı ülkelerin yönetsel bir yapı oluşturması gerekmektedir. Bu doğrultuda Türkiye, IPA desteklerinin işleyişini düzenlemek amacıyla 2008 yılında Avrupa Komisyonu ile IPA Çerçeve Anlaşması

⁴⁵² İbrahim Çelikaş, “2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, **Sayıştay Dergisi**, Nu. 63 (Ekim-Aralık 2006), ss. 40-42; Füsün Özerdem, “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyum- Edirne Örneği”, (**Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi SBE, 2007), ss.58-59.

⁴⁵³ Avrupa Komisyonu Web Sitesi, http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_en.htm (20 Şubat 2012).

⁴⁵⁴ Peter Treuner, “Issues in the Preparation of Regional Development Policy Experience from Candidate Countries”, H. Akder (Der.), **Regional Development and Rural Poverty** içinde (37-53), İstanbul: TESEV Yayınları, 2000, ss. 37-38.

imzalamıştır. “Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” ifadesiyle oluşturulan yönetsel yapı, mali destek sisteminin farklı aşamalarının farklı birimler tarafından yürütülmesini öngörmektedir⁴⁵⁵. IPA’dan yararlanan ülkelere yönelik yapılan mali destekler, belirli hibe programları kapsamında sunulmaktadır. Hibe programları, amaç ve hedefleri tanımlanmış proje teklif çağrılarının ilan edilmesi ve bu çağrılara sunulan projelerin bağımsız değerlendiriciler tarafından incelenmesi sonucunda kabul edilen projelerin desteklenmesi yoluyla işlemektedir.

IPA’nın beş bileşeni bulunmaktadır: (1) Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma, (2) Bölgesel ve Sınırötesi İşbirliği, (3) Bölgesel Kalkınma, (4) İnsan Kaynaklarını Geliştirme, (5) Kırsal Kalkınma. Aday ülke statüsünde olan Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya bu beş bileşenin hepsinden yararlanabilmektedir, ancak potansiyel aday ülkeler sadece ilk iki bileşen kapsamında yürütülen fonlardan faydalanabilmektedir. Her ülke için, ülke nüfusu dikkate alınarak kişi başına belirli bir destek miktarı belirlenmekte, böylece ülkelerin IPA’dan alacakları mali yardım miktarı ortaya çıkmaktadır. Bu miktar Türkiye için, kişi başına 67 Avro olarak belirlenmiştir. IPA’dan faydalanan aday ve potansiyel aday ülkeler içerisinde Türkiye’nin 2007-2013 yılları arasında aldığı toplam fon miktarı, toplam dağıtılan fonun %48,5’ünü tutmaktadır. Bu, diğer ülkelerin paylarıyla karşılaştırıldığında oldukça yüksek bir orandır. Ancak, bu oranın yüksek olması Türkiye’nin nüfusunun diğer aday ve potansiyel aday ülkelerin nüfuslarına göre oldukça fazla olmasından kaynaklanmaktadır. Öte yandan, Türkiye için belirlenen kişi başına 67 Avroluk miktar,

⁴⁵⁵ Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kapsamında oluşturulan birimler; (1) Ulusal IPA Koordinatörü: IPA genel koordinasyonunu sağlamak üzere Avrupa Bakanlığı Müsteşarı görevlendirilmiştir. (2) Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynakları Bileşenleri için Stratejik Koordinatör: Stratejik Uyum Çerçeve Belgesini hazırlama görevi Kalkınma Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı’na verilmiştir. (3) Yetkili Akreditasyon Görevlisi: Ulusal Fon’un akredite edilmesi, izlenmesi, askıya alınması ve kaldırılmasından sorumlu olan, Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu bakanıdır. (4) Ulusal Fon: Başında Hazine Müsteşarı bulunmaktadır. Hazine Müsteşarlığı’na bağlı olarak Ulusal Fon Daire Başkanlığı oluşturulmuştur (5) Program Otoritesi: IPA’nın Bölgesel Kalkınma Bileşeni için Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme, Çevre ve Şehircilik, Orman ve Su İşleri, Bilim, Sanayi ve Teknoloji bakanlıkları; İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; Kırsal Kalkınma Bileşeni için ise Gıda, Hayvancılık ve Tarım Bakanlığı görevlendirilmiştir. (6) Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB): İhalelerin AB kurallarına uygun yapılmasından ve raporlama sisteminin düzgün işlemesinden sorumludur. (7) Denetim Otoritesi: Hazine Kontrolörleri Kurulu görevlendirilmiştir ve IPA’nın yönetimini ve faaliyetlerini denetleyip, raporlamakla görevlidir. Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>, (20 Şubat 2012).

diğer aday ülkeler içinde en düşük miktardır⁴⁵⁶. Aşağıdaki tabloda, 2007-2013 yıllarında Türkiye için öngörülen IPA mali yardım miktarının bileşenlere göre dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 17: Türkiye için Öngörülen IPA Destek Miktarları (2007-2013)

Bileşen	Yıllara Göre Öngörülen IPA Desteği (Milyon Avro)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,1	239,5	211,3	228,6	233,9	238,3
Bölgesel ve Sınırötesi İşbirliği	2,1	2,9	3	9,6	9,8	10	10,2
Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	367,8	378
İnsan Kaynaklarını Geliştirme	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,9	96
Kırsal Kalkınma	20,7	53	85,5	131,3	172,5	197,9	213
TOPLAM	497,2	538,7	566,4	653,7	781,9	899,5	935,5

Kaynak: Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://www.abgs.gov.tr>.

Tabloda görüldüğü üzere, en yüksek mali yardımın “geçiş dönemi desteği ve kurumsal yapılanma” bileşenine aktarılması öngörülmektedir. Ancak, bu bileşene aktarılacak destek miktarı yıllar itibariyle azalma göstermektedir. Öte yandan, özellikle “bölgesel kalkınma” ve “kırsal kalkınma” bileşenlerine yönelik mali yardımlarda ciddi bir artış olduğu görülmektedir. Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği (SÖİ) ise, toplam IPA fonları kapsamında en az kaynağın ayrıldığı bileşen olarak ortaya çıkmaktadır, ancak 2010 yılından itibaren bu bileşene aktarılması öngörülen destek tutarlarında önemli bir artışın olduğu görülmektedir. 1. Bileşen, sadece merkezi yönetim kurumlarının kullanımına açık olup, Müktesebat’a uyum, kamu yönetimi reformu, adalet ve iç işleri reformları, sivil toplum geliştirilmesi ve temel haklar, çevre politikası, eğitim ve sağlık sistemleri reformu ile mali kontrol alanları bu bileşenin öncelikli konuları olarak

⁴⁵⁶ Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5&l=2> (20 Şubat 2012).

belirlenmiştir. Bölgesel Kalkınma Bileşeni, adaylık sürecinin tamamlanıp AB'ye üye olunmasından sonra kullanılacak yapısal fonlara hazırlık niteliğinde faaliyetleri desteklemektedir. Bu bileşenin ana başlıkları; çevre, ulaşım ve bölgesel rekabet edebilirlik olup, bunların yürütülmesinden ilgili bakanlıklar sorumludur. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni de, üyelikten sonra kullanılacak Avrupa Sosyal Fonu'na uyumun gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın koordinasyonunda yürütülen bu bileşen, kişi başı milli geliri Türkiye ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelerdeki istihdam kapasitesinin artırılması ve insan kaynaklarının güçlendirilmesine yönelik projelere destek sağlamaktadır. Edirne, milli gelir ortalaması koşulunu karşılamadığı için bu bileşen altında açılan programlardan faydalanamamaktadır. Kırsal Kalkınma Bileşeni kapsamında tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, üreticilere, kooperatiflere ve üretici birliklerine destek sağlanmaktadır. Bu bileşene ayrılan fon, IPARD Programı kapsamında kullanılmakta olup, Bileşen'in programı Gıda, Hayvancılık ve Tarım Bakanlığı (eski Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı) tarafından 42 ili kapsayacak şekilde hazırlanmış ve 2010 yılında uygulamaya konmuştur. Bu programdan faydalanacak illerin seçiminde, tarımsal potansiyele sahip iller arasında kişi başına düşen GSYİH'si Türkiye ortalamasının %75'inden daha az olma kriteri esas alınmıştır. Buna ek olarak, illerin dış göç oranları da seçim aşamasında dikkate alınmıştır⁴⁵⁷. Edirne'de bulunan kurum ve kuruluşlar, Edirne'nin yüksek tarımsal potansiyele sahip bir il olmasına rağmen, GSYİH koşuluna uymadığı için IPARD Programı kapsamındaki hibelerden yararlanamamaktadır.

Edirne'nin yararlandığı IPA destekleri içerisinde SÖİ Bileşeni kapsamında yürütülen programlar önemli bir yer tutmaktadır. Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma bileşenlerinin Edirne İli'ne açık olmaması nedeniyle, Edirne'de kamu kurumları dışındaki kuruluşların proje sunabileceği tek bileşen SÖİ'dir. Bu bileşen kapsamında iki program yürütülmektedir ve ikisi de Edirne'den kurum ve kuruluşların başvurusuna açıktır. İlki, Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği (BG-TR SÖİ), ikinci ise Karadeniz Havzası Programı'dır.

⁴⁵⁷ Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı (2007-2013), http://www.tkd.gov.tr/files/IPARD_TR.zip (20 Şubat 2012).

BG-TR SÖİ Programı'na ilişkin daha ayrıntılı bilgi bir sonraki başlık altında verilecektir, burada Karadeniz Havzası Programı'na ilişkin bilgiler kısaca aktarılacaktır.

Karadeniz Havzası Programı, AB'nin 2004 yılında oluşturduğu "Avrupa Komşuluk Politikasının" uygulama aracı "Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı" (ENPI) kapsamında desteklenmekte ve Program'dan Karadeniz havzasında bulunan on ülke faydalanmaktadır. Türkiye ise Program'dan 2010 yılından itibaren yararlanmakta olup, Türkiye'den 25 il Program'a katılabilmekte, bu illerden katılan kurum ve kuruluşlara ENPI değil, IPA kapsamında fon sağlanmaktadır. Ancak, Türk kurumları başvuru sahibi olarak değil, proje ortağı olarak katılabilmektedir. 2007-2013 mali dönemi için toplam 26.433.410 Avro katkı sağlanması öngörülmüş olup, bu miktar Program'a katılan ülkelerin %10 oranındaki ortak finansman katkısını da içermekte, ancak Türkiye'nin katılımı için öngörülen IPA fonlarını içermemektedir⁴⁵⁸. Program kapsamında bugüne kadar iki proje teklif çağrısına çıkmıştır; birinci çağrı 12 Ekim 2009'da, ikinci çağrı ise 30 Eylül 2011'e kapanmıştır. İlk çağrı kapsamında sunulan projelerin değerlendirme süreci tamamlanmış olup, 31 Aralık 2011 itibarıyla toplam 13 proje ile sözleşme imzalanmıştır. Hibe almaya hak kazanan bu projeler içerisinde Edirne İli'nden kurumların katıldığı proje bulunmamaktadır⁴⁵⁹.

b. Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı (BG-TR SÖİ)

BG-TR SÖİ Programı, AB'nin bölgesel kalkınma stratejisi uyarınca Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve IPA aracılığıyla finanse edilmektedir. Programa iki ülkeden sınır illeri dahil edilmiştir: Türkiye'den Edirne ve Kırklareli ile Bulgaristan'dan Yambol, Haskova ve Burgas. Program'ın Yönetim Otoritesi, Bulgaristan Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı Planlama ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü'dür.

⁴⁵⁸ Türkiye'nin Karadeniz Havzası Programı'na katılımı için IPA fonlarından yıllık 1.000.000 Avro sağlanması öngörülmüş olup, bu miktarın yıllık finansman kararlarında onaylanması gerekmektedir. <http://www.blacksea-cbc.net/index.php/eng/Programme> (20 Şubat 2012).

⁴⁵⁹ Kazanan Projeler Listesi, <http://www.blacksea-cbc.net/index.php/eng/Projects/Awarded-projects> (20 Şubat 2012). Liste 31 Aralık 2011 tarihine kadar imzalanan proje sözleşmelerini içermektedir. Bu tarihten sonra da birinci çağrı kapsamında kazanan projeler için sözleşme imzalama süreci devam etmiştir. Bu nedenle, bu tarihten sonra Edirne'den hibe almaya hak kazanan proje(ler) için sözleşme imzalanmış olması mümkündür, ancak bununla ilgili bilgiye erişilememiştir. Türkiye'den İstanbul, Zonguldak, Trabzon ve Tekirdağ illerinden kurumların katıldığı projeler hibe almaya hak kazanmıştır.

Ulusal Otorite ise, Türkiye Avrupa Birliği Bakanlığı'dır⁴⁶⁰. Bunlar dışında, Program'ın uygulama sistemi içerisinde, her iki ülkenin yerel ve bölgesel temsilcilerinden oluşan ve Program'ın izlenmesinden sorumlu olan Ortak İzleme Komitesi (OİK) ile merkezi Haskova'da yer alan ve Edirne'de bir şubesi bulunan Ortak Teknik Sekretarya (OTS) oluşturulmuştur. OTS'nin Edirne Şubesi, Edirne Valiliği bünyesinde kurulmuş olan Avrupa Birliği Eşgüdüm Merkezi'dir (ABEM) ve temel görevi, Program ile yerel düzeydeki potansiyel proje başvuru sahipleri arasındaki iletişimi sağlamak amacıyla proje teklif çağrılarını duyurmak, bu konuda potansiyel proje başvuru sahiplerini bilgilendirmek, proje fikri sahiplerine ortak bulmada yardımcı olmaktır.

2007 yılına kadar, Bulgaristan ile Türkiye arasındaki işbirliği faaliyetleri iki ülke ve Avrupa Komisyonu arasında imzalanan mutabakat anlaşmaları ile oluşturulan SÖİ programları kapsamında yürütülmekteydi. Bu programlar; (1) Bulgaristan ve Türkiye arasında "insandan insana" (*people-to-people*) faaliyetleri destekleyen "2003 Dış Sınır Başlangıç Programı", (2) Avrupa Komisyonu tarafından toplam 6 milyon Avroluk hibe aktarılan PHARE 2004 BG-TR SÖİ Programı ve (3) Avrupa Komisyonu'nun toplam 10 milyon Avro hibe aktardığı PHARE 2005 BG-TR SÖİ Programı'dır⁴⁶¹. 2004-2006 yılları arasında yürütülen bu SÖİ programları üç öncelik alanı altında sunulan projeleri desteklemiştir. Bu öncelik alanları; (1) Sınır Ötesi Altyapı, (2) Çevrenin Korunması, Geliştirilmesi ve Yönetimi ve (3) İnsandan insana Faaliyetler⁴⁶². Birinci öncelik alanına yönelik 2004 yılı bütçesi altında yürütülen, 17. yüzyıl döneminden kalma Ekmekçizade Kervansarayı'nın onarılıp hizmete sunulmasını amaçlayan restorasyon projesi DPT tarafından hazırlanmış, sonrasında Edirne Valiliği bünyesinde kurulan ABEM koordinasyonunda yürütülmüştür. Projeye AB katkısı yaklaşık 1.950.000 Avro'dur. Projenin nihai faydalanıcısı Edirne İl Özel İdaresi'dir. Restore edilip hizmete açılan Kervansaray'ın çeşitli kültürel ve ticari etkinliklerde toplantılarda kullanılması, günümüzde de Edirne İl Özel İdaresi tarafından yürütülmektedir. Bu projenin devamı niteliğinde 2006 yılı bütçesi altında, "Edirne Ekmekçizade Kervansarayı'nın Yönetimi İçin Teknik Yardım" projesi ABEM

⁴⁶⁰ 2011 yılına kadar, Ulusal Otorite Başbakanlığa bağlı Türkiye İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA) idi.

⁴⁶¹ Avrupa Komisyonu, IPA Cross-Border Co-operation Programme Bulgaria-Turkey, <http://www.ipacbc-bgtr.eu/attachments/download/198>, (20 Şubat 2012).

⁴⁶² Özerdem, s.98.

tarafından hazırlanmış ve 150.000 Avro hibe almaya hak kazanmıştır. Proje, Kervansaray'ın onarımından sonra her iki ülke halkının kültürel ve ekonomik işbirlikleri geliştirebilecekleri sınır ötesi bir mekana dönüştürülmesi için çeşitli faaliyetleri desteklemeyi amaçlamaktadır. Diğer bir proje, "Kırklareli-Dereköy-Aziziye Türk Bulgar Sınırı Devlet Yolunun İyileştirilmesi" başlığını taşımakta ve 2006 yılı bütçesi kapsamında Devlet Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanıp yürütülmüştür. Talep edilen toplam bütçe 4.949.000 Avro olup, bunun yaklaşık 1.250.000 Avrosu eşfinansman kapsamında proje yürütücüsü kurum tarafından karşılanmıştır. Sınır Ötesi Altyapının Geliştirilmesi öncelik alanında desteklenen projenin amacı, Türk ve Bulgar sınırı boyunca ticari yük ve yolcu geçişlerinin niteliğini ve niceliğini geliştirmek ve kolaylaştırmak olarak belirlenmiştir. İkinci öncelik alanı olan "Çevrenin Korunması, Geliştirilmesi ve Yönetimi" kapsamında iki proje yürütülmüştür. Bunlardan ilki, 2006 bütçe yılı kapsamında ÇOB tarafından hazırlanıp yürütülen "Yıldız Dağlarında Doğal Kaynakların ve Biyoçeşitliliğin Korunması ve Sürdürülebilir Gelişimi" projesi, sınır bölgesindeki Yıldız Dağları'nda biyosfer rezervi kurulması için yol haritası hazırlamayı ve ortak eğitim faaliyetleriyle kamu bilincini artırmayı amaçlamaktadır. Projenin toplam bütçesi 2.050.000 Avro olup, 187.500 Avrosu eşfinansman olarak Bakanlık tarafından karşılanmıştır. "Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Bölgesinde Sel Taşkınlarının Önlenmesi Amacıyla Kapasitenin Güçlendirilmesi Projesi" ise, DSİ Genel Müdürlüğü tarafından 2006 yılı bütçe programına yönelik hazırlanmıştır. Başlangıçta taşkın tahmin sistemi geliştirilmesine yönelik bir model çalışmasını içeren proje, daha sonra Bulgar ortağının talebi üzerine, Meriç Nehri üzerindeki kum adacıklarının kaldırılması çalışmasına dönmüştür. Projenin toplam bütçesi 4.080.000 Avro, eşfinansmanı ise 825.000 Avrodur⁴⁶³.

2004-2006 yılları arasında "insandan insana" faaliyetler kapsamında yürütülen projeler ise Ortak Küçük Projeler Fonu (OKPF) kapsamında desteklenmiştir. Bu fon altında ilan edilen proje teklif çağrılarında yerel yönetimler, STK'lar ve diğer yerel kurum ve kuruluşlar bölgesel kalkınma ve sınır ötesi işbirliklerine yönelik projelerini

⁴⁶³ Özerdem, ss.102-108; Avrupa Komisyonu, IPA Cross-Border Co-operation Programme Bulgaria-Turkey, <http://www.ipacbc-bgtr.eu/attachments/download/198>, (20 Şubat 2012); Çevre ve Orman Bakanlığı, Yıldız Dağları Proje Fişi, http://yildizdaglari.cevreorman.gov.tr/medialibrary/2010/08/TR-06-02-16-_Yildiz_Proje_Fis_TR.pdf (20 Şubat 2012).

hazırlayarak başvurmuşlardır. OKPF aracılığıyla, yerel gereksinimleri temel alan ve yerel aktörlerin katılımını sağlayan, sınır ötesi etkiye sahip küçük ölçekli, bireyler arası ilişkileri geliştirmeye ve yerel kalkınma sağlamaya yönelik faaliyetler desteklenme, böylece sınır bölgelerinin eşitsiz kalkınma düzeylerinin uyumlulaştırılması ve sınır ötesi işbirliği ağlarının kurulması hedeflenmektedir⁴⁶⁴. 2003 yılında, Türk ve Bulgar yetkililerinin karşılıklı anlaşmaları sonucunda, 2004-2006 yılları için uygulamaya konulacak olan SÖİ programından önce, bu programa yönelik pilot projelerin destekleneceği bir OKPF açılmıştır. 2003 OKPF için toplam 930.000 Avroluk fon ayrılmış, proje başına verilecek en yüksek destek miktarı da 100.000 Avro olarak belirlenmiştir. OKPF altında desteklenecek projeler için; ekonomik kalkınma, turizm, kültürel değişim ve kurumsal kapasitenin artırılması olarak dört tedbir alanı belirlenmiştir⁴⁶⁵. 2003 OKPF kapsamında desteklenen 20 projenin 9’unda Türk kurumları proje lideri⁴⁶⁶, diğerlerinde proje ortağı olarak yer almıştır⁴⁶⁷. Bu projeler kapsamında iki taraftan da, belediyeler, ticaret ve sanayi odaları, ticaret borsaları, belediye birlikleri, yükseköğretim kurumları, kamu kurumları, kalkınma ve yatırım ajansları, proje sahibi ya da ortağı olarak desteklenmiştir. Bu projeler incelendiğinde, kültürel işbirliği faaliyetleri, belirli sektörlerle (turizm, ticaret, tarım) yönelik bilgi alışverişi ve işbirliği ağlarının kurulması ve eğitim kurumları arasında işbirliğine yönelik olduğu görülmektedir. Bu projelere aktarılan destek tutarları 16.300 ile 88.700 Avro arasındadır. 2003 yılı OKPF kapsamında desteklenen projeler, özellikle Türk tarafından katılan kurum ve kuruluşların ilk AB projesi deneyimlerini oluşturmaktadır. 2004-2006 yılları arasında OKPF kapsamında 62 proje desteklenmiş olup, 43 projede Türk kurumları proje lideri olarak yer almıştır. Aşağıdaki tabloda Edirne ve Kırklareli’nde bulunan kurum ve kuruluşların yıllar itibarıyla destek aldığı proje sayıları ve destek tutarları gösterilmektedir. Tabloda görüldüğü üzere, Edirne’den başvuru

⁴⁶⁴ Mahmut Güler, Çiğdem Aksu ve Gökben Demirbaş, “Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Programları ve Yerel Ekonomik Kalkınma: Trakya Bölgesi Örneği”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Sayı.45 (Ocak 2010), s.230; Özerdem, s.108.

⁴⁶⁵ Özerdem, s.108, 111.

⁴⁶⁶ Proje lideri, projenin hazırlanmasından, sunulmasından sorumludur ve kabul edilmesi durumunda hibe sözleşmesi imzalama yetkilidir. Ayrıca projenin uygun yürütülmesinden ve harcamaların bütçede öngörüldüğü şekliyle yapılmasından, raporlamadan sorumludur.

⁴⁶⁷ Edirne’den proje sahibi olarak destek alan kurumlar, Edirne Genç İşadamları Derneği ile Edirne Ticaret ve Sanayi Odası (ETSO) olmuştur.(Bkz. EK-8).

sahibi olarak sınır ötesi işbirliği projeleri yürüten kurumların sayısı yıllar geçtikçe artmaktadır.

Tablo 18: 2003-2006 Yılı OKPF Proje Teklif Çağruları Kapsamında Türk Başvuru Sahiplerinin Desteklenen Projeleri

Yıllar	Proje Sayıları		Proje Bütçesi (€)	
	Edirne	Kırklareli	Edirne	Kırklareli
2003	2	7	119.867,32	336.322,88
2004	5	8	185.991,4	336.872,3
2005	4	9	122.447,56	331.795,07
2006	10	7	364.655,45	256.011,45

2003-2006 yıllarında Edirne İli'nde bulunan kurum ve kuruluşların proje lideri ya da proje ortağı olarak destek aldıkları SÖİ projeleri konuları, tez çalışması kapsamında dört alan altında sınıflandırılmıştır: (1) kültür, (2) mesleki iş ağı, (3) eğitim ve (4) tarım/hayvancılık/gıda. Buna göre, 6 adet “kültürel” işbirliği, 10 adet sektörel ve mesleki işbirliğini geliştirmeye yönelik “iş ağı”, 2 adet eğitim kurumları arasında işbirliği kurmaya ya da mesleki ve kurum içi eğitim faaliyetleri düzenlemeye yönelik “eğitim” ve 2 adet “tarım/hayvancılık/gıda” alanında proje gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde Edirne İli'nden kurum ve kuruluşların yer aldığı projeler kurum tiplerine göre incelendiğinde, yerel yönetim ve yerel yönetim birliklerinin 6, kamu kurumlarının 2, meslek örgütleri ve odaların 6, dernek ve vakıf statüsündeki STK'ların 6 projede yer aldığı görülmüştür⁴⁶⁸. Aşağıdaki tabloda, Edirne'den destek alan kurumların projeleri, proje konusu alanları ve proje bütçeleri gösterilmektedir. Proje bütçelerinin %90'ı AB hibesidir. Toplam 20 projenin bütçesi yaklaşık 760,5 bin Avro tutmaktadır ve bunun

⁴⁶⁸ Yerel yönetim projeleri kapsamında, Edirne Belediyesi'nin 2, Süloğlu Belediyesi ve İpsala Belediyesi'nin 1'er, Meriç Belediyeler Birliği ile TRAKAB'ın 1'er projesi bulunmaktadır. Kamu kurumları projeleri kapsamında eğitim kurumlarının projeleri değerlendirilmiştir. Merkez İlköğretim Okulu ile Trakya Üniversitesi'nin 1'er projesi bulunmaktadır. Meslek örgütleri projeleri kapsamında ETSO'nun 2, Edirne Esnaf ve Sanatkarlar Odası'nın (EDESÖB) 1, Edirne Şoförler ve Otomobilciler Odası'nın 1, Edirne Tatlıcı Büfeci Kebap ve Lokantacılar Esnaf Odası'nın 1, Edirne Tabipler Odası'nın 1 projesi desteklenmiştir. STK projeleri olarak ise, Edirne Genç İşadamları Derneği (EGİAD)'ın 3, Edirne Roman Kültürünü Araştırma, Geliştirme ve Dayanışma Derneği'nin (EDROM) 1, Anadolu Folklor Vakfı Edirne Grup Başkanlığı'nın 2 projesi desteklenmiştir. Bkz. EK-7.

yaklaşık 684,5 bini AB hibesi olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla AB, proje başına ortalama 34.000 Avro civarında destek sağlamıştır.

Tablo 19: 2003-2006 Yılları Edirne Kurumları Projeleri

Kurum Tipi	Proje Sayısı	Proje Konusu Alanı	Proje Bütçeleri Toplamı (€)
Yerel yönetim ve Yerel yönetim birlikleri	6	Eğitim, İş ağı, Tarım/hayvancılık/gıda	211.187,8
Kamu Kurumları	2	Eğitim	53.473,77
Meslek örgütleri	6	Kültür, İş ağı	198.642,7
STK	6	Kültür, İş ağı	297.142,6
TOPLAM	20		760.446,87

AB'nin aday ve potansiyel aday ülkelere sunduğu katılım öncesi mali yardımlar, 2007-2013 döneminde IPA adı verilen tek bir mali araç kapsamında birleştirilmiş olup, bu dönemde BG-TR SÖİ Programı da IPA kapsamına alınmıştır. Bir önceki başlık altında aktarıldığı üzere SÖİ, IPA'nın beş bileşeninden birini oluşturmaktadır, ancak bu bileşenler arasında en düşük destek miktarının öngörüldüğü bileşendir. 2007-2013 programlamasında, BG-TR SÖİ Programı'nın stratejik hedefi, belirlenen SÖİ bölgesinde daha güçlü bir Avrupa bütünleşmesine katkıda bulunacak dengeli sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması olarak belirlenmiştir. Bu hedef kapsamında tanımlanan özel amaçlar ise; (1) İşbirliği alanında karşılıklı üstünlüklere dayalı sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı desteklemek, (2) Bireyler ve topluluklar arasında genel toplumsal kalkınmayı geliştirmek ve toplumsal uyumu desteklemek, (3) Doğal kaynakların verimli kullanılmasını ve doğal, kültürel, tarihsel miras değerlerinin korunmasını sağlayarak yaşam kalitesini artırmaktır. Bu amaçlar doğrultusunda üç öncelik eksenini belirlenmiştir: (1) Sürdürülebilir ekonomik ve toplumsal kalkınma, (2) Yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, (3) Teknik yardım⁴⁶⁹. Dolayısıyla, BG-TR SÖİ

⁴⁶⁹ Avrupa Komisyonu, IPA Cross-Border Co-operation Programme Bulgaria-Turkey, <http://www.ipacbc-bgtr.eu/attachments/download/198>, (20 Şubat 2012).

Programı kapsamında açılacak proje teklif çağrılarında sunulacak projelerin bu öncelik eksenlerinden birine yönelik tasarlanması ve faaliyetler içermesi gerekmektedir.

2007-2013 IPA BG-TR SÖİ Programı kapsamında bugüne kadar iki teklif çağrısına çıkmıştır. Birinci teklif çağrısı, 28 Eylül 2009 tarihinde yayınlanmış olup, proje tekliflerinin başvurusu için son tarih 28 Aralık 2009 olarak belirlenmiştir. İkinci teklif çağrısı ise, 8 Eylül 2011 tarihinde ilan edilmiş ve 8 Aralık 2011’de kapanmıştır⁴⁷⁰. Görüldüğü gibi, iki teklif çağrısı arasında iki yıl süre bulunmaktadır. Bunun nedeni, ilk teklif çağrısına sunulan projelerin değerlendirilip, hibe almaya haz kazanılan proje sahipleri ile sözleşmelerin imzalanması oldukça uzun sürmüştür. Aralık 2009 sonunda kapanan ilk çağrıya sunulan projelerin sonuçları 2011 yılı Haziran ayı içerisinde belli olmuş, hibe sözleşmelerinin imzalanması ise 2011 Temmuz-Ağustos aylarında gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla 2009 sonunda proje tekliflerini sunan proje sahipleri, bu projelerini uygulamaya ancak 2011 yılının ikinci yarısından sonra başlayabilmiştir.

2007-2013 BG-TR SÖİ Programı 1. Teklif çağrısı, Program’ın tanımlanan stratejik hedefi ve özel amaçları doğrultusunda Türkiye’den Edirne ve Kırklareli illerinde, Bulgaristan’dan Yambol, Haskova ve Burgas illerinde bulunan kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanacak projelerin desteklenmesini öngörmektedir. Sunulan her projede sınır bölgesinin her bir tarafından en az bir ortak kurum olmalıdır. Projeyi hazırlayıp sunan ve projenin kabul edilmesi durumunda Yönetim Otoritesi ile hibe sözleşmesini imzalama yetkisi olan kurumlar “lider ortak” olarak tanımlanmıştır. Lider ortak ve diğer proje ortakları için uygunluk kriterleri aynıdır. Tüzel kişilik olmak ve kar amacı gütmemek koşuluyla, merkezi ve bölgesel yönetim kurumları, yerel yönetimler, bölgesel kalkınma ve istihdam ajansları, odalar, eğitim kurumları, sendikalar, işveren ve üretici birlikleri, STK’lar bu teklif çağrısı kapsamında, ilk iki öncelik eksenine yönelik (sürdürülebilir toplumsal ve ekonomik kalkınma ile yaşam kalitesinin iyileştirilmesi) proje sunma hakkına sahiptir. Bu öncelik eksenlerinin altında müdahale alanları belirlenmiştir. 3. öncelik eksenine olan teknik yardım destekleri ise sadece Program’ın yönetim ve uygulama organlarına ayrılmıştır. Sunulan proje bütçelerinin %85’i AB

⁴⁷⁰ Avrupa Birliği Bakanlığı, Bulgaria-Turkey Cross-Border Cooperation Programme, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45456&l=2> (20 Şubat 2012).

hibesi olarak sağlanmakta, %15’lik eşfinansman oranı ise ulusal kamu katkısı olarak Türk ve Bulgar devletlerinin ilgili bakanlıkları tarafından karşılanmaktadır.

Tablo 20: 2007-2013 IPA BG-TR SÖİ Programı 1. Teklif Çağrısı Koşulları (2009 Yılı)

Öncelik Eksenini	Müdahale Alanı	Proje Tipi	Hibe Miktarı (Avro)	AB tarafından sağlanan hibe (€)	Ulusal eş-finansman (€)	Toplam finansman (€)
1. Sürdürülebilir Toplumsal ve Ekonomik Kalkınma	1.1. Sosyal ve sosyal yakınlaşmada ilişkilerin iyileştirilmesi	Hafif Ölçekli	10.000-100.000	2.377.586	419.574	2.797.160
	1.2. Ekonominin rekabet etme gücünün artırılması	Hafif Ölçekli	10.000-100.000			
	1.3. İşbirliği alanının sahip olduğu ekonomi potansiyelin artırılmasına yönelik altyapı desteği	Yatırım	100.000-600.000			
2. Yaşam Kalitesinin İyileştirilmesi	2.1. Çevrenin, doğanın, tarihin ve kültürel mirasın korunması	Hafif Ölçekli	10.000-100.000	2.971.983	524.468	3.496.451
		Yatırım	100.000-600.000			
	2.2. Doğal kaynakların, kültürel ve tarihi mirasın dayanıklı kullanımına yönelik kapasite geliştirilmesi	Hafif Ölçekli	10.000-100.000			
TOPLAM				5.349.569	944.042	6.293.611

Kaynak: IPA Bulgaristan-Türkiye Sınırötesi İşbirliği Programı (2007-2013) Teklif Çağrısı No:2007CB16IPO008-2009-1 Başvuru Rehberi, s. 16, www.ipacbcgtr.eu.

Yukarıdaki tabloda, 1. Teklif çağrısı kılavuzunda belirtildiği şekliyle, öncelik eksenleri kapsamında belirlenmiş müdahale alanları, bu alanlarda desteklenmesi planlanan proje tipleri, proje bütçeleri ve süre sınırları ile AB tarafından aktarılması öngörülmüş finansman tutarları gösterilmektedir. Görüldüğü gibi, öncelik eksenleri altında belirlenen müdahale alanlarında iki tip proje sunulabilmektedir: “hafif ölçekli” ve “yatırım”. Hafif ölçekli projeler; araştırma, çalışma, seminerler gibi sınırın iki tarafındaki proje ortakları arasında bilgi alışverişini sağlayamaya ve işbirliği kurmaya yönelik faaliyetleri içeren, yatırım niteliği olmayan projeleri ifade etmektedir. Yatırım projeleri ise, inşaat, altyapı sistemlerinin kurulması, onarım, restorasyon ve tedarik gibi faaliyetleri içeren projeleri belirtmektedir. Hafif ölçekli projeler için, sunulan projelerin bütçelerinin 10.000 Avro’dan az, 100.000 Avro’dan fazla olmaması gerekmektedir. Yatırım projeleri için ise bütçe sınırları, 100.000 ile 600.000 Avro arasında belirlenmiştir.

Aralık 2009’un sonunda kapanan 1. Teklif çağrısına sunulan projelerin değerlendirmesi yaklaşık 1,5 yıl sürmüştür, hibe almaya hak kazanan proje sahipleri 2011 yılının Haziran ayı içerisinde belli olmuştur ve 47 projeye toplam 9 milyon Avro’nun üstünde finansman desteği sağlanmıştır. Bu desteğin yaklaşık 7.650.000’i AB hibesi olarak gerçekleşmiştir. Bu projelerden 28’ine Edirne’den kurum ve kuruluşlar proje lideri (11 projede) ya da ortağı olarak katılmaktadır. Bu 28 projenin bütçeleri toplamı yaklaşık 5.400.000 Avro’dur.

Tablo 21: 2007-2013 IPA BG-TR SÖİ Programı 1. Teklif Çağrısı Edirne İli Projeleri

Kurum Tipi	Proje Sayısı	Proje Tipi		Proje Rolü		Toplam Bütçe (€)
		Hafif Ölçekli	Yatırım	Lider	Ortak	
Yerel Yönetim ve Yerel Yönetim Birlikleri	12	7	5	4	8	3.529.342,91

Kurum Tipi	Proje Sayısı	Proje Tipi		Proje Rolü		Toplam Bütçe (€)
		Hafif Ölçekli	Yatırım	Lider	Ortak	
Kamu Kurumları ⁴⁷¹	9	8	1	4	5	1.489.124,62
Meslek Örgütleri	7	6	1	3	4	874.409,46
STK	1	1	-	-	1	98.005
TOPLAM⁴⁷²	28	22	6	11	17	5.392.003,57

Kaynak: OTS Edirne Şubesi ABEM.

Tabloda gösterilen bütçe tutarlarının, proje lideri ve ortak(ları) tarafından kullanıldığı dikkate alınacak olursa, bu bütçelerin ne kadarının Edirne'ye geldiği konusunda kesin bilgi edinmek mümkün olmamıştır. Her projede bütçe paylaşımı, proje hazırlama aşamasında ortaklar arasındaki karşılıklı anlaşmaya göre belirlenmektedir. Ancak, proje lideri kurumların bütçelerden genelde daha fazla oranda pay aldığı bilinmektedir. Proje sözleşmesi imzalandıktan sonra, bütçede öngörülen toplam hibe proje liderinin hesabına yatmakta, proje ortaklarının yürüteceği faaliyetler, personel, vb. giderleri için bütçede öngörülmüş olan pay, lider tarafından ortakların hesabına geçirilmektedir. Dolayısıyla proje bütçesinin kullanımı, projenin uygun bir şekilde yürütülmesinden sözleşme makamına karşı sorumlu olan proje liderinin kontrolünde bulunmaktadır. Edirne'den kurum ve kuruluşların proje lideri olarak yer aldığı projelerin toplam bütçesi yaklaşık 2 milyon Avro'dur.

Edirne İli projeleri konuları temelinde incelendiğinde; kültür ve doğa mirasının korunması, kurumsal ve/veya kurum üyelerinin yönetsel ve mesleki kapasitelerinin geliştirilmesi, belirli sektörlere yönelik işbirliği ağlarının kurulması, eğitim kurumları arasında işbirliği yapılmasına yönelik faaliyetleri içeren projeler olduğu görülmektedir.

⁴⁷¹ Kamu kurumları kategorisinin içerisine, liseler, üniversite, Çeltik Komisyonu ve köylere hizmet götürme birlikleri dahil edilmiştir. Üretici birlikleri ise, yasak statü gereği kamu kurumu niteliğinde olmasına karşın, meslek örgütleri kategorisi içerisinde değerlendirilmiştir.

⁴⁷² Edirne Esnaf ve Sanatkarlar Odaları ile Edirne İl Özel İdaresi aynı yatırım projesinde ortak olarak yer almaktadır. Bu nedenle, kurum ve proje tiplerine göre proje sayıları ve ortak olunan projeler toplandığında bir fazla proje görünmektedir. Aynı şekilde proje bütçeleri de toplandığında fazla çıkmaktadır. Bu nedenle, toplam proje sayısı 28, toplam yatırım projeleri sayısı 5'tir.

Yatırım projeleri dışındaki projelerin (hafif ölçekli projeler) bütçelerinin proje başına ortalama yaklaşık 85.500 Avro olup, proje süreleri 9 ile 12 ay arasında değişmektedir. Bu tutarda bir bütçenin bu süreler için en az iki ortak kurum tarafından paylaşılacak şekilde kullanılması söz konusudur. Her projede benzer olan tanıtım faaliyetleri (projeyi tanıtıcı materyallerin basılması, basın toplantısı düzenlenmesi, ilan verilmesi, vb.), ofis kira ve giderleri, mali denetim, proje personeli ücret ve harcırahları gibi sabit giderler de dikkate alındığında, sınır ötesi işbirliğinin geliştirilmesine yönelik olarak oldukça sınırlı faaliyet türlerinin gerçekleştirilmesi mümkün olmaktadır. Bu faaliyetler genelde, belirli bir konu ya da sektöre yönelik araştırma yapılması, sınırın iki tarafında işbirliği toplantıları gerçekleştirilmesi, bilgi paylaşımına yönelik seminer, çalıştay gibi faaliyetlerin düzenlenmesi, belirli bir konuda kısa süreli eğitimlerin düzenlenmesi, elektronik bilgi ağlarının kurulması, proje sonunda proje konusuna uygun olarak bir kapanış toplantısı, festival, sergi, vb. gerçekleştirilmesi olmaktadır.

Edirne'den kurum ve kuruluşların yer aldığı projeler içerisinde, yatırım projelerinin bütçesi toplamda 3.510.490 Avro tutmakta, bu tutar proje başına ortalama 585.000 Avro'ya denk gelmektedir. Toplam 6 yatırım projesi içinde, 2 projede Edirne kurumları proje lideridir. Aşağıdaki tabloda bu yatırım projelerini gerçekleştiren Edirne kurumları, bunların projedeki rolü (lider/ortak), projelerin konusu ve bütçeleri gösterilmektedir. Bu yatırım projelerinin çoğunun, teklif çağrısında belirlenen “yaşam kalitesinin iyileştirilmesi” öncelik eksenine yönelik olarak “çevrenin, doğanın, tarihi ve kültürel mirasın korunması” müdahale alanı kapsamında hazırlandığı ve yürütüldüğü görülmektedir. Bu kapsamda bu projelerde, kültür ve doğa turizminin geliştirilmesi amacıyla yeni alanların ve merkezlerin oluşturulması ile varolan kültürel miras değeri taşıyan yapıların restorasyonu öngörülmüştür. Uzunköprü Belediyesi'nin ortak olarak yer aldığı bir proje ise, bölgenin ciddi bir sorunu olan su taşkınlarının yönetimine yönelik yatırım faaliyetleri içermektedir.

Tablo 22: 2007-2013 IPA BG-TR SÖİ Programı 1. Teklif Çağrısı Edirne İli Yatırım Projeleri

Kurum	Proje Rolü	Proje Konusu	Proje Bütçesi (€)
EDESÖB, Edirne İÖİ	Ortak	Edirne ve Nesebar'da sanatkarlar gösteri merkezi kurulması, eğitimler ve sergiler düzenlenmesi	598.878,42
Süloğlu Belediyesi	Ortak	Sınır ötesi bölgenin doğal miras potansiyelinin korunması	592.072,37
Edirne Merkez ve Köylere Hizmet Götürme Birliği	Lider	Edirne ve Elhovo kentlerinde bulunan doğal kaynaklar üzerinde, yaşam kalitesinin artırılmasına katkıda bulunmaya yönelik dinlenme, spor ve turizm alanları oluşturulması	592.294,63
TRAKAB ⁴⁷³	Lider	Kırklareli Yayla Mahallesi'nde bulunan tarihi Türk Ocağı binasının restorasyonu	599.291,88
Edirne İÖİ	Ortak	Yambol ve Edirne'de ziyaretçi kültür-bilgilendirme merkezlerinin kurulması ve donatımı	528.370,89
Uzunköprü Belediyesi	Ortak	Sınır ötesinde su taşkını yönetiminin güçlendirilmesi için yatırım faaliyetleri aracılığıyla yaşam kalitesinin iyileştirilmesi	599.582,1

c. Sınır-Ötesi Fonlar Yerele İnemiyor

Türkiye'nin yararlandığı AB IPA mali yardımları kapsamında oluşturulan beş bileşen içerisinde SÖİ, Edirne için ön plana çıkmaktadır. Ancak, SÖİ için öngörülen destek miktarı diğer bileşenlerle karşılaştırıldığında oldukça azdır. Edirne'nin Bölgesel Kalkınma, Kırsal Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenlerinden yararlanamıyor oluşu, merkezi yönetime bağlı kurumlar dışındaki yerel aktörler için önemli bir dezavantaj olarak değerlendirilebilir. Bu bileşenler kapsamında oluşturulan hibe programları, yerel aktörlere (yerel yönetimler, STK'lar, üretici birlikleri, kooperatifler, üniversiteler, vb.) eğitim, sağlık, ulaştırma alanlarında altyapı yatırımlarını, istihdam yaratmaya yönelik yatırımları, üreticilere yapılan doğrudan

⁴⁷³ TRAKAB'ın projesinin uygulama yeri Kırklareli'dir, ancak bu kurum Edirne'de bulunduğu için Edirne'den hibe almaya hak kazanmış projeler içinde değerlendirilmiştir.

teşvikleri desteklemektedir. Özellikle Kırsal Kalkınma Bileşeni hibe programı IPARD'ın ekonomisinin tarım ağırlıklı olduğu Edirne'ye açık olmaması, Edirneli üreticilerin bu program kapsamında sunulan doğrudan üretim, ürünün işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik desteklerden yararlanmalarını engellemektedir. IPARD kapsamında desteklenecek iller ise ilgili Bakanlık tarafından belirlenmiştir.

SÖİ Programı'nın yerel aktörlere açık olan öncelik eksenleri ise çoğunlukla iki ülke arasında kültürel ve toplumsal işbirliği kurmaya yönelik "hafif ölçekli" projeleri desteklemekte, bu Program kapsamında desteklenen "yatırım" projeleri ise, üst bütçe sınırı nedeniyle çoğunlukla tek bir yapının restorasyonu, bir alanın rehabilitasyonu, onarımı gibi daha sınırlı bir ölçekte gerçekleştirilebilmektedir. Edirne'de yürütülmüş ve yürütülmekte olan SÖİ projeleri incelendiğinde, "hafif ölçekli" olarak tanımlanan projeler için 2003-2006 yılları arasında ortalama 34.000, 2007-2013 SÖİ Programı 1. Teklif çağrısı kapsamında desteklenen projeler için ise 85.500 Avro AB hibesi sağlandığı görülmüştür. "Yatırım" projeleri için ise bu tutar, proje başına ortalama 585.000 Avro olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, SÖİ Programı kapsamında desteklenen projelerde bütçenin sınır bölgesinin her iki tarafından projeye dahil olan ortaklar arasında dengeli bir şekilde paylaşılmasına ve her iki tarafa da denk yatırımlar yapılmasına dikkat edilmektedir. Dolayısıyla, üst sınırı 600.000 Avro olan bir yatırım projesinde, yapılacak yatırımın kentsel ekonomik gelişmeyi doğrudan sağlayacak nitelikte olamayacağı açıktır. Bu nedenle SÖİ Programı destekleri, Edirne'de yerel yönetimlerin ve diğer yerel aktörlerin merkezi yönetim ve yasal mevzuat tarafından belirlenmiş kaynaklar dışında kentin ekonomik gelişimine katkıda bulunacak ve kent sorunlarına, gereksinimlerine çözüm üretebilecek ekonomik kaynak yaratma olanağı sağlamamaktadır.

Tez çalışması kapsamında yapılan araştırmada BG-TR SÖİ Programı'nın işleyişinde aksaklıklar olduğu dikkat çekmiştir. 2003 yılından itibaren Program'ın Ulusal Otoritesi iki kere değişmiştir. 2003 OKPF DPT tarafından yürütülmekte iken, 2005 sonrasında TİKA Ulusal Otorite olarak görevlendirilmiş, 2011 yılında ise bu görev önce ABGS, sonra AB Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu görev değişikliği, özellikle 2007-2013 1. teklif çağrılarının değerlendirme aşamasını etkilemiştir. 2009 yılı sonunda

kapanan 1. teklif çağrısına sunulan projelerin değerlendirilip, sonuçlarının açıklanması 1,5 yıl sürmüştür. Bu gecikme, bugün yürütülmekte olan hibe almaya hak kazanmış projelerin uygulama aşamalarında da sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. Öncelikle, proje sahipleri hazırladıkları projelerin güncelliğini kaybettiğini dile getirmektedir. 2009 sonu koşullarına göre hazırlanan proje bütçeleri, bugün bazı projelerin uygulanmasında yetersiz kalmaktadır. Bir diğer sorun ise, proje sahibi kurumların önceliklerinin değişmesi olarak belirtilmektedir. Özellikle kamu kurumları için geçerli olan bu sorun, değerlendirme aşamasında geçen bu süre içinde kurumlar farklı projelere veya uygulamalara başlamış olmasından kaynaklanmaktadır.

Açılan teklif çağrılarında proje hazırlama isteğinde olan potansiyel başvuru sahiplerinin proje formunun hazırlanması ve başvuru prosedürünün yerine getirilmesi konusunda sıkıntılar yaşadığı da görülmüştür. Öncelikle, çoğu kurumda başvuru formunun istenilen formatta doldurulması için gerekli olan nitelikli ve deneyimli personel eksikliği bulunmaktadır. Özellikle STK'lar açısından bu önemli bir sorundur. Kamu kurumlarında ise, proje başvuru formunun hazırlanması ve gerekli belgelerin temin edilmesi görevi çoğunlukla bir veya birkaç personele verilmektedir. Başvuru formunun İngilizce hazırlanması zorunluluğu da, uygulamada kurumlara ek masraflar getirmektedir. Proje hazırlayan kurumlar tarafından formun genellikle Türkçe doldurulduğu, sonrasında tercüme ettirildiği gözlenmiştir. Ayrıca, 1. teklif çağrısında başvuru formu yanında sunulması gereken diğer tüm belgelerin noter tasdikli çevirisinin istenmesi kurumlara oldukça yüksek maliyet doğurmuştur. Proje hazırlayan kurumların noter ve tercüme masrafları olarak ortalama 2.000 TL. masraf yaptığı belirtilmektedir. Projenin kabul edilmesi durumunda da, Yönetim Otoritesi çoğu aynı olan belgeleri yeni tarihli olarak talep etmektedir; bu da yine benzer maliyetlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yine kabul edilen projelerin uygulama aşamasında Yönetim Otoritesi'ne düzenli aralıklarla projenin işleyişi hakkında rapor verilmesi gerekmektedir. İngilizce olarak sunulması gereken bu raporlar da, bazı proje sahipleri için ek çeviri masrafı doğurmaktadır. Bu masrafların çoğu projenin hazırlanma ve başvuru aşamasında öngörülmemiş olduğu için, bunlar kurum bütçelerinden karşılanmaktadır.

Projelerin uygulanmasına ilişkin bir diğer sorun, AB dış kaynak ve ihale usullerini içeren PRAG kurallarıdır. Proje kapsamında yapılan satın almalar, ihaleler ve harcamaların bu kurallara göre yapılması gerekmektedir. Ancak, yerel düzeyde bu konuda bilgi sahibi olan muhasebe personeli eksikliği nedeniyle projelerin uygulamalarında sorunlar yaşanmaktadır. Bu kurallara uygun yapılmayan proje harcamaları denetçiler tarafından uygunsuz maliyet olarak değerlendirileceği için, bu masrafların proje sahibi kurum tarafından karşılanması riski bulunmaktadır. 1. teklif çağrısı kapsamında desteklenen projelerin yürütücülerine PRAG kuralları konusunda MFİB tarafından eğitim verilmiştir, ancak bu eğitimin proje sözleşmelerinin imzalanmasından aylar sonra verilmesi nedeniyle eğitime kadar proje faaliyetlerinin başlayabilmesi için gerekli olan satın almalar yapılamamıştır. Bu da belirli bir sürede tamamlanması gereken projelerin uygulamasının gecikmesine neden olmaktadır. Bir proje sahibi, bu eğitime proje muhasebecisiyle birlikte katıldığını, ancak eğitim sonrasında muhasebecinin projeden istifa ettiğini anlatarak, PRAG kurallarının zorluğuna dikkat çekmiştir.

Program'ın Yönetim Otoritesi, 1. teklif çağrısı kapsamında desteklenen projelerin bütçelerinin yürütülmesi konusunda önceki uygulamalardan ve genel IPA uygulamalarından farklı bir uygulama getirmiştir. Buna göre proje bütçesi dönemlere ayrılmakta, her bir dönemin tutarının proje sahibi kurumdan proje hesabına yatırması ve proje faaliyetleri için gerekli harcamaları yapması, sonrasında yapılan harcamalar uygun bulunursa ilgili dönem için öngörülen hibe tutarının proje hesabına Yönetim Otoritesi tarafından yatırılması öngörülmektedir. Bu uygulama, "hafif ölçekli" projelerde proje sahibi kurumun ortalama 25.000'er Avroluk ön ödemeler yapmasını gerektirmektedir. "Yatırım" projelerinde bu ön ödemelerin daha yüksek tutarlar olacağı dikkate alınacak olursa, projelerin uygulanması aşamasında önemli bir sorun ortaya çıkmaktadır. İki ülkenin ilgili bakanlıkları tarafından karşılanacağı taahhüt edilen eşfinansman payının ise ne şekilde ve hangi aşamada proje bütçelerine yatırılacağı belli değildir.

Temel amacı sınır bölgesinde işbirliğini geliştirmek olan Program kapsamında yürütülen projelerde ortaklar arasında kurulan işbirliği konusunda da bazı sorunların yaşandığı görülmektedir. Öncelikle, proje formunun genellikle lider ortak tarafından

hazırlandığı, hazırlanma aşamasında karşı taraf ortaklarıyla yeterince bilgi paylaşılmadığı gözlenmiştir. Dolayısıyla, projelerin kabul edilmesi durumunda proje ortağının proje hakkında ve özellikle proje bütçesinden alacağı pay hakkında yeterli bilgi sahibi olmaması uygulama aşamasında sıkıntı yaratmaktadır. İkinci olarak, bu projelerle oluşturulan iki ülke kurum, kuruluş ve toplumları arasındaki işbirliğinin uzun dönemli ve işleyen bir nitelik kazanmasının önündeki en önemli engellerden biri vize sorunudur. Türk proje ortaklarının proje süresi içerisinde Bulgaristan'a gidişlerinde vize konusunda sorun yaşadığı, Bulgaristan Konsolosluğu'nun her seferinde tek girişe izin veren vize vermesi, Türk proje ortaklarına hem fazladan maliyet yüklemekte, hem de proje faaliyetlerinin yürütülmesi aşamasında gecikmelere ve sorunlara neden olmaktadır. SÖİ Programının amaç ve hedefleri gereği, sınırın iki tarafında da benzer veya denk proje faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Vize sorunu, Türk ortakların Bulgaristan'da gerçekleştirilen faaliyetlere katılımını tamamen engellemese de, bu faaliyetlere çoğunlukla Türk tarafından bir veya iki kişi katılmakta, proje ekibinin ya da daha geniş bir hedef grup katılımının gerçekleşmesi mümkün olmamaktadır.

3.2. AB Fon Programları Dışında Kurulan Ulus-Ötesi İlişki Ağları

Bu bölümde Edirne Valiliği'nin ve İÖİ'nin üyesi olduğu ulus-ötesi ağlar ve organizasyonlar ile Edirne Belediyesi'nin BG-TR SÖİ Programı dışında desteklenen projeleri ve katıldığı işbirliği ağları üzerine bilgi verilecektir. Bunlar dışında, Edirne'den aktif bir şekilde ulus-ötesi ve küresel işbirliği ağlarına katılan ve bu yolla kapasitesini güçlendirme olanağı bulmuş bir sivil toplum örgütlenmesi örneği kapsamında Edirne Roman Derneği (EDROM) deneyimi aktarılacaktır. EDROM, marjinalleşmiş ve dezavantajlı bir toplumsal grup olan Romanların hak savunuculuğunu yapan bir örgütlenme örneği olarak dikkat çekici bir inceleme alanıdır. EDROM deneyiminden yola çıkarak, sivil toplumun uluslar ötesi ağlar ve projeler sonucunda edindiği deneyim ve kapasite yoluyla geliştirdiği enformel katılım biçimlerinin “yerelleşme” kavramı bağlamında yorumlanması amaçlanmıştır.

a. Edirne Valiliği ve İl Özel İdaresi'nin Dahil Olduğu Ulus-Ötesi İşbirliği Ağları

Bu başlık altında Valiliğin ve Edirne İÖİ'nin kurumsal düzeyde katıldığı ulus-ötesi ağlar aktarılacaktır. Bu kapsamda ilk olarak, “Sınır Valilikleri Sınır Ötesi İşbirliği Ağı” üzerinde durmak gerekmektedir. 2003 yılında Yunanistan İskeçe Valisi'nin teklifi üzerine kurulan Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan sınır illeri valilikleri ağı; kültür, doğal afetler, bulaşıcı hastalıklar, sivrisinekle mücadele konularında işbirliği yapmak ve birlikte proje geliştirerek AB fonlarından yararlanmak için oluşturulmuştur. Ağ üyesi olan valilikler, Türkiye'den Edirne, Bulgaristan'dan Haskovo, Blageovged, Kırcaali ve Simolian, Yunanistan'dan Evros, İskeçe, Kavala, Drama, Rodop ve Xeres'tir. İlk toplantı 2004 yılı sonunda sınır bölgesindeki 11 ilin valilerinin katılımıyla Edirne'de yapılmıştır. INTERREG III/A Yunanistan-Türkiye Programı'nın açık olduğu dönemde yapılan bu toplantıda, turizm alanında geliştirilebilecek işbirlikleri görüşülmüştür⁴⁷⁴. O dönem, işbirliği ağı sekretaryası görevlisiyle yapılan görüşmede, ağın en aktif döneminin 2005-2006 yılları olduğu, çok sayıda toplantı gerçekleştirdikleri, özellikle kaymakamlıkların yaptığı sivrisinekle mücadele çalışmalarının sınır ötesi bölgeye yaygınlaştırılması konusunda çalışmalar yaptıklarını belirtilmiştir. 2008 yılında ise, Edirne Emniyet Müdürlüğü tarafından insan kaçakçılığının önlenmesi konusunda toplantı gerçekleştirilmiştir. Ancak, sonrasında ağın mali kaynaklarının tükenmesi nedeniyle çalışmalar hız kaybetmiş ve durma noktasına gelmiştir. Başlangıçta Yunanistan'dan üye valiliklerin AB projesinden aldıkları hibe ile finanse edildiği, proje bitiminden sonra bir süre Evros Valiliği'nin destek sağladığı belirtilmiştir. Sonuç olarak, bu işbirliği ağı günümüzde etkin bir şekilde çalışmamaktadır. Kurulan bu işbirliği ağının etkin bir şekilde çalışmaması ve proje üretememesinde, amaçlanan faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için önemli bir finansman kaynağı olabilecek INTERREG III/A Programı'nın uygulanmadan kapatılmasının önemli olduğu görülmektedir.

⁴⁷⁴ INTERREG III/A Programı 2004-2006 döneminde uygulanmak için tasarlanmış olup, Türkiye'den 6 ili, Yunanistan'dan Doğu Makedonya ve Trakya Bölgesi'ni kapsamaktadır. 2004 yılında Yunanistan tarafı ilk proje teklif çağrısına çıkmış, ancak Türkiye'de hiç teklif çağrısına çıkılmamıştır. Sonuçta Program, uygulanmadan kapatılmıştır.

İkinci olarak, Avrupa'dan 160 bölgenin üye olduğu "Avrupa Kıyı Bölgeleri Konferansı" (CPMR) bulunmaktadır. 1973 yılında oluşturulmuş olan Konferans, AB organlarından bağımsız bir oluşum olarak AB üyesi olan ve olmayan toplam 160 bölgeyi kapsamaktadır. Temel amacı, Avrupa'nın tüm bölgelerine yaygınlaştırılacak güçlü bir AB Bölgesel Politikası ve Avrupa'nın ekonomik büyümesini sağlayacak bir denizcilik politikası oluşturulması için ulusal yönetimler, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Bölgeler Komitesi ve küresel organizasyonlar nezdinde lobicilik yapmaktır.

Edirne, İÖİ'nin başkanı olan Edirne Valisi tarafından temsil edilmekte ve Konferans bünyesinde oluşturulan "Balkan ve Karadeniz Bölgesi Komisyonu'na" üyedir. Edirne'nin Konferans'a üyeliği 2002 yılında dönemin valisinin girişimiyle gerçekleşmiştir. Daha sonra görev yapan vali zamanında da, Konferans toplantılarına düzenli olarak katılım sağlandığı, ancak daha sonra görev yapan valilerin Konferans etkinliklerine fazla zaman ayırmadıkları belirtilmiştir.

Son olarak, Edirne İÖİ'nin Avrupa Bölgeler Asamblesi (AER) üyeliği 19-21 Eylül 2010 tarihlerinde İstanbul'da gerçekleştirilen Asamble Genel Kurulu'nda onaylanmıştır. 35 ülkeden 250'nin üstünde üyesi bulunan Asamble 1985 yılında ulus-altı bölgelerin politika üretme ve siyasal karar-alma süreçlerine etkin katılımlarının sağlanmasına yönelik çalışmalar gerçekleştirmek amacıyla kurulmuştur. Konferans'a üye olabilmek için ulus-altı düzeyde örgütlenmiş, karar organının seçimle işbaşına geldiği bir bölge yönetimi olmak gerekmektedir. Edirne İÖİ başkanı olarak Edirne Valisi ve İGM Başkanı Asamble'de Edirne'yi temsil etmektedir. AER ile ilgili iş ve işlemler ilgili vali yardımcısı ve İÖİ'de görev yapan ilgili memur tarafından gerçekleştirilmektedir. AER toplantılarına ise ilgili vali yardımcısı, İÖİ Genel Sekreteri ve İGM Başkanı katılmaktadır. Eylül 2011'de İstanbul'da AER Kültür, Eğitim ve Bölgelerarası İşbirliği Komitesi tarafından düzenlenen Avrupalı Vatandaşlar Forumu'na, EDROM başkanı ve başkan yardımcısı da konuşmacı olarak katılmış ve roman vatandaşları sorunlarına yönelik yaptıkları çalışmaları anlatmıştır. Toplantıda romanlarla ilgili çalışmalar yapılmasına karar verilmiştir.

Özetle, Valilik ve İÖİ'nin üyesi olduğu ulus-ötesi işbirliği ağlarına ilişkin çalışmalar Valilik bünyesinde yürütülmektedir ve çoğunlukla toplantılara katılım şeklinde gerçekleşmektedir. Özellikle, Avrupa'da siyasal kararların alınmasında bölgeselcilik ve yerindenlik savunuculuğunun önde gelen organizasyonlarından olan AER'e üyelik önemlidir, ancak bu organizasyonda da Edirne, İGM Başkanı dışında merkezi yönetim aktörleri tarafından temsil edilmektedir. Diğer İGM üyelerinin, AER ile ilgili fazla bilgi sahibi olmadıkları ve katılım sağlanan toplantıları takip etmedikleri görülmüştür. Bugüne kadar Edirne'de bu ulus-üstü organizasyonlarla işbirliği kapsamında somut bir proje gerçekleştirilmemiştir. Bu organizasyonlara ve ağlara etkin bir katılımın sağlanmasının valinin tutumuyla ve öncelikleriyle yakından ilgili olduğu görülmektedir.

b. Edirne Belediyesi'nin Ulus-Ötesi İlişki Ağları

Edirne Belediyesi, BG-TR SÖİ PHARE Programı kapsamında 2004-2006 dönemi OKPF'den lider olarak iki proje yürütmüştür. Bu projeler kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik olup yaklaşık 25.000'er Avroluk bütçelere sahiptir. Projeler kapsamında Bulgaristan'dan ortak olunan belediyeler ile karşılıklı toplantılar gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde Belediye ayrıca, proje ortağı olarak üç projede yer almıştır. Bu projelerin faaliyetlerinin büyük kısmı proje lideri olan Bulgar kurumların kentlerinde gerçekleştirilmiş olup, genel olarak sınır ötesi işbirliğini ve bölgenin ekonomik sürdürülebilir kalkınmasını geliştirmeye yönelik stratejilerin belirlenmesi, proje hazırlama ve yönetme eğitimleri verilmesi faaliyetlerini içermektedir⁴⁷⁵. Bu projelerin yürütülmesinde, önceki bölümün değerlendirilmesinde de aktarıldığı üzere en büyük sorun vize konusunda yaşanmıştır⁴⁷⁶. 2007-2013 SÖİ 1. teklif çağrısı kapsamında ise yer aldığı proje bulunmamaktadır.

Edirne Belediyesi bünyesinde, belediyenin uluslararası ilişkilerini düzenlemek, kardeş şehirlik anlaşmaları yapmak, AB ve diğer uluslararası fon programlarına proje hazırlamak amacıyla 2005 yılında, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün alt birimi olarak AB ve Uluslararası İlişkiler Bürosu kurulmuştur. Sonrasında 2006 yılında

⁴⁷⁵ Edirne Belediyesi AB ve Uluslararası İlişkiler Bürosu, <http://www.edirneint.bel.tr/proje.htm>, (23 Şubat 2012).

⁴⁷⁶ Edirne Belediyesi AB ve Uluslararası İlişkiler Bürosu yetkilisi ile yapılan görüşme.

başlayan Edirne Selimiye Camii'nin UNESCO Dünya Kültür Mirası listesine girme çalışmaları da yine bu büro tarafından yürütülmüştür. Edirne Belediyesi 2005 yılından bu yana, BG-TR SÖİ projeleri dışında, Hollanda Büyükelçiliği'nin hibe programları ile AB Birlik Programı olan Kültür 2000 kapsamında projelerde yer almış, farklı ülkelerden kardeş şehirlik ilişkileri kurmuştur. Edirne Belediyesi'nin Bulgaristan'dan Hoskovo ve Yambol ile Yunanistan'dan Dedeağaç belediyeleri ile kardeş şehir anlaşmaları bulunmaktadır. 2006 yılında başlayan UNESCO çalışmalarının 2009 yılından itibaren yoğunlaşmasıyla beraber AB fonlarına proje hazırlamamıştır. Aşağıdaki tabloda Edirne Belediyesi'nin BG-TR SÖİ haricinde ulus-üstü ve uluslararası hibe programları kapsamında desteklenen projeleri gösterilmektedir:

Tablo 23: Edirne Belediyesi'nin BG-TR SÖİ Programı Dışında Desteklenen Projeleri

Hibe Yararlanıcısı Kurum	Proje Adı	Hibe Programı	Proje Süresi (Ay)	Hibe Tutarı (€)
Roman Baths Museum	Roma Ufukları	AB Kültür 2000	10	134.000
Edirne Belediyesi	Sağlığı Güçlendirmenin Yolu	Hollanda Büyükelçiliği MATRA-KAP Programı	6	10.967
Deventer Belediyesi	Romanlara Yönelik İstihdam Olanaklarının Araştırılması	Deventer Belediyesi, Hollanda Belediyeler Birliği	12	35.000
Edirne Belediyesi, Deventer Belediyesi	Atıkta Aktif Vatandaşlar	Deventer Belediyesi, Hollanda Belediyeler Birliği- Logo-East Programı	12	69.296

Kaynak: www.edirneint.bel.tr/proje; Güler, Aksu ve Demirbaş, s.232

Birlik Programı olan Kültür 2000 kapsamında gerçekleştirilen “Roma Ufukları” projesinin uygulaması 2005 yılında başlamıştır. Projenin amacı; 17-24 yaş arasındaki engelli gençlerin sosyal dahil edilmelerini sağlamak, sanat ve kültür yoluyla Avrupalı kimliğini anlatmak, Avrupa mirasını Roma döneminden kalan anıtlar ve kalıntılar üzerinden tanıtmak, projede yer alan gençlerin dolaşımını sağlayarak bu mirası yerinde görmelerini sağlamaktır. Proje sonunda, engelli gençleri çektikleri fotoğraflar Edirne’de bulunan tek Roma dönemi eseri olan Makedon Saat Kulesi’nde

sergilenmiştir. İkinci olarak, “Sağlığı Güçlendirmenin Yolu” projesi ise, Hollanda Büyükelçiliği’nin MATRA-KAP programı kapsamında desteklenmiş olup, 2006 yılı içerisinde Edirne Belediyesi tarafından yürütülmüştür. Proje kapsamında, Edirne’nin tüm mahallelerinde sağlık hizmetleri ve sorunları üzerine anketler yapılmış ve anket sonuçlarına göre bilgilendirme seminerleri düzenlenmiştir. Hollanda Belediyeler Birliği ve Deventer Belediyesi tarafından desteklenen ve 2006-2007 yıllarında uygulanan üçüncü projede, roman vatandaşların istihdam olanakları ve buna yönelik finansman kaynakları araştırılmış ve belirlenmiştir. Son olarak, “Atıkta Aktif Vatandaşlar” projesi evlerden ayrıştırılmış çöp toplama ve çevre bilincinin artırılması amaçlarına yönelik olarak bir kampanya yürütülmesi ve eğitim verilmesi faaliyetlerini içermektedir. Edirne Belediyesi’nin Hollanda Deventer Belediyesi ile kurduğu ortaklık çerçevesinde yürütülen üç proje, karşılıklı bilgi ve deneyim paylaşımını içermektedir ve “eşleştirme” (*twinning*) projeleri kapsamında değerlendirilmektedir.

c. Sivil Toplumun Ulus-Üstü Ağlarla Güçlenmesi: Edirne Roman Derneği (EDROM) Deneyimi

Bu bölümde STK’ların geliştirdiği uluslararası ve ulus-ötesi ilişkilerin bu kuruluşların yerel ve ulusal düzeydeki kurum ve kuruluşlarla ilişkileri üzerinde etkisi bağlamında, EDROM deneyimi incelenecektir. EDROM, dezavantajlı toplumsal bir grubun kendini ifade etme ve kendi haklarını savunma amacıyla aktif bir şekilde çalışan bir özörgütlenme örneği sunmaktadır. Dernek, Türkiye’de Romanların dernekleşmesi sürecinde öncü bir rol oynamıştır. Tez çalışmasının bu bölümünde inceleme alanı olarak EDROM’un seçilmesinin nedeni, kentteki dezavantajlı toplumsal grupların karar-alma süreçlerine katılım düzeyinin ve mekanizmalarının, kentteki kamu kurumları ve diğer toplumsal aktörlerle ilişkilerinin incelenmek istenmesidir. Yapılan çalışmada, EDROM’un ulus-ötesi ve küresel ağlarla etkin bir şekilde çalıştığı, bu çalışmalarının sonucunda ulusal ve yerel düzeyde tanınırlık ve karar mekanizmalarına erişim elde ettiği görülmüştür.

Türkiye’de Roman vatandaşların dernekleşme deneyiminin yaklaşık on yıllık bir tarihi bulunmaktadır. Türk mevzuatı, 2004 yılında Dernekler Kanunu değişmeden önce, “bölge, ırk, sosyal sınıf, din ve mezhep esasına ve adına dayalı faaliyette

bulunmak” yasağı gereği, doğrudan çingene veya Roman adını taşıyan derneklerin kurulmasını engellenmekteydi. AB’ye uyum sürecinde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler sonucunda bu yasağın ortadan kalkmasıyla beraber Roman derneklerinin kurulmasının önü açılmıştır⁴⁷⁷. EDROM, Türkiye’de ilk kurulan Roman derneklerinden biri olarak, Roman vatandaşların örgütlenmelerinde lokomotif rolü üstlenmiştir. 2004’te “Edirne Çingene Kültürünü Araştırma, Geliştirme, Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği” (EDÇİNKAY) adı altında kurulan dernek, 2006 yılında isminden “çingene” sözcüğünü çıkararak EDROM adını almıştır. EDROM kuruluş amacını, Edirne’de yaşayan Roman vatandaşları bir çatı altında toplamak, sorunlarına çözüm bulmak ve Romanlara karşı toplumdaki önyargıları kaldırmak olarak belirlemiştir. Bu amaç doğrultusunda EDROM, Edirne’de başta Valilik olmak üzere kamu kurumlarıyla işbirliği yapmakta, ulusal ve uluslararası projelerde yer almaktadır. EDROM, 2006’da Türkiye’nin farklı illerinde kurulan 13 Roman derneğini birleştiren çatı örgüt “Roman Dernekleri Federasyonu’nun” (ROMDEF) kurulmasına da öncülük etmiştir. Federasyon başkanlığı, EDROM başkanı tarafından yürütülmektedir. EDROM ayrıca, ERGO Ağı (*European Roma Grassroots Organisations Network*), ERRC (*European Roma Rights Centre*), Uluslararası Spolu Vakfı, ERTF (*European Roma and Travellers Forum*) gibi, uluslararası ve Avrupa düzeyinde Roman hakları üzerine çalışan organizasyon ve ağlara üyedir.

EDROM temsilcileri ile yapılan görüşmelerde dernek faaliyetleri konusunda bilgi edinilmiştir. Bu faaliyetlerin başında derneğin yer aldığı ve yürütmekte olduğu projeler gelmektedir. Ayrıca, dernek bürosuna her gün birçok Romanın yardım isteğiyle gelmekte olduğu, dernek yetkililerin bu isteklere yanıt vermek için başta Valilik ve Belediye olmak üzere kurumlarla iletişime geçtiği, Romanlarla kamu kurumları arasında bir tür aracılık görevi üstlendiği belirtilmiştir. Örneğin, yeşil kart hakkı kazanmak için başvuru yapmak, resmi kurumlara dilekçe yazmak, çocuklarını okula yazdırmak gibi konularda dernekten yardım istenmektedir.

⁴⁷⁷ Ebru Uzpeder, “Türkiye’de Roman Hakları Hareketinin Gelişimi”, Ebru Uzdeper vd. (Der), **Biz Buradayız! Türkiye’de Romanlar, Ayrımcı Uygulamalar ve Hak Mücadelesi** içinde (109-123), İstanbul: Mart Matbaacılık, 2008, ss.109-112.

EDROM, 2006 yılından itibaren ulusal ve uluslararası düzeyde yürütülen projelerde yer almaktadır. Bu projeler kapsamında EDROM, Roman haklarının savunuculuğu konusunda kapasite geliştirilmesi, Roman vatandaşların demografik yapısına ve yaşadığı sorunlara ilişkin araştırmalar yapılması ve raporlar hazırlanması, Roman vatandaşların yoğunluklu olarak yaşadıkları mahallelerde gençler ve kadınlar için merkezler açılması gibi faaliyetlerden yararlanmakta ve yürütmektedir. Projeler kapsamında açılan, kadınlara ve gençlere çeşitli eğitim ve kurs olanakları sunulan merkezler, proje süresi boyunca proje bütçelerinden finanse edilmekte, ancak daha sonra finansman bulunamaması nedeniyle kapatılmaktadır. Bu merkezlerin sürdürülebilirliğinin sağlanması için EDROM yerel ve yerel dışından kurumlarla iletişime geçmektedir. Örneğin, Kadın Evi için İstanbul'daki STK'lardan destek bulunmuş, sonrasında Valilik Sosyal Yardımlaşma Vakfı da bir süre destek vermiştir. Ancak, EDROM'un bu tip proje uygulamalarının sürdürülebilirliğini sağlayacak düzenli geliri bulunmamaktadır. Proje süreleri boyunca desteklenen bu merkezler, proje bitiminden sonra Valilik veya diğer kurum ve kuruluşların desteğine bağlı olarak devam ettirebilmekte ya da sonlandırılmaktadır. Bu kurumların destek vermesi durumunda da, bu destekler belirli sürelerle verilebildiği için uzun dönem uygulanmaları mümkün olmamaktadır.

EDROM'un yer aldığı ve yürüttüğü projeler, derneğin ulusal ve uluslararası ağlara dahil olmasını sağlayarak, yerel düzeyde de kurum ve kuruluşlarla olan ilişkilerine olumlu katkısı olmuştur. Dernek bugüne kadar yedi proje içerisinde yer almış ve/veya yürütmüştür:

EDROM'un ilk proje deneyimi, 2006-2008 yılları arasında ERRC ve Helsinki Yurttaşlar Derneği'nin (hYd) yürüttüğü, Avrupa Komisyonu, Açık Toplum Enstitüsü ve İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı tarafından desteklenen "Türkiye'de Roman Haklarının Geliştirilmesi" projesi olmuştur. EDROM bu proje kapsamında verilen kapasite geliştirme ve insan hakları eğitimlerine katılmış, Diyarbakır'daki "dom" gruplarını ziyaret ederek, dernekleşmelerine katkıda bulunmuştur. İkinci olarak EDROM, 2007 yılında, AB tarafından finanse edilen ve STGM tarafından yürütülen "Sivil Ağların Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi" projesi kapsamında "Roman

Kültür ve Hakları için EDROM'un Kurumsal Kapasitesini Güçlendirme" projesini yürütmüştür. Proje kapsamında, ROMDEF üye derneklerinin kapasitelerinin güçlendirilmesi için eğitimler düzenlenmiş, bu derneklerin öncelik alanları belirlenmiş ve üç yıllık bir dönem için yol haritaları hazırlanmıştır. 2007 yılında, Global Diyalog Enstitüsü tarafından sağlanan bir hibe programı kapsamında 17 Roman çocuğuna eğitim bursu verilmiştir. Dördüncü olarak, 2004-2006 BG-TR PHARE OKPF bütçesi kapsamında "Roman Halk Müzikleriyle Sınırların Ötesinde Kültürel İşbirliği" projesi EDROM tarafından 2007 yılında yürütülmüştür. Bulgar ve Türk müzisyenlerin katıldığı çalıştaylar düzenlenmiş ve proje sonunda Türk, Bulgar ve Roman halk müziklerinin toplandığı bir albüm hazırlanmıştır. Beşinci proje, Açık Toplum Enstitüsü tarafından finanse edilen "Romanlar ve Yerel-Ulusal Yönetimler Arasında Diyalog ve Danışma" başlığı altında, 2010 yılında Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politikalar Forumu (B.Ü. SPF) ile birlikte yürütülmüştür. İki aylık süreyi kapsayan bu projede Romanlar üzerine bir rapor hazırlanması amaçlanmıştır. Bu projenin devamı niteliğinde yürütülen bir diğer proje ise "Romanlar için Bütünlüklü Sosyal Politikalar Geliştirme" adı altında B.Ü. SPF ve Anadolu Folklor Vakfı ile beraber yürütülmekte ve AB'nin Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Aracı (DIA) kapsamında desteklenmektedir. Araştırmanın yapıldığı dönemde devam etmekte olan bu projede, proje ortakları Türkiye'de yedi bölgede Romanların toplumsal koşullarını ve farklı bölgelerde Roman kimliğinin nasıl ifade edildiğini araştırmayı amaçlamaktadır. Son olarak EDROM, 2012'de tamamlanması öngörülen ve Hollanda Büyükelçiliği MATRAKAP Programı kapsamında desteklenen "Roman Sesinin Güçlendirilmesi" projesi içerisinde yer almaktadır. Projenin yürütücüsü Hollanda'da kurulu olan ve Roman çıkarlarının korunması ve Avrupa düzeyinde Roman haklarının tanınması için lobicilik faaliyetleri yürütün ERGO Ağı'nın kurucu örgütü olan Uluslararası Spolu Vakfı'dır. Projenin amacı Türkiye'de Romanların eşit olanaklara erişimlerinin sağlanmasına katkıda bulunmak olarak belirlenmiştir. Bu amaç doğrultusunda, Türk Roman hareketinin oluşturulmasına katkıda bulunacak faaliyetler yürütülmektedir: Roman topluluklarına yönelik destek programları oluşturmak ve yürütmek, Roman örgütlerine koçluk yapmak, Türkiye'deki Roman derneklerine savunuculuk ve lobicilik üzerine eğitim ve yöntem desteği vermek, Roman örgütlerinin ve işbirliği ağlarının kamu kurumları nezdinde gerçekleştirdikleri savunuculuk ve lobicilik faaliyetlerine destek vermek.

Özetle, projenin ilk aşamasında Spolu Vakfı tarafından EDROM yetkililerinin lobicilik ve savunuculuk kapasitelerini geliştirici faaliyetler yürütülmesi planlanmıştır. Daha sonrasında ise EDROM'un benzer eğitimleri Türkiye'deki Roman dernekleri ağlarına ve Roman topluluğuna vermesi öngörülmektedir.

Bu projeler aracılığıyla EDROM uluslararası düzeyde insanlar hakları, azınlıklar ve Roman hakları üzerine çalışan ağ ve organizasyonlar ile işbirliği olanağı bulmuştur. Bu işbirlikleri EDROM'un kurumsal kapasitesini güçlendirmesini, kendi projelerini hazırlayabilecek kapasitede personel istihdam etmesini, farklı ülkelerdeki Roman topluluklarının toplumsal koşulları ve hakları konularında bilgi sahibi olmasını ve hak savunuculuğunun hangi yollarla gerçekleştirilebileceği konusunda bilgi edinmesini sağlamıştır. Uluslararası organizasyonlarla kurduğu bu ilişki EDROM'a ayrıca, ulusal ve yerel düzeydeki kurumlar tarafından da tanınırlık sağlamıştır. EDROM, 2010 yılında ulusal düzeyde başlatılan "Roman Açılımı" sürecinin de içinde yer almış, Ankara'da bakanlıklar ve Başbakanlık düzeyinde yapılan toplantılara ve farklı illerde düzenlenen çalıştaylara katılmış ve önerilerini iletme olanağı bulmuştur. Ancak, dernek yetkilileri açılımın geldiği noktanın Romanlara yönelik TOKİ konutlarının yapılması ile sınırlandırıldığını, Roman vatandaşlarının sorunlarının çözümü için bunun yeterli olmayacağı görüşündedirler.

Dernek yetkilileri, yerel düzeydeki talepleriyle ilgili olarak öncelikle Vali ve Valiliğin ilgili müdürlükleri ile iletişime geçtiklerini belirtmişlerdir. Bu kapsamda örneğin, Valilik Sosyal Yardımlaşma Vakfı'nın desteğiyle bir yıl boyunca, orta eğitime devam eden Roman gençlerine yol parası desteği sağlayabilmiş, Sağlık Müdürlüğü ile işbirliği yaptıkları çocuk bakıcılığı sertifika kursu açmıştır. Mahallelerin altyapı sorunlarının çözülmesi gibi Belediye'nin yetki alanına giren konularda ise Belediye Başkanı ile iletişim kurduklarını belirtmişlerdir. Böylece, yerel düzeyde de kamu kurumlarıyla işbirliği halinde Romanların sorunlarına somut çözümler üretebilme kapasitesi kazanmıştır. Ancak, dernek yetkilileri Romanların en büyük sorununun istihdam olduğunu ve buna ilişkin kalıcı çözümler üretilmediğini belirtmektedirler. Kamu kurumlarının taşeron şirketler aracılığıyla işçi çalıştırdığını, bu şirketlere erişim sağlayamadıkları için buralara Romanların yerleştirilmesinin mümkün olmadığını dile

getirmişlerdir. Sonuçta, EDROM'un kamu kurumlarıyla ilişkileri geçici ve özel durumlara yönelik olmakta, bu kurumlarla işbirliği içerisinde yürütülen projeler kapsamında açılan kurs, eğitim, sertifika programları gibi faaliyetler ise kalıcı istihdam sağlamaya yönelik olmayıp, daha çok “sosyal sorumluluk projeleri” kapsamında değerlendirilmelidir.

EDROM için 2006 yılında hYd ile kurduğu bağlantı kapsamında yer aldığı proje, uluslararası projelere ve ağlara katılmasının önünü açmıştır. Açık Toplum Enstitüsü, hYd, B.Ü. SPF gibi uluslararası bağlantıları ve fon kaynakları olan ulusal organizasyonlarla olan bağlantısı, derneğin uluslararası-ulusal-yerel ilişkilerini “hiyerarşik olmayan ağ bağlantılığı” kapsamında şekillendirmiştir. Böylece, öncelikle uluslararası düzeyde tanınırlık sağlayan ve kapasitesini geliştiren dernek, bu tanınırlığı sayesinde ulusal ve yerel kurumlarla iletişim olanağı bulmuştur. Böylelikle, özellikle yerel kamusal hizmetlerle ilgili sorunlarında esnek çözümler geliştirme imkanı yaratmıştır. Ancak derneğin yereldeki kamu kurumlarıyla geliştirdiği bu bağlantı, Roman vatandaşların yerel formel karar-alma mekanizmalarında yer almalarını sağlamamıştır. Edirne’de İGM ve Belediye Meclisi’nde Roman kimliğinin temsil edilmediği görülmektedir⁴⁷⁸. Sonuçta, EDROM’un geliştirdiği bağlantı ve karar organlarına erişim biçiminin enformel katılım örüntüleri kapsamında kaldığı görülmektedir.

EDROM deneyimi, bu tezde “yerelin güçlenmesi” bağlamında ele alınan “yerelleşme” kavramı çerçevesinde değerlendirildiğinde, derneğin özel durumlara çözümler niteliğinde ve sınırlı da olsa kamu kaynaklarının Romanlara yönlendirilmesinde etkili olduğu görülmektedir. Bu açıdan dernek, Roman vatandaşlarla devlet (yerel yönetimler ve Valilik gibi kamu kurumları) arasında bir tür aracılık rolü üstlenmektedir. Ancak bu, Romanlara yönelik önyargıların ortadan kalkmasını ve formel karar-alma mekanizmalarında Roman vatandaşların yer almasını sağlamamıştır. Bu durumu EDROM yetkilisi, yürüttükleri projelerin yerel kurumlar ve halk üzerindeki

⁴⁷⁸ İGM ve Belediye Meclisi’nde Romanların yer almadığı bilgisine EDROM yetkilileriyle yapılan görüşmelerde ulaşılmıştır. Ancak, bu meclislerde Roman kökenli üyelerin yer alıp almadığının kesin olarak öğrenilmesi olanağı olmamakla beraber, Roman kimliğini ifade eden üye yoktur.

etkisini açıklarken “*EDROM’a karşı bakış açısı değişti, ancak Romanlara karşı bakışları değişmedi*” şeklinde ifade etmiştir.

V. YEREL İKTİDARIN YÖNETME KAPASİTESİ VE SINIRLARI

Edirne’de gerçekleştirilen araştırma bulguları bu bölümde, tezin birinci bölümünde aktarılan kuramsal altyapıdan yola çıkılarak önerilen çerçeve kapsamında analiz edilecektir. Buna göre burada tekrar vurgulanmak istenen bazı önermeler vardır: (1) Her ne kadar yerel yönetim sistemi ulusal düzeyde oluşturulan mevzuat ve politikalar kapsamında şekillense de, tektip bir kentsel/yerel iktidar ya da kentsel yönetim biçiminin oluşması söz konusu değildir. Kentsel iktidarı biçimlendiren yerle özgü niteliklerdir. Bu iktidar ise, merkezi ve yerel aktörlerin etkileşimiyle oluşan “yönetme gücünü” ifade etmektedir. (2) Saunders’ın “ikili politika” tezinde önerdiği üzere, üretim ve tüketim alanları farklı kademeler tarafından farklı biçimlerde yönlendirilmekte, bu alanlara hakim olan çıkar biçimleri, ideoloji de farklılaşmaktadır. (3) “Yönetme gücü”, farklı kentsel gruplar ile yönetimler arasında oluşturulan koalisyonlar içerisinde oluşmaktadır. Bu koalisyonların kentsel siyaset alanındaki hareket kapasitesi iktidarın derecesini belirler. (4) “Kentsel yönetim” kavramı, sadece piyasa odaklı neo-liberalizm kapsamında geliştirilen bir kavram olarak ve etkinliğin sağlanmasına yönelik oluşturulan “iyi yönetim” ilkeleri çerçevesinde değil, daha genel bir anlamda, yalnızca formel kurumlara odaklanan “yönetim” kavramı yerine ortaya çıkan bir olgu olarak ele alınmalıdır. Dolayısıyla “kentsel yönetim”, hem yönetimler arası ilişkileri, hem de toplumsal gruplar içerisindeki “ağ ilişkileri” kapsamında kurulan “iktidar koalisyonlarını” ifade etmektedir. Bu anlamda ele alındığında, herhangi bir yerellikte oluşan “kentsel yönetim” biçimi, demokratik olmayabilir ya da devlet-piyasa-toplum üçgenindeki tüm aktörleri kapsamayabilir, belirli bir sınıfın hakimiyetinde bulunabilir. (5) Türkiye’de kentsel siyaset, merkezileşmiş bir yönetim yapısı içerisinde gelişmiştir. Merkezi yönetimin baskısı sadece yerel yönetimler üzerinde uygulanan yönetsel vesayet ve mali kontrol ile sınırlı değildir. Siyasal partilerin örgütlenmesi ve seçim kanunlarının anti-demokratik yapısı, farklı yerel toplumsal grupların kentsel siyaset içerisinde güç kazanmasını engellemiştir. Bu nedenle, kentsel siyaset alanındaki aktörlerin kapsamı ve konumları değişkenlik göstermemekte, durağan bir kentsel siyaset alanı ortaya çıkmaktadır. Bu durağanlığın aşılmasında, küresel ağ ilişkilerinin oluşturulmasını sağlayan AB ya da uluslar-ötesi faaliyet gösteren örgütlerle bağlantı olanakları önemli bir araç olabilir.

Bu önermeler kapsamında, Edirne saha araştırması bulgularının sonuçları iki başlık altında değerlendirilecektir. İlk başlık, ulusal düzeyde çerçevesi çizilen yerel yönetim sistemi içerisinde, yerel yönetim aktörlerinin sahip olduğu iktidar alanının sınırlarını belirlemeye ayrılmıştır. İkinci başlık ise, yerel aktörler arasındaki güç dağılımını, bu aktörler arasındaki ağ ilişkileri kapsamında değerlendirilmesini içermektedir.

A. MERKEZİN ÇİZDİĞİ ÇERÇEVEDE KENTSEL SİYASET ALANI

Yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu iktidar alanının genel çerçevesini çizen yasal düzenlemeler, 2004 yılından itibaren değişmiştir. Bu kapsamda yürürlüğe giren 5302 sayılı İÖİ Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun bu birimlere tanıdığı yeni yetki alanlarının kapsamı bu tez için önem taşımaktadır. Bu kapsamda iki siyasa alanı incelenmiş ve bu kurumların yetkilileri ve siyasetçileriyle yapılan görüşmelerde, yetkili kılındıkları bu alanlara ilişkin görüşleri ve genel olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hakkındaki fikirleri sorulmuştur. Bunun yanısıra, yerel ve merkezi kaynakların yönlendirilmesinde hangi aktörlerin etkili olduğu, diğer aktörlerin ise bu kaynakları yönlendirme konusunda ne gibi araçlar kullandıkları belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca, yerel yönetim kararlarını değiştirme ve iptal etme gücünün hangi aktör ve kurumlarda olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır. Böylece, Edirne kentsel siyaset alanı üzerinden “yerelleşme” ve “yerel özerklik” derecelerine ilişkin bir değerlendirme yapılması amaçlanmıştır.

1. Kaynak Dağıtımında Yerel-Üstü Aktörlerin Belirleyiciliği

Merkezi yönetim tarafından yerele aktarılan kaynakların dağıtımına bakıldığında, yerel-üstü aktörlerin bu paylaşımında güçlü yönlendiriciler olduğu görülmektedir. Bu kapsamda iktidar partisi milletvekilleri, Vali ve İÖİ Genel Sekreteri, yerelde kaynak dağıtımını belirleyen temel aktörlerdir. Bu paylaşımında milletvekillerinin rolü, merkezden İl'e daha fazla kaynak aktarılmasını sağlamaktır. Ancak bu rol de, yereldeki yerel-üstü aktörler ile geliştirdiği ilişki içerisinde gerçekleşmektedir. Bu yerel-üstü aktörler, mensubu oldukları siyasi partilerin il/ilçe örgütleri ve bunların

yöneticileri, ulusal düzeyde örgütlenmiş çıkar gruplarının yereldeki temsilcileri ve Vali ile buna bağlı bürokratlardır.

Burada, milletvekillerinin üstlendiği “aracılık” rolünün niteliği üzerinde durmak gerekmektedir. Bu rol, klasik “kollamacılıktan” (*clientelism*) farklıdır, çünkü hem iktidar partisi milletvekillerinin yerelle bağı çok güçlü değildir, hem de bu rolleri uzun bir dönemi kapsamamaktadır⁴⁷⁹. Bu nedenle, milletvekilinin yereldeki en güçlü bağı partisinin il örgütüdür. Milletvekili, bu bağ aracılığıyla yerelle ilişki kurmaktadır. Dolayısıyla, parti ile seçmeni arasındaki kollamacılık örüntülerinin parti siyaseti içerisinde araştırılması gerekmektedir. Ayrıca, milletvekilinin seçim bölgesiyle ve seçmeni ile ilişki kurma biçimi bu tez araştırmasının kapsamını aşmaktadır.

İl’e, özellikle baraj projeleri, sanayi bölgelerinin oluşturulması gibi büyük altyapı yatırımlarının gerçekleşmesi amacıyla merkezden ödenek aktarılması iktidar milletvekilinin başarısı olarak görülmektedir. Bu kaynaklar da belirli yatırımlar için aktarıldığı için, yerelde yönlendirilmesi söz konusu değildir. Öte yandan, diğer merkezi yönetim kaynaklarının İl içerisinde yönlendirilmesinde Vali’nin belirleyiciliği öne çıkmaktadır. Bu belirleyici konum bir yandan yasaların valiye tanıdığı görev ve sorumluluklar tarafından şekillenmekte, diğer yandan Edirne’de toplumsal yapının farklılaşmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Başka deyişle, farklı taleplerini ve çıkarlarını farklı kanallarla gerçekleştirmeye çalışan farklılaşmış ve çok çeşitli toplumsal gruplar yoktur. Vali’nin sahip olduğu güç, “yönetici lider” kimliği altında tanımlanabilir.

İÖİ, yeni yasal çerçevenin sağladığı geniş görev alanları sayesinde kaynak dağıtım mekanizması içerisinde önemli rol edinmiştir. Kendi eliyle yürüttüğü köylere yönelik yatırımların yanı sıra, bazı merkezi yönetim kurumlarının yereldeki yatırımları İÖİ eliyle yapılmaktadır. İlgili merkezi kurum tarafından aktarılan ödenekle

⁴⁷⁹ Saha çalışmasının başladığı dönemde iktidar partisinden ikinci dönemini sürdüren 1 milletvekili bulunmaktaydı. Bu kişi, 2002 genel seçimlerinde CHP’den seçilmiş, sonrasında AKP’ye geçmiştir ve iki dönem milletvekilliği yapmıştır. 2011 genel seçimlerinde aday gösterilmemiştir. Edirnelidir, ancak Edirne’de yerleşik değildir. 2011 genel seçimlerinde Edirne’de yine 1 iktidar partisi milletvekili seçilmiştir. Bu milletvekili de Edirneli değildir ve Edirne’de yerleşmemiştir. Ancak, partinin kurucularından olması ve daha önce partisinin İstanbul İl Başkanlığını yapmış olması nedeniyle parti siyaseti içerisinde güçlü bağları olduğu söylenebilir.

gerçekleştirilen bu yatırımların ihalesi ve işlerin kontrolörlüğü İÖİ tarafından yapılmaktadır. Bu kapsamda, bölünmüş yol yapımı, okul binalarının onarımı, hastane yapımı gibi yatırımlar İÖİ eliyle gerçekleştirilmektedir. Bu bakımdan İÖİ, bir anlamda eski Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğü'nün görevini üstlenmiştir. Ancak, İÖİ büyük oranda köylere yönelik hizmet götüren bir kurum olarak çalışmakta ve algılanmaktadır. İÖİ kaynaklarının İl içerisinde yönlendirilmesinde İÖİ Genel Sekreteri'nin ve Vali'nin etkili olduğu görülmektedir. Gerek İÖİ bütçesinin hazırlanması, gerekse bu bütçenin kullanılmasında merkezi yönetimin bu aktörleri etkilidir. Hazırlanan bütçenin onaylanma yetkisi yerel seçilmişlerden oluşan İGM'dedir, ancak Edirne örneğinde bütçe görüşmeleri tartışmalı ve yoğun geçse de, bütçe İÖİ'den geldiği gibi onaylanmaktadır. Ancak İGM üyelerinin tamamen etkisiz olduğunu ileri sürmek de yanlış olacaktır. Yeni yasa ile, eskiye oranla etkinlikleri ve yetkileri artan İGM üyelerinin ilçelerden ve köylerden gelen talepler doğrultusunda sınırlı da olsa kaynak yönlendirilmesini sağladıkları görülmüştür. Bu konuda en çok İÖİ Genel Sekreteri ve bürokratlarıyla iletişim içine girmekte, en son mercii olarak Vali'ye ulaşmaktadırlar.

Merkezi yönetim yatırımları İl'in tarımsal niteliğini yansıttığı, tarımsal üretim alanını düzenleyici olduğu görülmektedir. İl'de sanayi gelişiminin de tarımsal ürünlerin işlenmesine yönelik gerçekleştirilmesi yaklaşımının benimsendiği, yerel taleplerin de aynı yönde olduğu görülmüştür. Ancak, merkez daha çok büyük üreticilerin desteklenmesi eğilimindedir. Yerelde ise, bu eğilim doğrultusunda toprak sahipliği yapısının değişmesine neden olacak düzenlemelere tepki bulunmaktadır. Tarımsal arazilerin toplulaştırılması, tarımsal üretimin organize bölgelerde yapılmasına yönelik plan düzenlemeleri ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Planlamanın merkeze alınması, bu eğilimin görülmesi açısından anlamlıdır. Böylelikle, üretim alanını ve toplumsal yapıyı etkileyen kararlar yerel-üstü düzeyde oluşturulmaktadır.

Sonuçta, 2004 yerel reformları kapsamında yerel yönetimlere aktarılan bazı yetkilerin, bu kurumların kaynak dağıtım mekanizması içerisinde etkinliğini artırmadığı görülmektedir. Yetki devri ile daha “yerindenleşmiş”, “yerelleşmiş” ve demokratik bir yönetim yapısının sağlandığına yönelik değerlendirmelerde bulunmadan önce, devredilen yetkinin ne yetkisi olduğunun iyi belirlenmesi gerekmektedir. Yeni yerel

yönetim yasalarında, gerek İÖİ gerekse belediyelerin çok geniş alanlarda görevlendirildikleri doğrudur, ancak bu alanlardaki görevleri ne yetkisini kapsamaktadır? **Edirne’de gerçekleştirilen araştırma sınırları içinde, bu yetkilerin daha çok “hazırlananı onaylama” görevinden oluştuğu görülmüştür. Kaynakların yeniden dağıtımını ve üretimi belirleyecek konularda karar-alma ulusal ve yerel-üstü düzeydedir.**

2. “Muhalefet Siyaseti”nin Yol Açtığı “Yetki Korkusu”

Erder ve İncioğlu, 1984 İBB Meclisi araştırmalarında üyelerin “yerelleşme” isteğini anlamaya yönelik sorularına verilen yanıtlarda, kaynakların yönlendirilmesinde etkili olmayan ANAP’lı üyelere etkili denetim isteği şeklinde ortaya çıkan “yetki korkusu”nun olduğunu belirtmektedirler. Ayrıca, merkeziyetçi gelenek içerisinde yeni yetki devrinin gerçekçi olmayacağı düşüncesi ile üyelerin bir tür “otosansür” uyguladıkları da bulgular arasında yer almıştır⁴⁸⁰. Edirne’de yerel meclislerin üyeleri ile yapılan görüşmeler sırasında da benzer şekilde tanımlanabilecek bulgular elde edilmiştir. Öncelikle, daha fazla yetki devri ülkenin “Güneydoğu sorunu” nedeniyle gerçekçi bulunmamakta ve desteklenmemektedir. Sonrasında, belediye siyasetçileri ve bürokratları ile yapılan görüşmelerde, yeni yasa ile tanınmış yeni yetki alanlarında yaşanan hukuksal sorunlar örnek olarak gösterilmiş ve daha fazla yetki aktarımının talep edilmediği görülmüştür. Burada dikkat çeken önemli bir konu, hukuksal sorunlar yaşamamak için merkezi yönetimin, yeni yetki alanlarında yönetmelikler aracılığıyla uygulamaya yönelik düzenlemeler yapması gerektiğinin özellikle uygulayıcı konumunda bulunan belediye temsilcileri tarafından dile getirilmiş olmasıdır. Bir başka deyişle, yerele aktarılan yetkileri kullanabilmek için yerel yönetim, kuralların merkez tarafından belirlenmesini istemektedir. Bu “çekingenlik”, aslında “yargı korkusu”ndan kaynaklanmaktadır. Edirne’de toplu taşımayla ilgili düzenlemelerin aktarıldığı bölümde belirtildiği üzere, yargı yerel kararları belirleyici, hatta karar-alıcı bir aktör olarak ortaya çıkmıştır. Kentteki toplu ulaşım alanındaki aktörler arasında anlaşma sağlanamayınca, Belediye’nin yargı kararlarına direnmesi Belediye Başkanı’nın hapis cezası almasıyla sonuçlanmış, toplum taşıma hat ve güzergahları mahkeme kararlarının belirlediği

⁴⁸⁰ Erder ve İncioğlu, ss.62-63.

şekilde düzenlenmiştir. Belediye Başkanı'nın Yargıtay'da temyiz sürecinde olan üç davadan suçlu bulunduğu ve hakkında açılmış devam eden birçok dava olduğu da dikkate alınacak olursa, yetki sahibi olma konusundaki çekingenliğin “yargı korkusu”ndan kaynaklandığı görülmektedir. Yeni yasal düzenlemelerde hafifleyen vesayet denetiminin yerini güçlü bir yargı denetiminin aldığı görülmektedir. Bu denetim sadece mahkeme kararlarının Belediye aleyhine sonuçlanmasıyla gerçekleşmemekte, Meclis'in aldığı her karara dava açılması bıkkınlık yaratmakta, böylece yeni yetkilerin yeni çatışmalar ve sorunlar yaratacağı düşüncesi doğmaktadır. Belediye Meclisi kararlarının yeni yasalarla artık sadece yönetsel yargı tarafından iptal edilebilmesi, merkezi yönetim vesayetinin hafiflemesi nedeniyle özerklik açısından olumlu bir gelişmedir. Ancak, belediye kararlarından olumsuz olarak etkilenen çıkar grupları ve diğer ekonomik aktörler, kararlara karşı dava açma kozunu belediye ile ilişkilerinde etkin bir şekilde kullanmaktadır. Bu durumda, Gurr ve King'in iki boyutu olduğunu ileri sürdükleri “yerel yönetim özerkliği” kavramı akla gelmektedir. Hatırlanacağı üzere, yazarlar “yerel yönetim özerkliği”ni bu birimlerin sadece merkezi yönetim -devlet- karşısında sahip oldukları serbesti anlamında ele almamaktadırlar. Buna ikinci bir boyut daha eklemekte ve “yerel yönetim özerkliği”nin “yerel yönetimin yürüttüğü siyasalara karşı yerel çıkarların direnmesi durumunda” da kısıtlanabileceğini belirtmektedirler⁴⁸¹. Edirne Belediyesi örneğinde, bu ikinci boyutta⁴⁸² belirlenen “yerel yönetim özerkliği”nin yerel çıkar grupları tarafından yargı yoluyla kısıtlandığı görülmektedir.

Belediye siyasetçileri ve bürokratlarında gözlenen “yargı korkusu”nun “muhalefet belediyesi” olunması nedeniyle güçlendiği görülmektedir. Edirne'de kentsel siyasetin uzun dönemdir ulusal düzeydeki siyasal iktidara muhalif partilerin hakimiyetinde işlediği belirtilmişti. Muhalefet partisinden bir yerel siyasal lidere ve yerel temsil yapısına sahip olmak, Belediye'yi merkezi yönetim karşısında güçsüzleştirmektedir. Ancak diğer taraftan bu, yerelde seçmenlere ve parti siyasetinde “mağduriyet” söylemi içerisinde bir tür “muhalefet siyasetine” dönüştürülmektedir. Oluşturulan bu “muhalefet siyaseti”, Belediye Başkanı'nın kişiliğinde ve popülist söyleminde özdeşleşmiştir. Sonuçta, muhalefet olmaktan kaynaklanan mağduriyet,

⁴⁸¹ Gurr ve King, s.57.

⁴⁸² Gurr ve King, bu boyutu “tip-1” özerklik, merkeze karşı sahip olunan özerkliği ise “tip-2” olarak tanımlamaktadırlar.

Belediye Başkanı'nı Belediye içerisindeki “yatay ilişkilerinde” güçlendirmektedir. **Ortaya, “güçlü başkan, güçsüz belediye” şeklinde tanımlanabilecek bir yatay-dikey ilişkiler profili çıkmaktadır.**

B. YEREL VE YEREL-ÜSTÜ AKTÖRLER ARASINDA İKTİDAR DAĞILIMI

Edirne’de, “yönetme gücü”nün aktörler arasındaki iktidar dağılımı, farklı siyasa alanlarında farklı aktörlerin işbirliği halinde oluşturdukları “iktidar koalisyonları”nın ortaya çıkmasına neden olmuştur. İncelenen siyasa alanları temelinde bir değerlendirilme yapıldığında; planlama siyasalarının yerel-üstü ve yerel-dışı aktörler arasında, yerelin dışında oluşturulan koalisyonlar ile yönlendirildiği, kent içi ulaşımda yerel aktörlerin yönetme gücüne sahip olduğu, AB projelerinin ise ulus-üstü ve ulusal düzeyde belirlenen kural ve koşullar nedeniyle yereli hareketlendirmekten ve güçlendirmekten uzak kaldığı görülmektedir. İncelenen bu üç siyasa alanında farklı düzeylerde oluşan “iktidar koalisyonları”, Saunders tarafından geliştirilen “ikili politika” tezinden ve Stone’un “kentsel rejim” analizinden yola çıkarak şemalaştırılmış ve yorumlanmıştır.

Siyasa Alanı	Müdahale Alanı	Siyasa Oluşturulma Düzeyi	Siyasa Uygulama Düzeyi	İktidar Koalisyonu	Yönlendirilme Biçimi
Planlama	Üretim	Ulusal	Yerel-üstü	Yerel-dışı (Merkez temsilcileri+İstanbul)	Korporatist
Ulaşım	Tüketim	Yerel	Yerel	Yerel (Belediye+kooperatifler)	Rekabetçi
AB projeleri	Tüketim	Ulus-üstü+ Ulusal	Yerel	Yerel-üstü (Avrupa Komisyonu+ 2 ülke bakanlıkları)	Rekabetçi

Şekil 7: Siyasa Alanlarında Oluşturulan İktidar Koalisyonları

Saunders tarafından geliştirilen tipolojiye göre, devlet müdahalesi merkezi ya da yerel düzeyde yapılmaktadır. Yerel düzeyde gerçekleştirilen müdahaleler “yerel devlet” tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak, Türk yönetim yapısı içerisinde yerel yönetimlerin “hizmet sunan birimler” olarak oluşturulduğu ve sınırlı özerklik sahibi olduğu göz önüne alınarak, bu tezde “yerel devlet” yerine “yerel yönetim” kavramının kullanılması tercih edilmiştir. Saunders’ın tipolojisinde “çıkarların yönlendirilme biçimi” değişkeni ise, üretici ve tüketici çıkarlarının farklı biçimlerle ve ilişki ağlarıyla yönlendirilmesini ifade etmektedir. Buna göre, sınıf temelli üretici çıkarları devlet birimleri ile (merkezi ya da yerel) korporatist ilişkiler kurar. Öte yandan, tüketici çıkarları rekabetçi ya da çoğulcu olarak yönlendirilmektedir. Ancak Saunders klasik çoğulcu yaklaşımın öngördüğü, tüm toplumsal grupların farklı siyasa alanlarındaki karar-alma süreçlerini etkileyecek farklı kaynaklara sahip olduğu fikrine katılmamaktadır. Yazara göre, siyasal karar-alıcılar (seçilmişler) bazı toplumsal gruplardan ve seçim bölgelerinden gelen talep ve baskılara, diğer gruplarınkilere kıyasla daha fazla yanıt verme eğiliminde olabilmektedir. Ayrıca, sözkonusu siyasa alanında yönetici konumunda bulunanlar (bürokrat ve teknokratlar) da, taleplerin ve baskıların iletilmesi aşamasına dahil olmakta, dolayısıyla kararları etkileyebilmektedir. Bu nedenle, tipolojiye göre yerel düzeydeki yönetim birimlerinin müdahale alanına giren tüketici çıkarlarının yönlendirilmesindeki rekabet eşit değildir. Saunders bunu “kusurlu çoğulculuk” olarak kavramsallaştırmıştır. Yukarıdaki şekilde, siyasa alanlarında oluşturulan “iktidar koalisyonu” değişkeni ise, “kentsel rejim” analizinden yola çıkılarak değerlendirilmiştir. Bununla, incelenen her bir siyasa alanında oluşan iktidar koalisyonlarının olduğu düzey belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca, siyasaların oluşturulma ve uygulama düzeyleri ayrı değişkenler olarak analize dahil edilmiştir. Böylece, incelenen siyasa alanlarındaki karar-alma süreçlerinin, kararların “oluşturulması” ve “uygulanması” olmak üzere iki farklı düzeyde işlediği vurgulanmak istenmiştir.

Şekilde gösterildiği üzere, planlama siyasası üretim alanını düzenlemektedir ve merkezi yönetimin yerel aktörleri tarafından, İstanbul’un koşulları ve talepleri doğrultusunda yönlendirilmektedir. Dolayısıyla, ulusal ekonomi ve kalkınma siyasaları kapsamında bölgeye ve İl’e biçilen rol çerçevesinde tarımsal ve sınai üretiminin birlikte

örgütlenmesine yönelik mekânsal planlama eğilimi bu alanı şekillendirmektedir. Bölgedeki büyük toprak sahipleri ve bölge dışındaki yatırımcıların çıkarları doğrultusunda korporatist çıkarların temsil edildiği yerel-dışında oluşturulan “iktidar koalisyonu” tarafından yönlendirilmektedir. Bu koalisyon içerisinde İstanbul’un rolünün ve etkisinin nasıl tanımlanması gerektiği önemli bir sorudur. İMP tarafından hazırlanan üst ölçekli havza planında, Marmara Bölgesi’nin planlanmasında İstanbul’un ihtiyaçlarının ve sorunlarının göz önüne alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu vurgu İstanbul’a bölgenin merkezi olma konumu kazandırmakta mıdır, kazandırıyor ise bu konum İBB tarafından mı temsil edilmektedir? Araştırma bulguları, İBB’nin ulusal merkez ve merkezin yereldeki aktörleri (yerel-üstü aktörler) ile işbirliği içerisinde bulunduğunu, merkezin yerele İBB aracılığıyla müdahale ettiğini göstermektedir. Bu nedenle İBB’nin Edirne kentsel siyaset alanında “yerel-dışı” bir aktör olarak, **“merkezin yerel-dışı aktörü”** olarak tanımlanması uygun görülmüştür.

Ulaşım siyasalarının incelenmesinde kent içi toplu taşımanın nasıl düzenlendiği üzerine odaklanılmıştır. Bu bağlamda ulaşım siyasaları, tüketim alanının düzenlenmesine yöneliktir. Yeni yerel yönetimler yasalarında gerçekleştirilen yetki devri sonucunda, bu alana ilişkin siyasalar yerel düzeyde oluşturulmakta ve uygulanmaktadır. Ancak, Edirne’de gerçekleştirilen araştırmada yerel-üstü aktörlerin bu alana sıklıkla müdahale ettikleri ya da etme girişiminde buldukları görülmektedir. Örneğin, Emniyet Müdürlüğü’nün 5393 sayılı Belediye Kanunu’ndan sonra da, toplu taşımayla ilgili düzenleme yetkisinin İl Trafik Komisyonu’nda olduğuna ilişkin Belediye’ye gönderdiği yazılar bulunmaktadır. Bu konuda, ilgili Bakanlık’ın görüşünün de aynı olduğu görülmüştür. Dolayısıyla, 5393 sayılı yasa ile belediyelere aktarılmış yetki alanına merkez aktörlerinin müdahale etme girişimleri olmuştur. Bu alana doğrudan müdahale eden yerel-üstü aktör ise yargı kurumlarıdır. Belediye’nin bu alanda sahip olduğu “karar yetkisi” yargı tarafından sınırlandırılmaktadır. Bunun sonucunda **Belediye’nin “yerel yönetimlerin devlet düzenlemelerinden etkilenmeme becerisi” olarak tanımlanan “takdir yetkisi”ni⁴⁸³ güçlendirmek için, toplu taşıma alanında faaliyet gösteren ulaşım kooperatifleriyle koalisyon geliştirdiği görülmektedir.** 5393 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra, bu alanı yeniden düzenlemek ve

⁴⁸³ Lidström, s.113.

“takdir yetkisi”ni ve “hareket kapasitesi”ni genişletmek için gelir elde etme motivasyonu, kent çeperindeki semtlere ulaşım sağlayan minibüs kooperatifleriyle işbirliği içerisinde yeni bir sistem oluşturmuştur. Bu ilk girişimde, kent içi ulaşım kaynaklarının Belediye ve bu kaynaklardan sınırlı ölçüde yararlanan minibüsçüler lehine yeniden bölüştürülmesi isteği bulunmaktadır. Ne var ki bu girişim, bu alanda hakim konumda bulunan diğer minibüsçü kooperatifi tarafından tepkiyle karşılanmış ve bu kooperatif Belediye aleyhine başlattığı hukuksal mücadeleden güçlenerek çıkmıştır. Bunun üzerine Belediye, ulaşım alanını yeniden düzenlemek ve yerel-üstü müdahalelerden (yargı) etkilenmemek için, davayı kazanan kooperatif ile işbirliği içerisinde yeni bir sistem oluşturmuştur. Belediye’nin, “takdir yetkisi” çerçevesinde yargı müdahalelerinden etkilenmemek için farklı dönemlerde ve farklı koşullar altında farklı kooperatiflerle oluşturduğu koalisyonlar arasında toplumsal taban açısından bir farklılık bulunmamaktadır. Her iki kooperatif de aynı toplumsal sınıfı temsil etmektedir. Ancak bu sınıf içerisindeki aktörler, rekabetçi çıkarlar doğrultusunda belirlenen alanda karşı karşıya gelmektedir. Dolayısıyla, “belediye-kooperatif” koalisyonlarının niteliği ile amacı aynıdır ve kent içi toplu taşımacılık alanı minibüs kooperatiflerinin rekabetçi çıkarları tarafından yönlendirilmektedir. Ancak bu alanda eşit rekabetin oluşmadığı görülmektedir. Alana hakim olan minibüs kooperatifi, bu siyasa alanına ilişkin kararlarda daha etkili olmaktadır. Bu hakimiyette sözkonusu kooperatifin kentteki en eski minibüs kooperatifi olmasının getirdiği avantajların etkisi büyüktür. En fazla üyeye sahip olan bu kooperatif, toplu taşımacılık alanında faaliyet gösteren daha fazla kişinin çıkarlarını temsil etmektedir. Ayrıca, kent içinde yolcu kapasitesinin en yoğun olduğu hat ve güzergahlar bu kooperatifin minibüslerine aittir. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile toplu taşımacılık alanında düzenleme yapma yetkisinin tamamen belediyelere aktarılması ile Belediye’nin gerçekleştirdiği yeni düzenlemeler, sözkonusu kooperatifin yıllar içerisinde elde ettiği güçlü konumunu değiştirememiştir. Son olarak, bu kooperatifin alandaki hakimiyeti, kooperatif başkanının Belediye Meclisi üyesi ve Meclis’te Trafik Komisyonu üyesi olması ile güçlenmiştir.

Son olarak, “ağ yönetişi” kavramından hareketle, ulus-üstü bağlantılar ve kaynakların yerel güçlerin “harekete geçme kapasiteleri” üzerine etkileri kapsamında Edirne’deki AB proje uygulamaları incelenmiştir. Sonuçta bu projelerin çok sınırlı bir

kapsamda uygulandığı için yereli hareketlendirme etkisinin olmadığı görülmüştür. AB'nin aday ülkelere aktardığı hibelerin ülke içindeki dağıtımını Avrupa Komisyonu'nun belirlediği koşullara uygun olarak, merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Bu nedenle yukarıda oluşturulan şekilde, bu alandaki siyasaların oluşturulma düzeyi “ulus-üstü ve ulusal” olarak belirtilmiştir. Örneğin, tarımsal üretimin ağırlıklı olduğu Edirne ve genel olarak Trakya Bölgesi AB'nin kırsal kalkınmaya yönelik hibelerinden (IPARD Programı), Avrupa Komisyonu'nun yer seçimiyle ilgili koşulları temelinde ilgili Bakanlığın yaptığı tercihler nedeniyle faydalanamamaktadır. Oysa ki, sınırlı AB kaynakları içerisinde -Edirne'nin tarımsal üretim ağırlıklı ekonomisi nedeniyle- Edirne'de yereli güçlendirme potansiyeli en yüksek olan kaynak budur. Edirne, aday ülkelere yönelik mali yardım aracı kapsamında oluşturulan SÖİ Programları'ndan faydalanmaktadır, bu programların ise toplam hibe tutarları içerisinde payı oldukça düşüktür. Tüketim alanına yönelik faaliyetlerin desteklendiği bu programlarda da uygulama aşamasında sorunlar yaşandığı, bu nedenle kaynakların yerele ulaşma derecesinin düşük olduğu görülmüştür. Avrupa Komisyonu ve SÖİ Programı'nın kapsadığı iki ülkenin yasal mevzuatı tarafından getirilen uygulama kuralları ve prosedürler, projelerin uygulamalarını doğrudan belirlemektedir. Bu nedenle, bu alandaki “iktidar koalisyonu”nun yerel-üstü düzeyde oluştuğu görülmektedir. Projelerin seçimine ilişkin prosedürler ise “rekabetçi” olarak yorumlanmıştır. Ancak yine, bu alanda da rekabet tüm aktörler için eşit bir şekilde gerçekleşmemektedir. Proje hazırlama ve başvuru aşamasındaki prosedürler ve kurallar belirli kaynaklar ve uzmanlık gerektirmektedir. Proje başvuruları kar amacı gütmeyen tüm kurum ve kuruluşlara açıktır, ancak sözkonusu prosedürlerin ve kuralların gerektirdiği kaynak ve uzmanlık tüm kurumlarda bulunmamaktadır. Özellikle STK'lar bu konuda güçlük çekmektedir, kamu kurumlarının ise sahip oldukları mali ve işgücü kaynakları nedeniyle rekabet güçleri görece daha fazladır.

Sonuç olarak, Edirne kentsel siyaset alanı ya da “kentsel yönetişi”, sınırlı sayıda aktörün etkili olduğu “kapalı” bir alan olarak tanımlanabilir. Bu alanda yerel-üstü aktörlerin ve merkezi yönetimin hakimiyeti yüksektir. Yerel düzeyde oluşturulan koalisyonlarda ise, farklı toplumsal aktörlerin katılımının sağlanacağı bir “yönetişim” geliştirilememiştir. Bu nedenle Edirne kentsel siyaset alanında, siyasa oluşumu ve

uygulamaları Stone'un kentsel rejim analizi içerisinde belirlediği rejim tiplerinden “**süreklilik rejimi**”ne benzemektedir⁴⁸⁴. Varolan koalisyon yapısı içerisinde, hizmet sunumunun gerçekleştirilmesinin temel amaç olduğu bu rejim tipinde, kentsel ekonomik büyümenin sağlanması, orta ve alt sınıf çıkarlarının ve ihtiyaçlarının karşılanması gibi amaçlar bulunmamaktadır. Edirne’de de, kentsel siyaset alanında faaliyet gösteren gerek yerel-üstü gerekse yerel aktörler, mevcut yetkileri dahilinde hizmet sunumunu gerçekleştirmeye, bunu yaparken de koalisyon ortağı aktörlerin çıkarlarını korumaya çalışmaktadır.

Belediye’de yatay ilişkiler Başkan’ı güçlendirici biçimde örgütlenmiştir ve karar-alma süreçlerine Başkan hakimdir. Bu hakimiyetin, yeni yasal çerçevede de devam ettiği görülmektedir. Bunda, yerel siyaset üzerindeki merkez baskısının ve kontrolünün yüksek olması etkilidir. Merkezin yerel yönetimlerin kararları ve uygulamaları üzerinde daha az müdahaleci olması durumunda, yerelde de farklı toplumsal grupların katılımının sağlanmasının önü açılabilecektir.

⁴⁸⁴ Stone, “Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach”, s.13.

SONUÇ

Bu tez çalışması, Türkiye’de özellikle 2004 yerel yönetim reformları sonrasında hızla gelişen yerel yönetimler ve kentsel siyaset üzerine alanyazınına, ampirik bir araştırma ile katkı yapmayı amaçlamıştır. Bu amaçla tasarlanan araştırma, Edirne’de yaklaşık bir buçuk yıl aktif bir şekilde gerçekleştirilen niteliksel bir alan çalışmasına dayanmaktadır. Araştırmada, merkezîyetçi bir anlayışla gelişen ve bu anlayışın devam etmekte olduğu Türk yerel yönetim sistemi içerisinde oluşan “kentsel siyaset alanı”nda aktörler arasında güç ilişkilerinin nasıl yapılandığı ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda, tezin kuramsal çerçevesi geniş tutulmuştur. Öncelikle, farklı ülkelerde farklı siyasal ve tarihsel gelişim süreci yaşayan yerel yönetim sistemlerinin hangi unsurlar temelinde değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin geliştirilen kuramsal modeller derlenmiştir. Bu modellerde öne çıkan unsurlar belirlendikten sonra bunların Türk yönetim sistemi bağlamında nasıl değerlendirilebileceği tartışılmıştır. Bu kapsamda, yerel yönetimlerin sahip olduğu takdir yetkisi ve özfinansman olanakları temelinde oluşan “yerel yerinden yönetim” (*devolution*) ve “yerel özerklik” kavramlarına odaklanılmıştır. Tezin kuramsal çerçevesinin ikinci ayağı ise, “kentsel iktidar”ın oluşumuna ilişkin kuramsal yaklaşımlardan oluşmaktadır. Bu çerçevede, Saunders’ın “ikili politika” tezi ile “kentsel rejim” analizinin öngördüğü unsurların Türkiye’de güncel kentsel siyaseti anlamaya yönelik çabalar için önemli olduğu düşünülmektedir.

Edirne alan araştırması bulgularının değerlendirmesine geçmeden önce, tezin birinci bölümünde yerel yönetim sistemlerine ilişkin olarak aktarılan kuramsal çerçevenin Türk yerel yönetim sistemi açısından yorumlanması gerekmektedir. Öncelikle, Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin anayasal olarak tanımlandığı ve kamusal hizmetlerin dengeli bir şekilde sunulabilmesi amacıyla oluşturulduğu belirtilmelidir. Bu bağlamda, Türk yerel yönetim sistemi Pickvance tarafından geliştirilen “refah devletinin dağıtım kolu olarak yerel yönetim” modeline denk düştüğü belirtilebilir. Bu modelde, kamusal hizmetlerin farklı bölgelere eşit olarak sunulması amaçlanmakta ve bu doğrultuda bu hizmetler merkezi yönetim tarafından finanse

edilmektedir⁴⁸⁵. Türkiye’deki yerel yönetimlerin gelir yapısı incelendiğinde merkezi yönetimden aktarılan payların önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. İkinci olarak, yerel yönetimleri yönetimler arası ilişkiler çerçevesinde sınıflandıran ve alanyazınında oldukça atıf alan Page ve Goldsmith tarafından geliştirilen tipolojide, Türk yerel yönetim sistemini “güney” ülkeleri içerisinde değerlendirmek doğru olacaktır. Hatırlanacağı üzere, katı bürokratik bir yapılanmanın bulunduğu bu ülkelerde yerel yönetimlere aktarılan işlevler görece daha az, bu birimlerin sahip olduğu “takdir yetkisi” düşük, ancak bu birimlerin temsilcilerinin ve yerel siyasetçilerin merkezi yönetime erişimleri yüksektir. Türkiye’de enformel siyasal katılımın “patronaj” ve “klientelist” ilişkiler çerçevesinde gerçekleştiği göz önüne alınırsa, yeterli kaynağa ve takdir yetkisine sahip olmayan yerel yönetim siyasetçileri merkezi yönetime siyasal parti kanalları başta olmak üzere enformel yollar aracılığıyla erişmektedir. Bu bağlamda, Türk yerel yönetim sistemi Goldsmith tarafından “klientelist-patronaj modeli” olarak adlandırılan sisteme uymaktadır. Bu modelde, yerel yönetimlerin görevi hizmet sunumunu sağlamak ve merkezi yönetim düzeyinde yerel çıkarları korumak, merkezden kaynak aktarımını sağlamak olarak tanımlanmaktadır⁴⁸⁶. Hesse ve Sharpe tarafından geliştirilen tipolojide ise Türk yerel yönetim sistemi “*Franco*” grubu içerisinde değerlendirilebilir. Bu gruptaki yerel yönetim birimlerinin anayasal olarak tanımlandığı, ancak merkezi yönetimin yerel birimler üzerinde güçlü bir yönetsel vesayet uyguladığı belirtilmektedir⁴⁸⁷. Türkiye’de 2004 yılında başlayan “yerel yönetim reformları” kapsamında yenilenen yasalarda, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin hafiflediği görülmektedir. Ancak, gerek alanyazınında gerekse AYYÖŞ’te bu denetimin “hukuksallık denetimi” ile sınırlandırılması gerektiği vurgulansa da, 1981 Anayasası’nın ilgili maddesi yönetsel vesayeti “hukuksallık denetimi”ni aşacak şekilde düzenlemektedir. Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda valinin belediye meclisi kararlarını onaylama yetkisi kaldırılmış, ancak bu kararların yürürlüğe girebilmesi için en geç onbeş gün içerisinde valiye gönderilmesi koşulu getirilmiştir. Bunun dışında, belirli miktarı aşan borçlanmalarda belediyelerin İçişleri Bakanlığı’ndan onay alması şartı, belediye meclisinin belirli durumlarda İçişleri

⁴⁸⁵ Pickvance, “Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach”, s.129.

⁴⁸⁶ Goldsmith, “Local Government”, ss. 393-410.

⁴⁸⁷ Hesse ve Sharpe.

Bakanlığı tarafından feshedilebilmesi ve belediye başkanlarının görevlerinden uzaklaştırılabilmesi ve belediyelerin yurtdışı ilişkileri kurabilmek için İçişleri Bakanlığı'ndan izin almak durumunda olmaları, yönetsel vesayet kapsamında değerlendirilmektedir ve bunlar her zaman “hukuksallık denetimi” ile sınırlı kalmayıp mali ve siyasal kontrol araçları olarak da kullanılabilirlerdir.

Yönetimler arası ilişkilerin yapılanmasında öne çıkan dört unsur bulunmaktadır. İlki, farklı yönetim kademeleri arasındaki hizmet bölüşümüdür. Bu, yerel yönetimlere aktarılan görev ve sorumluluklar bu bölüşümün temelini oluşturmaktadır. Türkiye’de yeni yasalarla yerel yönetim birimlerine aktarılan işlevlerin genişlediği görülmektedir. 5393 sayılı yasada, “liste ilkesi”nin yerine “genel yetki” ilkesinin benimsendiği, ancak bu ilkeye uygun olarak ifade edilmiş fıkranın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesiyle, “genel yetki” ilkesi tam anlamıyla sağlanamamıştır. Yasada belediyelerin görev ve sorumluluk alanları genel başlıklar olarak sıralanmıştır. Ancak, diğer kamu kurumlarının da yetki alanlarına giren kimi alanların (konut üretimi, kültür ve sanat, turizm, sosyal hizmet, spor, ekonomik gelişmenin sağlanması gibi) hangi yönetim birimi tarafından düzenleneceğine ilişkin net bir hüküm bulunmamaktadır. Yasada tanımlanan geniş yetki alanları içerisinde belediyelerin sağlayacağı hizmet alanlarının belirlenmesi bu birimlerin mali koşulları ve hizmetin ivediliğine göre belirleneceğinin belirtilmesi, Türkiye’de belediye faaliyetlerinin büyük bir bölümünün “geleneksel belediyecilik” hizmetleri ile sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Yönetimler arası ilişkilerin yapılanmasını belirleyen ikinci unsur, yerel yönetimlerin karar-alma ve takdir yetkisinin kapsamıdır. Bu unsur, yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu işlevler ile yakından ilintilidir. Takdir yetkisi, Lidström tarafından “yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalelerinden etkilenmeme becerisi” olarak tanımlanmaktadır. Edirne’de gerçekleştirilen alan araştırması bulguları bu yetkinin oldukça sınırlı olduğunu ortaya koymaktadır. Bunda Edirne Belediyesi’nin “muhalefet belediyesi” olması, yargı kurumlarının karar alanlarına müdahalede bulunması ve ulusal iktidar partisi etrafında örgütlenmiş “yerel muhalefet” etkili olmaktadır. Üçüncü unsur, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki kontrol ve denetiminin niteliğidir. Türkiye’de yerel yönetimlerin merkezin vesayet denetimi altında olduğu, bu denetimin “hukuksallık denetimi”ni aşabildiği

belirtilmişti. Ayrıca, siyasal ve mali denetim de Türk yerel yönetimlerinin hareket kapasitelerini, dolayısıyla “yönetme gücü”nü sınırlandırmaktadır. Son unsur ise, yerel yönetimlerin finansmanı ile ilgilidir. Türkiye’de yerel yönetim birimlerine tanınmış özkaynaklar ve özkaynaklarını geliştirme yetkisi oldukça sınırlıdır. Bu bağlamda, yerelleşme yönünde olumlu karşılanan “yerel yönetim reformları”, yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin yasa tasarısının henüz kanunlaşmamış olması nedeniyle eksik kalmıştır. Yerel yönetimlere aktarılan işlevlerin genişlemesi, bu birimlerin özkaynaklarında bir artış sağlanmadan “yerelleşme” ve “yerel özerklik” kavramları açısından anlamlı değildir. Türkiye’de yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin finansmanı büyük oranda merkezi yönetimden aktarılan paylar ile karşılanmaktadır.

Edirne alan araştırmasının bulguları iki bölümde aktarılmıştır. İlk bölümde, Edirne’de kentsel siyaset alanını belirleyen temel unsurlar ve bu alanda hareket eden aktörler belirlenmiş ve değerlendirilmiştir. Bu çerçevede, Edirne’nin nüfus ve ekonomik yapısı ile sınır ili olarak coğrafi konumunun anlamı üzerinde kısaca durulduktan sonra, kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde İl içerisinde hangi kurum ve kuruluşların ağırlıklı rol oynadığı belirlenmiştir. Burada, merkezi yönetime bağlı kurumların ağırlığı dikkat çekmektedir. Merkezi yönetim kurumları dışında yerel yönetimlerce gerçekleştirilen yatırımların yol ve ulaşım sektörlerine yönelik altyapı yatırımlarına yoğunlaştığı görülmüştür. Edirne kentsel siyaset alanının aktörleri, Leeds’in kavramlaştırmasından yola çıkarak “yerel” ve “yerel-üstü” olmak üzere iki grupta incelenmiştir.

Yerel-üstü aktörler arasında, Vali, milletvekilleri ve İÖİ Genel Sekreteri ile bürokratları dahil edilmiştir. Burada vurgulanması gereken unsur, İÖİ’nin Türk yönetim yapısı içerisinde yerel yönetim birimi olarak tanımlanmasına rağmen, “ikili” bir yapısı olduğudur. İÖİ’nin başı olarak valinin belirlenmesi ve İÖİ yatırımlarının ve işlevlerinin gerçekleştirilmesinde genel sekreterin yönlendirici olması, bu kurumun tamamıyla “yerel yerinden yönetim” birimi olarak değerlendirilmesini engellemektedir.

Yerel aktörler kapsamında ise, Edirne Belediyesi ve başta Belediye Başkanı olmak üzere karar-organı olan Belediye Meclisi’nin oluşumu ve işleyişi ile diğer bir yerel meclis ve İÖİ’nin karar organı olan İGM’nin oluşumu incelenmiştir. Dördüncü

görev dönemini sürdüren Belediye Başkanı'nın belediye siyaseti içindeki hakim konumunun dayandığı unsurlar belirlenmeye çalışılmıştır. Bu konumu elde etmesinde, mesleki avantajı ile partisinin merkez ilçe örgütüne hakimiyeti üzerinde özellikle durulmuştur. Ancak Edirne'de Belediye Başkanı, “kentsel yönetim” literatürü içerisinde yerel siyasal liderlere atfedilen kentsel siyaset alanı içerisinde hareket eden çok sayıdaki aktörler ile iletişimi sağlayan “arabuluculuk” rolünü yerine getirememektedir. Başkan'ın yerel-üstü aktörlerle ilişkisinin zayıf olduğu, yerel-üstü aktörlerle ilişki içerisinde gelişen “yerel muhalefet”in talepleri karşısında güçsüz kaldığı görülmektedir.

Belediye Meclisi'nin karar-alma süreçlerinin işleyişinde partinin merkez ilçe örgütünün belirleyici bir rolü olduğu dikkat çekmiştir. Bu nedenle, belediye siyasetinin “belediye koridorları”ndan ziyade, parti içerisinde şekillendiği görülmektedir. Belediye Başkanı'nın sahip olduğu hakimiyet üzerinde Belediye Meclisi üyelerini sınırlandırıcı bir etkisi olamamaktadır. Bu, yerel yönetim sistemlerini yatay ilişkiler bağlamında değerlendiren modellerde “güçlü başkan” tipine denk gelmektedir ve “ikicil” (karar yetkisini iki farklı organa veren) bir yerel yönetim yapısına sahip modellerde daha çok öne çıkmaktadır⁴⁸⁸.

Yerel aktörler kapsamında “yerel siyasetçiler” olarak adlandırılan grupta (belediye siyasetçileri ve İGM üyeleri), yerele daha fazla yetki devri konusunda gözlenen “çekingenlik”, bir diğer önemli bulgudur. Bu “çekingenlik” hem, ülkenin genel koşulları gereğince fazla yetkinin üniter sisteme zarar vereceği düşüncesinden, hem de yeni yetkilerin yeni hukuksal sorunlar yaratacağı korkusundan kaynaklanmaktadır. Bu korku, yargı kurumlarının, özellikle Belediye'nin karar-alma alanı üzerine müdahalesinden kaynaklanmaktadır. Bu açıdan yargının da kentsel siyaset alanında, belirli konularda önemli bir yerel-üstü aktör olarak ortaya çıktığı belirtilebilir.

⁴⁸⁸ Yerel yönetimleri yatay ilişkilerin örgütlenmesi bağlamında değerlendiren çalışmalar, yerel yönetimler, sahip olduğu karar mekanizmalarını temelinde “tekçil” (*monistic*) ve “ikicil” (*dualistic*) sistemler şeklinde ayırmaktadır. Buna göre, seçilmişlerden oluşan belediye meclislerinin tek karar organı olduğu sistemler “tekçil”, meclislerin yanında belediye başkanı ya da yürütücü bir yöneticinin de karar alıcı konumunda bulunduğu sistemler “ikicil” olarak tanımlanmaktadır. “İkicil” sistemlere ilişkin çalışmaların daha çok yerel siyasal liderlik kapsamında geliştiği görülmektedir. Bkz. Wollman, “Urban Leadership in German Local Politics. The Rise, Role and Performance of the Elected Mayor” ve Back, “The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement”.

Yargı kurumlarının karar-alıcı işlev kazanmasında merkez-yerel geriliminin etkili olduğu görülmektedir. Valinin meclis kararlarını onaylama yetkisinin kaldırılmasıyla yerel-üstü denetim yargı kurumlarına geçmiştir. Ayrıca, bu kurumların kentsel siyaset alanı içerisinde bu denli belirleyici rol kazanması yeni Belediye Kanunu ile oluşturulan sistemin “değişim sancıları” olarak değerlendirilebilir.

Daha önce de belirtildiği gibi Edirne alan araştırması, seçilen üç siyasa alanının incelenmesine odaklanmıştır. Bu kapsamda planlama alanında, ulusal ve yerel-dışı aktörlerin belirleyici olduğu, ancak yerelin bu alandaki düzenlemelere ilgisiz olmadığı görülmüştür. Edirne’de oldukça tartışmalı geçen ve uzun süren çevre düzeni planlarının hazırlanması sürecine yerel ve bölgesel sivil toplumun tepkisi sayesinde, bu alandaki siyasalar yerel gündemde ciddi bir yer edinmiştir. İkinci siyasa alanı olarak belirlenen ulaşım siyasaları kapsamında ise kent içi toplu taşımacılık alanında yapılan düzenlemeler üzerinde durulmuştur. Yeni Belediye Kanunu kapsamında belediyelere devredilen bu alana ilişkin düzenlemeler Edirne örneğinde çatışmacı bir biçim almıştır. Bu alana hakim olan minibüs kooperatifleri, önce yetkinin İl Trafik Komisyonu’ndan alınıp Belediye’ye verilmesiyle güçlerini kaybetmiş, ancak sonrasında yargı sürecinin lehlerine sonuçlanmasıyla hakim konumlarını korumuştur. Eski yasal düzenleme kapsamında karar-alıcı konumunda bulunan Valiliğe bağlı Emniyet Müdürlüğü ise, bu konumunu kaybetmesine rağmen elinde bulundurduğu kaynaklar nedeniyle kent içindeki ulaşım düzenlemelerinde etkili olmayı sürdürmektedir. Bu kaynaklar içerisinde en önemlisi denetim kapasitesidir. Kent içindeki toplu taşımacılığın Belediye’nin düzenlemelerine uygun olarak uygulanıp uygulanmadığını denetleme kapasitesi Emniyet Müdürlüğü Trafik Şube’de bulunmaktadır. Belediye’nin yetki alanına giren düzenlemelerini denetleme kapasitesi, personel ve teknik donanım yetersizliği nedeniyle sınırlıdır. Ayrıca, yasal mevzuat da denetleme konusunda belediyelere yaptırım sağlayacak olanaklar sağlamamaktadır. **Bu nedenle, merkez-yerel çatışması içerisinde oluşan “kentsel siyaset alanı”nda yerel birimlere yeni yetki alanları tanınması, çatışmacı bir kentsel yönetim biçiminin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu çatışma nedeniyle, farklı kaynaklara sahip farklı yönetim kademesine ait kurumlar arasında bir siyasa alanının düzenlenmesine yönelik işbirliği oluşturulamamaktadır.**

Son olarak, Edirne’de yürütülen AB projeleri incelenmiştir. Bu projelerin incelenmesinde, merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynaklar dışında, ulus-üstü programlar dahilinde yerele aktarılan kaynakların yereli güçlendirici ya da harekete geçirici etkisinin araştırılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, Edirne’ye açık olan sınırlı AB hibe programları içerisinde en fazla yeri turan BG-TR SÖİ Programı kapsamında yürütülen projeler ile bunların yoğunlaştığı alanlar incelenmiştir. Sonuçta, bu kaynakların yereli güçlendirici bir etki yaratamadıkları, bu projeler kapsamında oluşturulan ağ ilişkilerinin de kalıcı ve işlevsel olmadığı görülmüştür. Burada, bir istisna olarak EDROM deneyiminden söz edilmesi gerekmektedir. AB projeleri kapsamında olmasa da, ulus-ötesi ve küresel ağlarla ilişki içerisine giren bu dernek, temsil ettiği dezavantajlı ve ötekileştirilmiş toplumsal grup için yerelde, sınırlı da olsa bazı kaynakları yönlendirmeyi başarmıştır. EDROM deneyimi, küresel ağlar ve küreselleşme literatürü içerisinde Soja tarafından geliştirilen “*thirdspace*” kavramı çerçevesinde yapılacak bir araştırma kapsamında daha ayrıntılı olarak incelenebilecek önemli bir örnek olay sunmaktadır.

Sonuçta, bu tez çalışmasının büyükşehirlere odaklanmış güncel yerel yönetim çalışmalarına, orta ölçekli bir ili ve il belediyesini incelemesi ve kentsel siyaset alanına ilişkin bir analiz çerçevesi önermesi nedeniyle katkı sağladığı düşünülmektedir. Ayrıca tez çalışması sırasında, yeni araştırmaları yönlendirici araştırma soruları ortaya çıkmıştır. Öncelikle, iki kademeli bir yerel yönetim yapısı içerisinde, BŞB’ler ve il belediyelerinin sahip olduğu özerklik derecesinin farklılaşp farklılaşmadığı anlamlı bir araştırma konusu oluşturabilir. Bunun kapsamının ve unsurlarının karşılaştırmalı alan araştırmalarıyla ortaya konması alanyazınına güçlendirecektir. İkinci olarak, yereldeki siyasal parti örgütlerinin kentsel siyasete etkisi ve etkinin kapsamı araştırılması gereken bir başka konudur. Alan araştırması sırasında, gerek Belediye Meclisi gerekse İGM toplantıları öncesinde partilerin il ve merkez ilçe örgütleri içerisinde meclis gündemlerine ilişkin toplantıların düzenlendiği, meclis üyelerinin bu toplantılarda alınan grup kararı yönünde meclis toplantılarında oy kullandığı görülmüştür. Gündem konularına itiraz eden üyeler itirazlarını parti toplantılarında dile getirmektelerdir. Dolayısıyla, kentsel siyaset alanına ilişkin kararlar parti toplantılarında şekillenmekte, bunlara muhalefet de, yerel yönetimlerin formel karar-organları olan meclislerde değil,

parti örgütleri içerisinde seslendirilmektedir. Bu bağlamda, parti içi kollamacılık ilişkilerinin günümüzde nasıl örgütlendiği ve bu kapsamda kaynakların nasıl yönlendirildiği önemlidir. Ayrıca, milletvekili-seçim bölgesi ile milletvekili-parti ilişkilerinin yerelde nasıl kurulduğu, kamusal kaynakların dağıtımına ilişkin önemli bir başka araştırma alanı oluşturmaktadır. Sonuçta sıklıkla vurgulandığı üzere, “kentsel siyaset alanı”na ilişkin çalışmalar sadece yerel yönetim birimleriyle sınırlandırılmamalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

- Alkan, Haluk ve İ. Ethem Taş. **Yerel Siyasetin Dönüşümü. Afşin Örneği**. 1. Baskı, İstanbul: Kesit Yayınları, 2007.
- Ayman Güler, Birgül. **Yerel Yönetimler. Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara: TODAİE, 1998.
- Ayman Güler, Birgül. **Devlette Reform Yazıları**. Ankara: Paragraf Yayınları, 2005.
- Ayman Güler, Birgül. **Türkiye'nin Yönetimi-Yapı**, 2. Baskı, Ankara: İmge, 2010.
- Aysu, Emre vd., **Trakya Üniversitesi Ergene Havzası Çevre Düzeni Planı**, Cilt 3, Edirne: Trakya Üniversitesi, 2007.
- Bayraktar, S. Ulaş (Haz.). **Dönüşüm ve Statüko. Reform Sonrası İl Genel Meclisleri**. İstanbul: Kalkedon Yayınları, 2011.
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun ve Seriyeye Sezen (Der.), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**. Ankara: Yorum Matbaası, 1998.
- Burns, Danny, Robin Hambleton ve Paul Hoggett (Ed.). **The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy**. London: Macmillan, 1994.
- Castells, Manuel. **The Urban Question. A Marxist Approach**. London: Edward Arnold, 1977.
- Dahl, Robert A. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven: Yale University Press, 1961.
- Dahl, Robert A. **Polyarchy. Participation and Opposition**. 5. Baskı. New Haven ve London: Yale University Press, 1978.
- Davies, Jonathan ve David Imbroscio. **Theories of Urban Politics**. London: Sage Publications, 2009.
- Doğan, Ali Ekber. **Eğreti Kamusalılık: Kayseri Örneğinde İslamcı Belediyecilik**. İstanbul: İletişim Yayınları, 2007.
- Edirne Roman Derneği, European Roma Rights Centre ve Helsinki Yurttaşlar Derneği. **Biz Buradayız! Türkiye'de Romanlar, Ayrımcı Uygulamalar ve Hak Mücadelesi**. İstanbul. 2008.

- Erder, Sema. **İstanbul'a Bir Kent Kondu: Ümraniye**. 2. Baskı. İstanbul: İletişim Yayınları, 2001.
- Erder, Sema. **Kentsel Gerilim**. 2. Baskı. İstanbul: Um:ag Yayınları, 2002.
- Erder, Sema ve Nihal İncioğlu. **Türkiye'de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004**. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008.
- Fontaine, Joseph ve Christian Le Bart. **Le Métier d'élú local**. Paris: L'Harmattan, 1994.
- Gellner, Ernest ve John Waterbury (Ed.). **Patrons and Clients in Mediterranean Societies**. London: Duckworth, 1977.
- Goss, Sue. **Local Labour and Local Government**. 1. Baskı. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1988.
- Göymen, Korel. **Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**. İstanbul: Boyut Yayıncılık, 2010.
- Gurr, Ted Robert ve Desmond S. King. **The State and the City**. 1. Baskı, Hong Kong: Macmillan, 1987.
- Güneş-Ayata Ayşe. **CHP: Örgüt ve İdeoloji**. Ankara: Gündoğan Yayınları, 1992.
- Heper, Metin (Ed.). **Local Government in Turkey. Governing Greater Istanbul**, Londra: Routledge, 1989.
- İnci, Osman. **Trakya (İstanbul'un İşgaline) Direniyor**. 1. Baskı, İstanbul: Cumhuriyet Kitapları, 2010.
- John, Peter. **Local Governance in Western Europe**. Sage Publications, 2001.
- Judge, David, Gerry Stoker ve Harold Wolman (Ed.). **Theories of Urban Politics**. London: Sage Publications, 1995.
- Kamalak, İhsan ve Hüseyin Gül (Ed.). **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi. Toplumcu Belediyecilik. Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**. İstanbul: Kalkedon.
- Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. 6. Baskı. İstanbul: Cem Yayınevi, 2009.
- Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. 4. Baskı. İstanbul: Cem Yayınevi, 2000.
- Keleş, Ruşen. **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**. Ankara: İmge Kitabevi, 1998.
- Kurtoğlu, Ayça. **Hemşehrilik ve Şehirde Siyaset: Keçiören Örneği**. İstanbul: İletişim Yayınları, 2004.

- Logan, John ve Harvey Molotch, **Urban Fortunes: The Political Economy of Place**, Berkeley: University of California Press, 1987.
- Mouritzen, Poul Erik ve Svava, James H. **Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.
- Mutluer, M. Kamil ve Erdoğan Öner. **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.
- Ortaylı, İlber. **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**. Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2000.
- Ortaylı, İlber. **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara: Cedit Neşriyat, 2008.
- Özgür, Hüseyin ve Muhammed Kösecik (Ed.). **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**. Ankara: Nobel Yayıncılık, 2005.
- Page, Edward D. ve Goldsmith, Michael. **Central and Local Government Relation: A Comparative Analysis of West European Unitary States**, Beverly Hills: Sage, 1987.
- Pahl, R. E. **Whose City? And Further Essays on Urban Society**. Middlesex: Penguin Books. 1975.
- Pahl, R. E., R. Flynn ve N.H. Buck. **Structures and Processes of Urban Life**. 2. Baskı. New York: Longman, 1983.
- Pateman, Carole. **“Participation and Democratic Theory”**. 19. Baskı. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Pickvance, Christopher G. ve Edmond Preteceille (Ed.). **State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective**. London: Pinter Publishers. 1991.
- Pierre, Jon. **Debating Governance: Authority, Steering and Democracy**. Oxford: Oxford University Press. 2000.
- Reyhan, Cenk. **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare**. Ankara: İmge Kitabevi, 2007.
- Saunders, Peter. **Social Theory and the Urban Question**, 2. Baskı, London: Unwin Hyman, 1987.
- Saunders, Peter. **Urban Politics. A Sociological Interpretation**. London: Hutchinson, 1983.
- Schüler, Harold. **Türkiye’de Sosyal Demokrasi: Particilik, Hemşehrilik ve Alevilik**. İstanbul: İletişim Yayınları. 1999.

- Stone, Clarence N. **Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988**, Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- Şengül, H. Tarık. **Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı. 2001.
- Tarih Vakfı. **STK'lar, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler**. İstanbul: Tarih Vakfı. 2002.
- T.C. Başbakanlık, **Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim**, Ankara: Başbakanlık, 2003.
- Tekeli, İlhan. **Belediyecilik Yazıları**. İstanbul: IULA-EMME. 1992.
- TÜİK, **Bölgesel Göstergeler TR21 Tekirdağ, Edirne, Kırklareli 2009**, Ankara: TÜİK Matbaası, 2010.
- Uygun, Oktay. **Federal Devlet. Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**. 3. Baskı. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2007.
- Varol, Muharrem. **Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi**, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1989.
- WALD. **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim. Demokrasi Kitaplığı**. İstanbul: WALD Yayınları. 1998.
- WALD. **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri. Demokrasi Kitaplığı**. İstanbul: WALD Yayınları. 1999.

Makaleler ve Kitap İçi Bölümler:

- Akay, Aslı. "Çevre Düzeni Planları ve Yetki Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 40, Nu.3, Eylül 2007, ss. 113-148.
- Alada, Adalet B. "Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişimler ve Türkiye'ye Yansımaları", Ramazan Günlü (Der.), **Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri** içinde, Ankara: Dipnot Yayınları, 2008, ss. 269-303.
- Ayman Güler, Birgül. "Sunuş". Cenk Reyhan. **Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare** içinde. Ankara: İmge Kitabevi, 2007.
- Ayers, Alison J. "Imperial Liberties: Democratisation and Governance in the 'New' Imperial Order". **Political Studies**. Vol.57, No.3, 2009, ss.1-27.
- Bäck, Henry. "The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement". <http://www.oks.hio.no/ou/fagseminar/artikler/darmstTxt18.doc>, 2003. İndirme tarihi: 07.03.2011.

- Bachrach, Peter ve Morton S. Baratz, "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework". **The American Political Science Review**. Vol.57, No.3, Eylül 1963, ss.632-642.
- Bali, Besim Bülent. "Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi". Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Der.). **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006.
- Bayraktar, Ulaş ve Hacı Kurt. "Reform Sonrası Bir İl Genel Meclisi: Arzuhalci ile Noter Arası Siyasal Bir Organın Doğuşu, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt.65, Sayı.1, 2010, ss.31-56.
- Bayraktar, Ulaş S. "Yeni Katılımcı Uygulamalar ve Kamu Yönetimi: Neoliberal Bir Tuzak Mı, Demokratik Bir Açılım Mı?" Ş. Aksoy ve Y. Üstüner (Ed.). **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar** içinde. Ankara: Nobel Yayınları. 2007.
- Bayraktar, Ulaş S. "A Global-down-up' Initiative Against the 'Centers in the Periphery': The Impact and Limitations of the New Participatory Mechanisms in Turkey". P. Delwit vd. (Ed.). **Toward DIY-Politics? Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe** içinde. Brugge: Vanden Broele Publishers. 2007, ss.213-238.
- Bayraktar, Ulaş S. "Turkish Municipalities: Reconsidering Local Democracy beyond Administrative Autonomy". **European Journal of Turkish Studies**, 2007. <http://www.ejts.org/document1103.html> (13 Mart 2009).
- Bayramoğlu, Sonay. "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim." **Praksis**. Nu.7, 2002, ss.85-116.
- Beetham, David. "Theorising Democracy and Local Government", Desmond S. King ve Gerry Stoker (Ed.). **Rethinking Local Democracy** içinde. London: Macmillan, 1996, ss.28-49.
- Bennett, Robert J. "European Local Government Systems". **Local Government in the New Europe** içinde. London: Belhaven Press, 1993, ss.28-50.
- Bourdieu, Pierre. "Le capitale sociale: notes provisoires". **Actes de la Recherches en Sciences Sociales**. No.3, 1980, ss.2-3.
- Bours, A. "Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government", Robert J. Bennett (Ed.). **Local Government in the New Europe** içinde. London ve New York: Belhaven Press, 1993, ss.109-129.
- Brenner, Neil ve Nik Theodore. "Preface: From the 'New Localism' to the Spaces of Neoliberalism". **Antipode**. Vol.34, No:3, 2002, ss.341-347.

- Brenner, Neil ve Nik Theodore. "Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism", Neil Brenner ve Nik Theodore (Ed.). **Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe** içinde. Manchester: Blackwell Publishing, 2002, ss.2-33.
- Briquet, Jean-Louis ve Frédéric Sawicki. "L'analyse localisée du politique". **Politix**. Vol.2, No.7, 1989, ss.6-16.
- Calavita, Nico ve Roger Caves, "Planners' Attitude Toward Growth. A Comparative Case Study", **Journal of the American Planning Association**, Vol. 60, No. 4 (Güz 1994), ss.483-500.
- Castells, Manuel. "Towards a Political Urban Sociology", Michael Harloe (Ed.), **Captive Cities. Studies in the Political Economy of Cities and Regions** içinde, New Delhi: Wiley& Sons, 1977, ss.61-79.
- Castells, Manuel. "Global Governance and Global Politics". **PS-Political Science & Politics**, Vol.38, No.1, 2005, ss.9-16.
- Çeliktaş, İbrahim. "2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı", **Sayıştay Dergisi**, Nu. 63 (Ekim-Aralık 2006), ss.39-49.
- Chandler, David. "Active Citizens and the Therapeutic State: The Role of Democratic Participation in Local Government Reform". **Policy & Politics**. Vol.29, No.1, 2000, ss.3-14.
- Chapman, Rachael ve Vivien Lowndes. "Faith in Governance? The Potential and Pitfalls of Involving Faith Groups in Urban Governance". **Planning, Practice & Research**. Vol.23, No.1, 2008, ss.57-75.
- Clark, Gordon. "A Theory of Local Autonomy". **Annals of the Association of American Geographers**. Vol. 74, No: 2, 2008, ss.195-208.
- Davies, Jonathan S. "Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK". **Journal of Urban Affairs**. Vol.25, No.3, 2003, ss.253-269.
- Devas, Nick ve Simon Delay. "Local Democracy and The Challenges of Decentralising The State: An International Perspective". **Local Government Studies**. Vol. 32, No. 5, Kasım 2006, ss.677-695.
- Erder, Sema. "Migration as a 'Heated Question' in Turkey-EU Negotiations", Barbara Push ve Uğur Tekin (Ed.), **Migration und Türkei. Neue Bewegungen am Rande der Europäischen Union** içinde, Würzburg: Ergon-Verlag, 2011, ss.85-91.

- Falay, Nihat. "Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları". Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Der.), **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006.
- Geddes, Mike. "Marxism and Urban Politics", Jonathan Davies, ve David Imbroscio (Ed.). **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage Publications, 2009, ss.55-72.
- Goldsmith, Mike. "Central Control over Local Government-A Western European Comparison". **Local Government Studies**. Vol.28, No.3, 2002, ss. 91-112.
- Goldsmith, Mike. "Autonomy and City Limits". David Judge, Gerry Stoker ve Harold Wolman (Ed.). **Theories of Urban Politics** içinde. Londra: Sage Publications, 1995, ss.228-252.
- Goldsmith, Mike. "Local Government". **Urban Studies**. Vol.29, No.3/4, Mayıs 1992, ss.393-410.
- Goldsmith, Mike. "Local Autonomy: Theory and Practice", D. King ve J. Pierre (Ed.). **Challenges to Local Government** içinde. Sage: London, 1990, ss.15-36.
- Güler, Mahmut. "Toplumcu Belediyeciliğin Doğuş Koşulları Üzerine", **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi. Toplumcu Belediyecilik. Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları** içinde, İstanbul: Kalkedon, 2009, ss. 125-159.
- Güler, Mahmut, Çiğdem Aksu ve Gökben Demirbaş, "Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Programları ve Yerel Ekonomik Kalkınma: Trakya Bölgesi Örneği", **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Sayı.45 (Ocak 2010), ss. 113-132.
- Güner, Ayşe. "Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması". Ayşegül Mengi (Der.). **Yerellik ve Politika. Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi** içinde. İstanbul: İmge Kitabevi, 2007.
- Güner, Ayşe. "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar". Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Der.). **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006.
- Hamedinger, Alexander, Herbert Bartik ve Alexander Wolffhardt. "The Impact of EU Area-based Programmes on Local Governance: Towards a Europeanisation?". **Urban Studies**. Vol.45, 2008, ss.2669-2687.
- Harding, Alan. "Elite Theory and Growth Machines". Judge, D., G. Stoker ve H. Wolman (Ed.). **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage Publications, 1995, ss.35-54.
- Harding, Alan. "The History of Community Power". Jonathan S. Davies ve David L. Imbroscio, **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage Publications, 2009, ss.27-39.

- Heinelt, Hubert ve Nikolaos- K. Hlepas. "Typologies of Local Government Systems". Back, Henry, Hubert Heinelt ve Annick Magnier (Ed.). **The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy** içinde. Berlin: VS Verlag, 2006, ss.21-42.
- Hesse, J. J. ve L. J. Sharpe. "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations". Hesse, J. J. ve L. J. Sharpe (Ed.). **Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries** içinde. Baden-Baden, Almanya: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, ss.256-279.
- Hirst, Paul. "Democracy and Governance". Jon Pierre (Ed.). **Debating Governance** içinde. Oxford: Oxford University Press, 2000, ss.13-35.
- Illy, Hans F. "Decentralization as a Tool for Development". Metin Heper (Ed.), **Dilemmas of Decentralization: Municipal Government in Turkey** içinde. Bonn: Frederic Ebert Stiftung, 1986, ss.107-108.
- İncioğlu, Nihal. "Local Elections and Electoral Behavior", Sabri Sayarı ve Yılmaz Esmer (Ed.), **Politics, Parties, and Elections in Turkey** içinde, London: Lynne Rienner Publishers, 2002, ss. 73-99.
- Jessop, Bob. "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective". N. Brenner ve N. Theodore (ed.). **Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe** içinde. Manchester: Blackwell Publishing, s.105-126. 2002, ss.452-472.
- Jordan, Grant. "The Pluralism of Pluralism: An-anti Theory?". **Political Studies**. Vol:38, No:2 (Haziran 1990), ss.286-301.
- Jouve, Bernard. "La Démocratie en Métropoles: Gouvernance, Participation et Citoyenneté". **Revue Française de Science Politique**. Vol.55, No.2, 2005, ss.317-337.
- Judge, David, Gerry Stoker ve Harold Wolman. "Urban Politics and Theory. An Introduction", David Judge, Gerry Stoker ve Harold Wolman (Ed.). **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage Publications, 1995, ss.1-13.
- Judge, David. "Pluralism", David Judge, Gerry Stoker ve Harold Wolman (Ed.). **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage Publications, 1995, ss.13-34.
- Keating, M. ve A. Midwinter. "The Politics of Central-Local Grants in Britain and France". **Environment and Planning C: Government and Policy**. Vol.12, 1994, ss.177-197.
- Keleş, Ruşen. "Demokratik Gelişimimizde Yerel Yönetimler", **Bahri Savcı'ya Armağan** içinde, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı, 1991, ss.290-300.

- Kjaer, Anne Mette. "Governance and the Urban Bureaucracy", Jonathan S. Davies ve David L. Imbroscio (Ed.). **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage, 2009, ss.137-153.
- Kooiman, Jan. "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction". Jon Pierre (Ed.). **Debating Governance** içinde. New York: Oxford University Press, 2000, ss.138-164.
- Koyuncu, Başak. "Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt.1, Sayı.1, Güz 2000, ss.97-117.
- Kuhlmann, Sabine. "Local Authorities between the State and the Market: An International Comparison of Local Government Systems and Reforms". **German Journal of Urban Studies**. Vol.45, No.2, 2006, ss.5-46.
- Kübler, Daniel ve Michel Pascal. "Mayors in Vertical Power Relations". Back, Henry, Hubert Heinelt ve Annick Magnier (Ed.). **The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy** içinde. Berlin: VS Verlag, 2006, ss.221-244.
- Lidström, Anders. "The Comparative Study of Local Government Systems- A Research Agenda". **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**. Vol.1, 1999, ss. 97-115.
- Logan, John ve Harvey Molotch, "The City as a Growth Machine", Jan Lin ve Christopher Mele (Ed.), **The Urban Sociology Reader** içinde, Oxon: Routledge, 2005, ss. 97-106.
- Lowndes, Vivien ve David Wilson. "Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable". **Political Studies**. Vol.49, 2001, ss.629-647.
- Lowndes, Vivien. "Citizenship and Urban Politics". Judge, D., G. Stoker ve H. Wolman (Ed.). **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage, 1995, ss.160-180.
- Mayer, M. "Post-Fordist City Politics". A. Amin (ed.). **Post-Fordism: A Reader** içinde. Oxford: Blackwell. 1994, ss.229-239.
- Mills, Anne. "Decentralization Concepts and Issues: A Review". Mills, Anne, J. Patrick Vaughan, Duane L. Smith ve Iraj Tabibzadeh (Ed.). **Health System Decentralization, Concepts, Issues and Country Experience** içinde. Geneva: World Health Organization, 1990, ss.11-42.
- de Mello, Luiz R. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis". **World Development**. Vol.28, No.2, 2000, ss.365-380.
- Mollenkopf, J. "How to Study Urban Political Power". **The City Reader** içinde. Routledge. 2005, ss.219-228.

- Mossberger, Karen. "Urban Regime Analysis", Davies, J. S. ve D. L. Imbroscio (Ed.). **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage Publications, 2009, ss.40-55.
- Mossberger, Karen ve Gerry Stoker, "The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization", **Urban Affairs Review**, Vol. 36, No.6 (Temmuz 2001), ss.810-835.
- Mutlu, Ayşegül. "Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinde Desantralizasyon". Güner, Ayşe ve Serdar Yılmaz (Der.). **Mali Yerelleşme. Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006.
- Ömürgönülşen, Uğur ve Uğur Sadioğlu. "Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları". **Çağdaş Yerel Yönetimler**. Cilt.18, Nu.1, 2009, ss.1-22.
- Öztürk, Nurettin. "Türkiye'de Sınır Ticaretinin Gelişimi, Ekonomik Etkileri, Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:3, 2006, ss.107-127.
- Peters, Guy. "Governance and Comparative Politics", Jon Pierre (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy** içinde Oxford: Oxford University Press, 2000, ss. 36-54.
- Peters, B. Guy ve Jon Pierre, "Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance". **Policy&Politics**. Vol.29, No.2, 2001, ss.131-135.
- Pickvance, Christopher G. ve Edmond Preteceille. "Conclusion". Christopher G. Pickvance ve Edmond Preteceille (Ed.), **State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective** içinde. Londra ve New York: Pinter Publishers, 1991.
- Pickvance, Christopher G. "Centralization and Decentralization Trends in British and French Central-Local Government Relations: Convergence or Divergence?" **Home Rule & Civil Society**. Vol. 6, 1995, ss.69-85.
- Pickvance, Christopher G. "Marxist Theories of Urban Politics" Judge, D., G. Stoker ve H. Wolman (ed.), **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage Publications, 1995, ss.253-275.
- Pickvance, Christopher G. "Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach". **Environment and Planning C: Government and Policy**. 15, 1997, ss.129-142.
- Pierre, Jon. "Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities". **Urban Affairs Review**. Vol.40 No.4, Mart 2005, ss.452-453.
- Pierre, Jon. "Introduction: Understanding Governance". Jon Pierre (Ed.). **Debating Governance** içinde. New York: Oxford University Press, 2000, ss.1-12.

- Pratchett, Lawrence. "Local Autonomy, Local Democracy and the "New Localism". **Political Studies**. 52, 2004, ss.358-375.
- Rees, Christopher J. ve Farhad Hossain, "Perspectives on Decentralisation and Local Governance in Developing and Transnational Countries", **International Journal of Public Administration**, Vol.33 No.12, 2010.
- Rhodes, R.A.W. "Governance and Public Administration". Jon Pierre (Ed.). **Debating Governance** içinde. New York: Oxford University Press, 2000.
- Rhodes, R. A. W. "The New Governance: Governing Without Government". **Political Studies**. XLIV, 1996, ss.652-667.
- Saito, Fumihiko. "Decentralization and Local Governance. Introduction and Overview". Saito, Fumihiko (Ed.). **Foundations for Local Governance. Decentralization in Comparative Perspective** içinde. Heidelberg: Physica-Verlag, 2008.
- Shah, Anwar ve Shah, Sara. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments". Anwar Shah (ed.), **Local Governance in Developing Countries** içinde. Washington DC: World Bank, 2006, ss.27-33.
- Stoker, Gerry. "Governance and Public Administration". J. Pierre (ed.). **Debating Governance** içinde. Oxford: Oxford University Press, 2000, ss.54-91.
- Stoker, Gerry. "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance". Jon Pierre (Ed.). **Debating Governance** içinde. New York: Oxford University Press, 2000.
- Stoker, Gerry. "Regime Theory and Urban Politics" Judge, D., G. Stoker ve H. Wolman (ed.), **Theories of Urban Politics** içinde. London: Sage Publications, 1995, ss.55-71.
- Stone, Clarence N. "Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory", **The American Political Science Review**, Vol. 74, No. 4 (Aralık 1980).
- Stone, Clarence N. "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach", **Journal of Urban Affairs**, Vol.15, No.1 (March 1993).
- Stone, Clarence N. "Regime Analysis and the Study of Urban Politics. A Rejoinder". **Journal of Urban Affairs**. Vol. 23, No. 3, 1998, ss.249-260.
- Stone, Clarence N. "Preemptive Power: Floyd Hunter's "Community Power Structure" Reconsidered", **American Journal of Political Science**, Vol.32, No. 1 (Şubat 1988),
- Stone, Clarence N. "Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis". **Urban Affairs Review**. Vol. 40, No. 3 (Ocak 2005), ss.309-341.

- Tekeli, İlhan. “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.16, Sayı.2, 1983.
- Teune, Henry. “Local Government and Democratic Political Development”. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 540, 1995, ss.11-23.
- Treuner, Peter. “Issues in the Preparation of Regional Development Policy Experience from Candidate Countries”, H. Akder (Der.), **Regional Development and Rural Poverty** içinde, İstanbul: TESEV Yayınları, 2000, ss. 37-53.
- Uzpeder, Ebru. “Türkiye’de Roman Hakları Hareketinin Gelişimi”, Ebru Uzdeper vd. (Der), **Biz Buradayız! Türkiye’de Romanlar, Ayrımcı Uygulamalar ve Hak Mücadelesi** içinde, İstanbul: Mart Matbaacılık, 2008, ss.109-123.
- Varol, Muharrem. “Yerel İktidar Yapısında Değişim Eğilimleri: Bandırma Örneği”. **Toplum ve Bilim**, Vol. 48/49, 1990, ss.129-140.
- Yılmaz, Serdar ve Yakup Beriş. “Yönetimler Arası Mali Transferler: Teorik Çerçeve ve Türkiye Uygulaması”. Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Der.). **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar** içinde. İstanbul: Güncel Yayıncılık, 2006.
- Wolman, Harold. “Comparing Local Government Systems Across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies”. **Environment and Planning C: Government and Policy**, Vol.26, No.1, 2008, ss.87-103.
- Wolman, Harold ve Michael Goldsmith. “Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept. Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom”. **Urban Affairs Review**. Vol.26, No.1, Eylül 1990, ss.3-27.
- Wollmann, Hellmut. “Urban Leadership in German Local Politics. The Rise, Role and Performance of the Elected Mayor”. **International Journal of Urban and Regional Research**, Vol.28, No.1, Mart 2004, ss.150-165.

Tezler ve Raporlar:

- Bayraktar, S. Ulaş. “Local Participatory Democracy. The Local Agenda 21 Project in Turkish Cities”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**. Institut d’Etudes Politiques de Paris, 2006.
- Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, **İl Koordinasyon Kurulu Dönem Raporu**, 2 Mart 2009.
- Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, **İl Koordinasyon Kurulu Dönem Raporu**, 16 Mart 2010.

Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, **İl Koordinasyon Kurulu Dönem Raporu**, 3 Ocak 2011.

Edirne Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, **Sayılarla Edirne**, Aralık 2010.

Edirne Valiliği İl Koordinasyon Toplantısı, **Edirne İl Özel İdaresi Raporu**, 03 Ocak 2011.

Özerdem, Füsun. “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumu- Edirne Örneği”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi SBE, 2007.

Şengül, H. Tarık, Ü. Sönmez ve C. Pickvance. “Yerel Yönetimlerde Katılım ve Yeni Katılım Biçimleri”. **TÜBİTAK 1011 Uluslararası Araştırma Projesi Raporu**. Ankara: TÜBİTAK. 2005.

Türkiye İstatistik Kurumu. **Bölgesel Göstergeler TR21 Tekirdağ, Edirne, Kırklareli 2009**. Ankara: TÜİK, 2010.

TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, Ankara: DİE, 1991.

Trakya Kalkınma Ajansı, **TR21 Trakya Bölge Planı 2010-2013**, Ekim 2010.

Bildiriler:

Erder, Sema. “Yerel Siyasette Popülizm: Gecekonduyan Sosyal Yardıma”. **Kızılcık Dergisi**. İstanbul. (İstanbul Mimarlar Odası Konut Sempozyumuna Sunulan Tebliğ. 3-4 Aralık 2009). 2010

Erder, Sema. “Kentlerde “Enformel” Örgütlenmeler ve Yönetişim”. **Metropolitan Yönetişim Konferansı’na Sunulan Tebliğ**, İstanbul, 21-22 Mayıs 2010.

Ersoy, Melih. “İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, 7-8 Eylül 2006, ODTÜ, www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_2_ersoy.pdf, (Erişim Tarihi: 23 Ekim 2011).

Kuhlmann, Sabine. “From “Napoleonic Centralism” to “Démocratie de Proximité”: the Metropolis of Paris between Global and Local Challenges”, **ECPR-Joint Session, Workshop 23 “Governing the Metropolis – The Impact of Global Trends on Urban Governance”**. Uppsala, 13-18 Nisan 2004.

Wolman, Harold, Robert McManmon, Michael Bell ve David Brunori. “Comparing Local Government Autonomy Across States”. **101st Annual Conference on Taxation**, <http://www.ntanet.org/images/stories/pdf/proceedings/08/49.pdf>, 22 Kasım 2008, 8 Mart 2011.

Gazeteler:

Hudut, “1/25.000’lik Planlar Uzunköprü’de Tartışıldı”, 23 Temmuz 2010.

Hudut, “Odalar Planlara İtiraz Etti”, 10 Ağustos 2010.

Hudut, “Edirne Ulaşım’da Çifte Sevinç”, 26 Ocak 2012.

Sonhaber Gazetesi, “Trakya Küresel Sermayeye Mi Açılıyor”, 29 Temmuz 2010.

Yenigün, “Çevre Düzeni Plan Komisyonu Enez’de”, 17 Temmuz 2010.

Yasa, Yönetmelik ve Düzenlemeler:

11. 08. 1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu, m.9/b, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2872&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (Erişim Tarihi: 05 Kasım 2011);

2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1449.html>, (Erişim Tarihi: 17 Mart 2012).

Edirne Belediye Encümeni’nin 11.01.2007 tarih ve 2007/113 sayılı kararı.

Edirne Belediye Encümeni’nin 16.01.2007 tarih ve 2007/325 sayılı kararı.

Edirne Belediye Encümeni’nin 20.03.2007 tarih ve 2007/775 sayılı kararı.

Edirne Belediye Meclisi’nin 06.12.2005 tarih ve 2005/175 sayılı kararı.

Edirne Belediye Meclisi’nin 06.10.2006 tarih ve 2006/154-427 sayılı kararı.

Edirne Belediye Meclisi’nin 05.01.2007 tarih ve 2007/04-28 sayılı kararı.

Edirne Belediye Meclisi’nin 01.09.2010 tarihli ve 2010/200-483 sayılı kararı.

Edirne Belediye Meclisi’nin 01.06.2011 tarihli ve 2011/242 sayılı kararı.

Edirne İl Trafik Komisyonu’nun 17.01.1996 tarih ve 1996/1 sayılı kararı.

Edirne İl Trafik Komisyonu’nun 16.01.1998 tarih ve 1998/1 sayılı kararı.

Edirne İl Trafik Komisyonu’nun 11.04.2003 tarih ve 2003/3 sayılı kararı.

Edirne İdare Mahkemesi 29.07.2008 tarihli, 2007/507 esas no. ve 2008/969 karar no.’lu kararı;

Edirne İdare Mahkemesi 29.07.2008 tarihli ve 2007/515 esas no. ve 2008/966 karar no.'lu kararı.

Edirne İdare Mahkemesi'nin 23.07.2010 tarihli ve 2009/928 esas no. ve 2010/591 karar no.'lu kararı.

Edirne Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü'nün 27.03.2007 ve B.05.1.EGM.4.22.00.08.01/4836 sayılı yazısı.

Edirne Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü'nün 04.04.2007 tarihli yazısı.

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, Resmi Gazete Tarihi: 02.11.1985, Resmi Gazete Sayısı: 18916, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.4880&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>, (Erişim Tarihi: 20 Ekim 2011).

İnternet Kaynakları:

1/100.000 Ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası Revizyon Çevre Düzeni Planı, Plan Açıklama Raporu, Ağustos 2009, <http://www.cevresehircilik.gov.tr/turkce/ced/trakyaaltbolge.pdf>, (Erişim Tarihi: 17 Mart 2012).

5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, <http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html>, (Erişim Tarihi: 25 Mart 2010).

Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>, (Erişim Tarihi: 20 Şubat 2012).

Avrupa Birliği Bakanlığı, Bulgaria-Turkey Cross-Border Cooperation Programme, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45456&l=2>, (Erişim Tarihi: 20 Şubat 2012).

Avrupa Komisyonu, IPA Cross-Border Co-operation Programme Bulgaria-Turkey, <http://www.ipacbc-bgtr.eu/attachments/download/198>, (Erişim Tarihi: 20 Şubat 2012).

Avrupa Komisyonu Web Sitesi, http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_en.htm, (Erişim Tarihi: 20 Şubat 2012).

Avrupa Komisyonu, IPA Cross-Border Co-operation Programme Bulgaria-Turkey, <http://www.ipacbc-bgtr.eu/attachments/download/198>, (Erişim Tarihi: 20 Şubat 2012).

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,
<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/122.htm> (Erişim Tarihi: 12 Şubat 2010).
- Berlin, Isaiah. “Two Concepts of Liberty”,
http://jmaggio.typepad.com/no_call_me_jay/files/two_concepts_of_liberty.pdf,
(Erişim Tarihi: 10 Ağustos 2011).
- Bird, Richard M. ve Michael Smart. “Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons From International Experience”. University of Toronto, School of Management, International Tax Program, 2001.
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128782/Bird&Smart.pdf> (Erişim Tarihi: 1 Nisan 2008).
- Cohen, John M. ve Stephen B. Peterson. “Methodological Issues in the Analysis of Decentralization”. Development Paper No.555. Harvard Institute for International Development, Cambridge, 1996,
<http://www.cid.harvard.edu/hiid/555.pdf> (Erişim Tarihi: 07 Temmuz 2011).
- Çevre ve Orman Bakanlığı, Yıldız Dağları Proje Fişi,
http://yildizdaglari.cevreorman.gov.tr/medialibrary/2010/08/TR-06-02-16-Yildiz_Proje_Fis_TR.pdf, (Erişim Tarihi: 20 Şubat 2012).
- Devlet Planlama Teşkilatı Yüksek Planlama Kurulu, “Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi Ödeneğinin İller Bazında Dağılımına, Kullanılmasına, İzlenmesine ve Denetimine ilişkin Esas ve Usullere Dair Kararlar”,
http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2008_Yili_YPK_Koydes_Karari.doc,
[http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2009_KOYDES_YPK_KARAR_METNI\[1\].pdf](http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2009_KOYDES_YPK_KARAR_METNI[1].pdf),
[http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2010_yili_koydes_ypk_karari\[1\].pdf](http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2010_yili_koydes_ypk_karari[1].pdf),
[http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/KOYDES_2011_YILI_YPK_KARARI\[1\].pdf](http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/KOYDES_2011_YILI_YPK_KARARI[1].pdf), (Erişim Tarihi: 18 Ocak 2012).
- Edirne Belediyesi 2009 Yılı Performans Raporu,
http://www.edirne.bel.tr/Performans_Raporu/Edirne%20Belediyesi%20Performans%20Raporu.xls, (Erişim Tarihi: 10 Mart 2012).
- Edirne Belediyesi AB ve Uluslararası İlişkiler Bürosu,
<http://www.edirneint.bel.tr/proje.htm>, (Erişim Tarihi: 23 Şubat 2012).
- Edirne Belediye Meclisi'nin 20.09.2011 tarihli toplantı tutanağı,
http://www.edirne.bel.tr/Mecelis_Kararlari/2011/20.09.2011.pdf, (Erişim Tarihi: 22 Eylül 2011).

Edirne İl Özel İdaresi Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü 2011 Yılı Çalışmaları, http://www.edirneozelidare.gov.tr/default_BO.aspx?id=253, (Erişim Tarihi: 25 Ocak 2012).

Edirne İl Özel İdaresi, 2010 Yılında Edirne İli'nde İlçeler Bazında Gerçekleştirilen KÖYDES Projeleri, www.edirneozelidare.gov.tr/default_BO.aspx?content=378, (Erişim Tarihi: 25 Şubat 2012).

Göymen, Korel. "Dynamics of Local Governance in Turkey". www.research.sabanciuniv.edu. (Erişim Tarihi: 30.03.2010).

IPA Bulgaristan-Türkiye Sınırötesi İşbirliği Programı (2007-2013) Teklif Çağrısı No:2007CB16IPO008-2009-1 Başvuru Rehberi, <http://www.ipacbc-bgtr.eu/attachments/download/44>, (Erişim Tarihi: 20 Şubat 2012).

Jessop, Bob. "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony". Lancaster University Department of Sociology. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>. (Erişim Tarihi: 8 Ocak 2011).

Karayolları Genel Müdürlüğü, http://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/iller/Ilyatirimlari/1_Bolge/22_EDIRNE.pdf, (Erişim Tarihi: 1 Nisan 2011).

Ma, Jun. "Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia)". The World Bank, Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Institute, 1997. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=597228 (5 Mart 2011).

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı (2007-2013), http://www.tkd.gov.tr/files/IPARD_TR.zip (Erişim Tarihi: 20 Şubat 2012).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), www.tuik.gov.tr.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=243, (Erişim Tarihi: 15 Mart 2012).

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=532, (Erişim Tarihi: 12 Eylül 2011).

Türkiye İstatistik Kurumu TÜİK Mahalli İdareler Seçim Sonuçları, http://rapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?secimdb2=&report=belediye_ilce_2009.RDF&p_il1=22&p_kod=2&desformat=html&ENVID=secimEnv, (Erişim Tarihi: 10 Mart 2012).

Türkiye İstatistik Kurumu TÜİK Milletvekili Genel Seçimi Sonuçları Veritabanı, http://rapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?secimdb2=&report=tab2_1999.RDF&p_il=22&p_bol=0&desformat=html&ENVID=secimEnv, (Erişim Tarihi: 10 Mart 2012).

Trakya Çevre Sorunları Çözümü Hizmet Birliği'nin adının TRAKAB olarak değiştirilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararı, 19 Mart 2004 tarihli ve 25407 sayılı Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/03/20040319.htm#6>, (Erişim Tarihi: 15 Mart 2011).

Trakya'da Sanayileşme ve Çevre Sempozyumu I Sonuç Bildirgesi, 1996, www.edirnekentkonseyi.org/pages/posts/trakyarsquoda-sanayilesme-ve-cevre-sempozyumu46.php (Erişim Tarihi: 2 Eylül 2011).

Trakya'da Sanayileşme ve Çevre Sempozyumu II Sonuç Bildirgesi, 1996, www.edirnekentkonseyi.org/pages/posts/trakyarsquoda-sanayilesme-ve-cevre-sempozyumu46.php (Erişim Tarihi: 2 Eylül 2011).

UNDP, Decentralization: A Sampling of Definitions, Working Paper, 1999, http://www.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF (Erişim Tarihi: 07 Temmuz 2011).

EKLER

EK-1: DERİNLEMESİNE GÖRÜŞMELER VE İZLENEN TOPLANTILAR

GÖRÜŞMECİLER

- 1 Eski Belediye Başkanı-1
- 2 Eski Belediye Başkanı-2
- 3 Yerel yazar
- 4 İÖİ bürokrati-1
- 5 Ziraat Odası temsilcisi
- 6 Edirne Kent Konseyi (EKK) temsilcisi-1
- 7 Valilik bürokrati-1
- 8 Mimarlar Odası temsilcisi
- 9 Makine Mühendisleri Odası temsilcisi
- 10 Karadenizliler Derneği temsilcisi
- 11 Belediye Meclisi üyesi-1
- 12 EDROM temsilcisi
- 13 Mahalle muhtarı-1
- 14 Mahalle muhtarı-2
- 15 Mahalle muhtarı-3
- 16 EKK temsilcisi-2
- 17 STK temsilcisi
- 18 TRAKAB temsilcisi (bürokrat)
- 19 EKK temsilcisi-3
- 20 Belediye Meclisi üyesi -2
- 21 Eski milletvekili-1
- 22 T.Ü. Planlama Bürosu çalışanı
- 23 İÖİ memuru
- 24 Esnaf ve Sanatkarlar Odası temsilcisi
- 25 Belediye memuru
- 26 Siyasi parti temsilcisi (AKP)-1
- 27 Siyasi parti temsilcisi (CHP)-1
- 28 Belediye Meclis üyesi-3, Ulaşım kooperatifi temsilcisi-1
- 29 Siyasi parti temsilcisi (CHP)-2
- 30 Ulaşım kooperatifi temsilcisi-2
- 31 Belediye bürokrati -1
- 32 Belediye bürokrati- 2
- 33 İÖİ bürokrati- 2
- 34 Yerel gazeteci-1, eski İGM üyesi -1
- 35 Valilik bürokrati -2
- 36 Valilik bürokrati -3

- 37 DSİ bürokrati
- 38 Valilik bürokrati- 4
- 39 İÖİ Genel Sekreteri
- 40 İGM üyesi (CHP)- 1
- 41 Emniyet Müdürlüğü Trafik Şube memuru
- 42 İGM üyesi (CHP)- 2
- 43 İGM üyesi (AKP)- 3
- 44 Yerel gazeteci-2
- 45 Valilik memuru
- 46 Belediye bürokrati- 3
- 47 İGM üyesi (AKP)- 4
- 48 Belediye Meclisi üyesi- 4
- 49 Belediye Meclisi üyesi- 5
- 50 Edirne Ticaret Borsası temsilcisi
- 51 Belediye Meclisi üyesi- 6, yerel gazeteci- 3
- 52 Siyasi parti temsilcisi (AKP)- 2
- 53 İGM üyesi (CHP)- 5
- 54 İGM üyesi (CHP)- 6
- 55 Eski milletvekili (Kırklareli)- 2
- 56 Belediye Meclisi üyesi- 6
- 57 Edirne Ticaret ve Sanayi Odası (ETSO) temsilcisi- 1
- 58 İMP sorumlusu-1
- 59 EDROM temsilcisi- 2
- 60 ETSO temsilcisi- 2
- 61 Belediye Başkanı
- 62 Vali
- 63 Eski milletvekili- 3
- 64 Şoförler Odası temsilcisi

İZLENEN TOPLANTILAR

TOPLANTI	TARİH
Trakya Kalkınma Ajansı Kalkınma Kurulu Toplantısı	5/27/10
Trakya Kalkınma Ajansı Çevre Komisyonu SWOT Analizi	5/27/10
İGM Haziran 2010 Toplantıları	1,3,7.06.2010
1/25000 Ölçekli Edirne İÇDP Bilgilendirme Toplantısı	6/22/10
İGM Temmuz 2010 Toplantıları	1,2,6,7.07.2010
İGM- Belediye Meclis Üyeleri Toplantısı (1/25000'lik İÇDP üzerine)	7/6/10
Trakya Kalkınma Ajansı Sanayi ve Ticaret Odak Grup Toplantısı	8/3/10
İGM Ağustos 2010 Toplantıları	8/4/10
Edirne Belediye Meclisi Ağustos 2010 Toplantısı	8/4/10
Edirne Kent Konseyi Kadın Meclisi Toplantısı	8/31/10
Edirne Kent Konseyi Toplantısı	8/31/10
İGM Ekim 2010 Toplantıları	5,7/10/2010
Edirne Belediye Meclisi Ekim 2010 toplantısı	6/10/10
Edirne Kent Konseyi Kadın Meclisi Toplantısı	27/10/2010
Trakya Kalkınma Ajansı Proje Bilgilendirme Toplantısı	27/10/2010
Edirne Belediye Meclisi Kasım Ayı Toplantısı	3/11/10
İGM Kasım 2010 Toplantıları	4/11/10
Edirne Belediye Meclisi Aralık 2010 Toplantısı	1/12/10
Edirne Belediye Meclisi Ocak 2011 Toplantısı	6/1/11
Edirne Kent Konseyi Kadın Meclisi Toplantısı	5/1/11
Edirne Belediye Meclisi Şubat 2011 Toplantısı	2/2/11
İGM Şubat 2011 Toplantısı	3/2/11
Edirne Belediye Meclisi Mart 2011 Toplantısı	2/3/11
Edirne Belediye Meclisi Haziran 2011 Toplantısı	1/6/11
II. Edirne Kent Sempozyumu	3-4/6/2011
Edirne Belediye Meclisi Temmuz 2011 Toplantısı	1/7/2011

EK-2: ÇEVRE DÜZENİ PLANLARINA İLİŞKİN YETKİ ÇATIŞMASININ TARİHSEL SÜRECİ⁴⁸⁹

Genelge/Karar/Yasa Sahibi Kurum	Genelge/Karar/Yasa Tarihi ve Numarası	İçeriği
ÇOB	26.4.1999 tarih ve 1991/11 sayılı genelge	ÇDP yapılması, ilavesi, revizyonu ve tadilatı ile ilgili işlemlerde ÇOB'un yetkili olduğu
BİB	24.05.1999 tarihli genelge	ÇDP yapılması, ilavesi, revizyonu ve tadilatı ile ilgili işlemlerin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. Maddesi uyarınca BİB tarafından yürütüldüğü hakkında
Danıştay	08.03.2000 tarih ve 1999/6551 Esas No'lu karar	ÇDP'lerin BİB tarafından yapılan ve onaylanan planlar olduğu
ÇOB	2000/19 sayılı genelge	ÇDP yapılması, ilavesi, revizyonu ve tadilatı ile ilgili işlemlerde ÇOB'un yetkili olduğu
BİB	29.09.2000 tarih ve 1865/22976 sayılı genelge	ÇDP yapılması, ilavesi, revizyonu ve tadilatı ile ilgili işlemlerin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. Maddesi uyarınca BİB tarafından yürütüldüğü hakkında
ÇOB	25.10.2000 tarih ve 2000/22 sayılı genelge	ÇDP'leri ÇOB'tan başka hiçbir kurumun onaylayamayacağı hakkında
ÇOB	04.11.2000 tarihli ÇDP yapılmasına dair yönetmelik	
Danıştay	18.01.2001 tarih ve 1999/6441 Esas No'lu kararı	ÇDP'lerin BİB tarafından yapılan ve onaylanan planlar olduğu şeklinde düzenleme getirilmesine ilişkin yönetmelikte hukuka aykırılık olmadığı hakkında
Danıştay	22.01.2001 tarih ve 1999/6436 Esas No'lu kararı	ÇDP'lerin BİB tarafından yapılan ve onaylanan planlar olduğu şeklinde düzenleme getirilmesine ilişkin yönetmelikte hukuka aykırılık olmadığı hakkında
Danıştay	30.11.2001 tarih ve 2001/28 Esas No'lu ve 2001/582 No'lu kararı	Aynı tüzel kişiliği temsil eden Bakanlıklar arasındaki yetki ve diğer nedenlerle ortaya çıkan uyuşmazlıkların Bakanlar Kurulu ve

⁴⁸⁹ Akay, ss.139-145.

		Başbakanlıkça çözümlenmesi gerektiği
Danıştay	28.02.2001 tarih ve 2001/1249 Esas No ve 2001/582 No'lu kararı	ÇDP'leri BİB tarafından yapılan ve onaylanan planlar olduğu şeklinde düzenleyen yönetmeliğin 2. Maddesinde hukuka aykırılık olmadığı
Bakanlar Kurulu	24.03.2001 tarihli R.G.'de yayımlanan AB Müktesebatı'nın Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı	"BİB ülkemizde bölgesel planların bir alt ölçeği olan 1/25.000 ölçekli ÇDP'lerden sorumlu Bakanlıktır".
ÇOB	30.03.2001 tarih ve 2001/8 sayılı genelge	ÇDP yapılması, ilavesi, revizyonu ve tadilatı ile ilgili işlemlerde ÇOB'un yetkili olduğu
BİB	14.05.2001 tarih ve 1044/12161 sayılı genelge	ÇDP'lere ilişkin işlemlerin BİB tarafından 17.03.2001 tarihinde yayınlanan "Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik" kapsamında yapılacağı hakkında
BİB	31.05.2001 tarih ve 1044/12162 sayılı genelge	17.03.2001 tarihli yönetmeliğin uygulanması hakkında
Danıştay	31.05.2001 tarih ve 2001/65 Esas No'lu ara kararı	ÇDP'lerin özel çevre koruma bölgelerinde 444 sayılı KHK uyarınca Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığınca, bunun dışındaki yerlerde BİB tarafından yapılacağına ilişkin yönetmeliğin geçerli olduğu hakkında
ÇOB	13.06.2001 tarih ve 2001/15 sayılı genelge	ÇDP yapılması, ilavesi, revizyonu ve tadilatı ile ilgili işlemlerde ÇOB'un yetkili olduğu, aksine işlem yapanların hakkında yasal işlem yapılacağı
Danıştay	13.07.2001 tarih ve 2000/7281 Esas No'lu ve 2001/347 No'lu kararı	ÇDP planlarının onaylama yetkisinin BİB'te olduğu
ÇOB	04.09.2001 tarih ve 2001/120 sayılı genelge	ÇDP yapılması, ilavesi, revizyonu ve tadilatı ile ilgili işlemlerde ÇOB'un yetkili olduğu
Başbakanlık	05.11.2001 tarih ve 5189 sayılı yazısı	Danıştay'da devam eden davalar sonuçlanıncaya kadar yetkinin BİB'de olduğu hakkında
BİB	13.12.2001 tarih ve 2900/28390 sayılı genelge	Danıştay'da devam eden davalar sonuçlanıncaya kadar yetkinin BİB'de

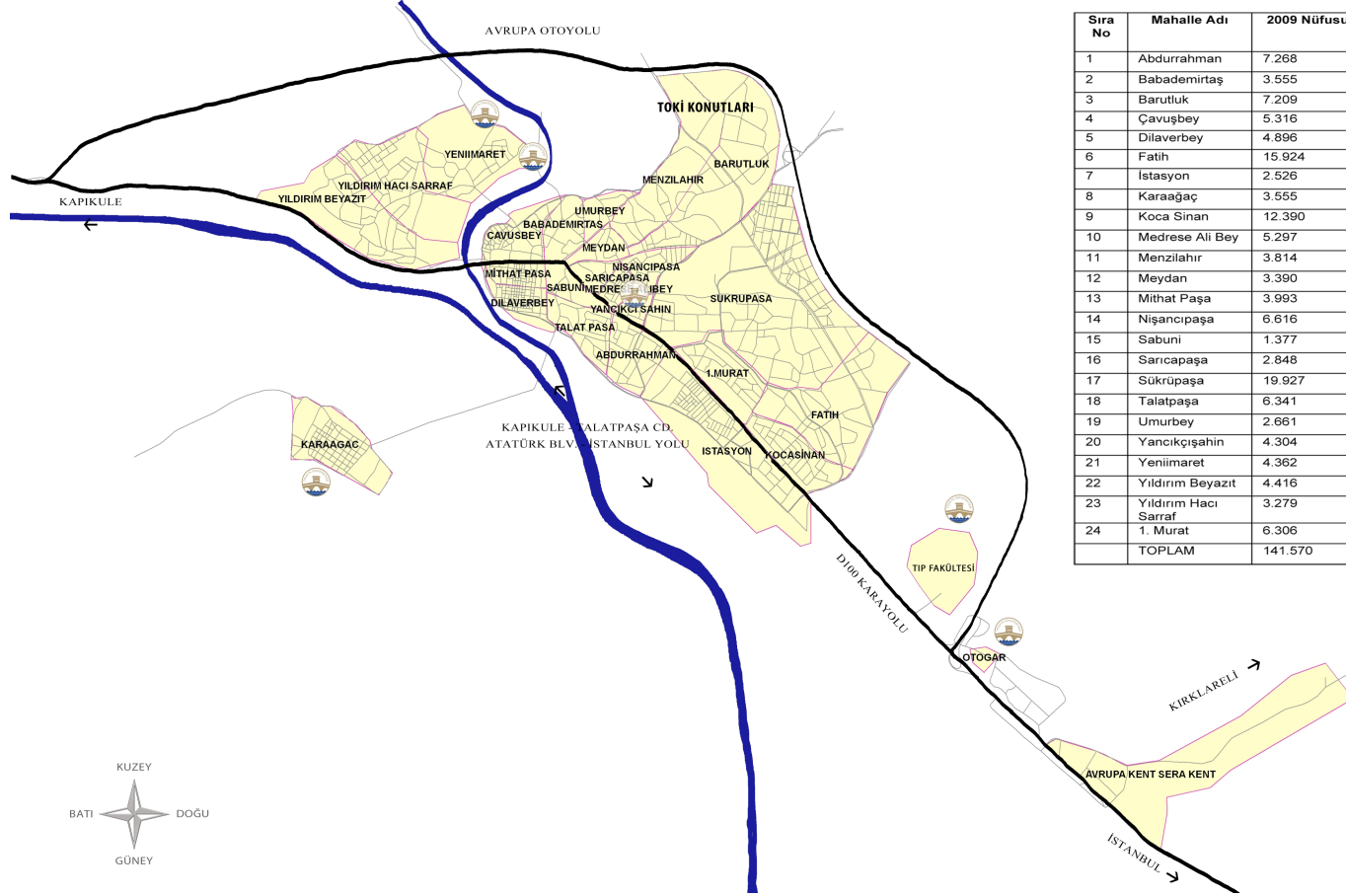
		olduğu hakkında
BİB	01.03.2002 tarih ve 426/3969 sayılı genelge	Danıştay'da devam eden davalar sonuçlanıncaya kadar yetkinin BİB'de olduğu hakkında
Başbakanlık	13.08.2002 tarih ve 4460 no'lu yazı	Davalar sonuçlanıncaya kadar yetkinin BİB'te olduğunu belirten 05.11.2001 tarihli ve 5180 sayılı yazının işlemden kaldırılması
BİB	23.09.2001 tarih ve 19037 sayılı genelge	Danıştay'ın almış olduğu kararların hiçbirisinde BİB'nin yetkisinin bulunmadığına ilişkin bir ifade yer almadığı için ÇDP'leri onaylama yetkisinin BİB'Te olduğu hakkında
TBMM	08.05.2003 tarih ve 4856 sayılı "Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"	2. ve 10. Maddeleri, ÇDP hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamasını sağlamak yetki ve sorumluluğunu ÇOB'a vermektedir.
TBMM	06.06.2003 tarih ve 4864 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"	11. madde, 08.05.2003 tarihinden önce BİB'e intikal ettirilmiş planlarla ilgili iş ve işlemlerin BİB tarafından tamamlanıp onaylanacağını belirtmektedir.
ÇOB	23.06.2003 tarih ve 2003/1 sayılı genelge	4856 sayılı "Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun" 2. ve 10. maddelerine göre ÇDP'ye ilişkin görevlerin ÇOB'a verildiği, ancak 06.06.2003 tarih ve 4864 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun" 11. maddesi uyarınca 08.05.2003 tarihinden önce BİB'e intikal ettirilmiş planlarla ilgili işlemlerin BİB tarafından tamamlanıp onaylanacağı hakkında.

EK-3: 1/100.000 VE 1/25.000 ÖLÇEKLİ PLANLARIN HAZIRLANMASI SÜRECİ

3-6 Kasım 1996	Trakya'da Sanayileşme ve Çevre Sempozyumu I	<ul style="list-style-type: none"> Bölgesel plan gerekliliği Trakya Bölgesi Belediyeler Birliği kurulması önerisi
6-7 Kasım 1997	Trakya'da Sanayileşme ve Çevre Sempozyumu II	<ul style="list-style-type: none"> Bölgesel plan gerekliliği DPT'ye bağlı Bölge Planlama Örgütlerinin kurulması önerisi Trakya Bölgesi Belediyeler Birliği kurulması önerisi
11-13 Kasım 1999	Trakya'da Sanayileşme ve Çevre Sempozyumu III	T.Ü ile ÇOB arasında 1/100.000 ölçekli Ergene Havzası ÇDP protokolünün imzalanması.
30 Haziran 2000	Planlama ekibinin ÇOB tarafından onaylanması ve plan çalışmalarına başlanması.	
2000-2002	T.Ü. Ergene ÇDP Bürosu tarafından gerçekleştirilen 59 toplantı (kamu kurumları, ÇOB yetkilileri, bölge belediyeleri katılımıyla).	
3 Kasım 2002	Genel seçimler.	
7 Aralık 2002	T.Ü. tarafından hazırlanan 1/100.000 ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası Planı'nın ÇOB'a teslim edilmesi.	
27 Aralık 2002	Bakanlar Kurulu kararı ile "Trakya Çevre Sorunları Çözümü Hizmet Birliği"nin kurulması.	
8 Mart 2004	Bakanlar Kurulu kararı ile "Trakya Çevre Sorunları Çözümü Birliği"nin "Trakya Kalkınma Birliği" (TRAKAB) olarak değiştirilmesi.	
13 Temmuz 2004	1/100.000 ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası Planı'nın ÇOB tarafından onaylanması.	
5 Temmuz 2004	T.Ü. rektörünün değişmesi.	
4 Mart 2005	5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun yürürlüğe girmesi.	
25 Aralık 2006	ÇOB, İBŞB ve TRAKAB arasında planların yapılmasına ilişkin hizmet protokolünün imzalanması.	
24 Ağustos 2009	1/100.000 Ölçekli Trakya Alt Bölgesi Ergene Havzası Revizyon Çevre Düzeni Planı'nın ÇOB tarafından onaylanması.	
Temmuz 2010	1/25.000 Ölçekli Edirne İl Çevre Düzeni Planı'nın Edirne İl Genel Meclisi ve Edirne Belediye Meclisi tarafından onaylanmak üzere İMP tarafından TRAKAB'a teslim edilmesi.	

8 Ekim 2010	1/25.000 Ölçekli Edirne İl Çevre Düzeni Planı'nın Edirne İl Genel Meclisi tarafından onaylanması.
6 Ekim 2010	1/25.000 Ölçekli Edirne İl Çevre Düzeni Planı'nın Edirne Belediye Meclisi tarafından onaylanması.

EK-4: EDİRNE BELEDİYESİ SINIRLARI İÇİNDEKİ MAHALLELER



Mahalle Nüfusları

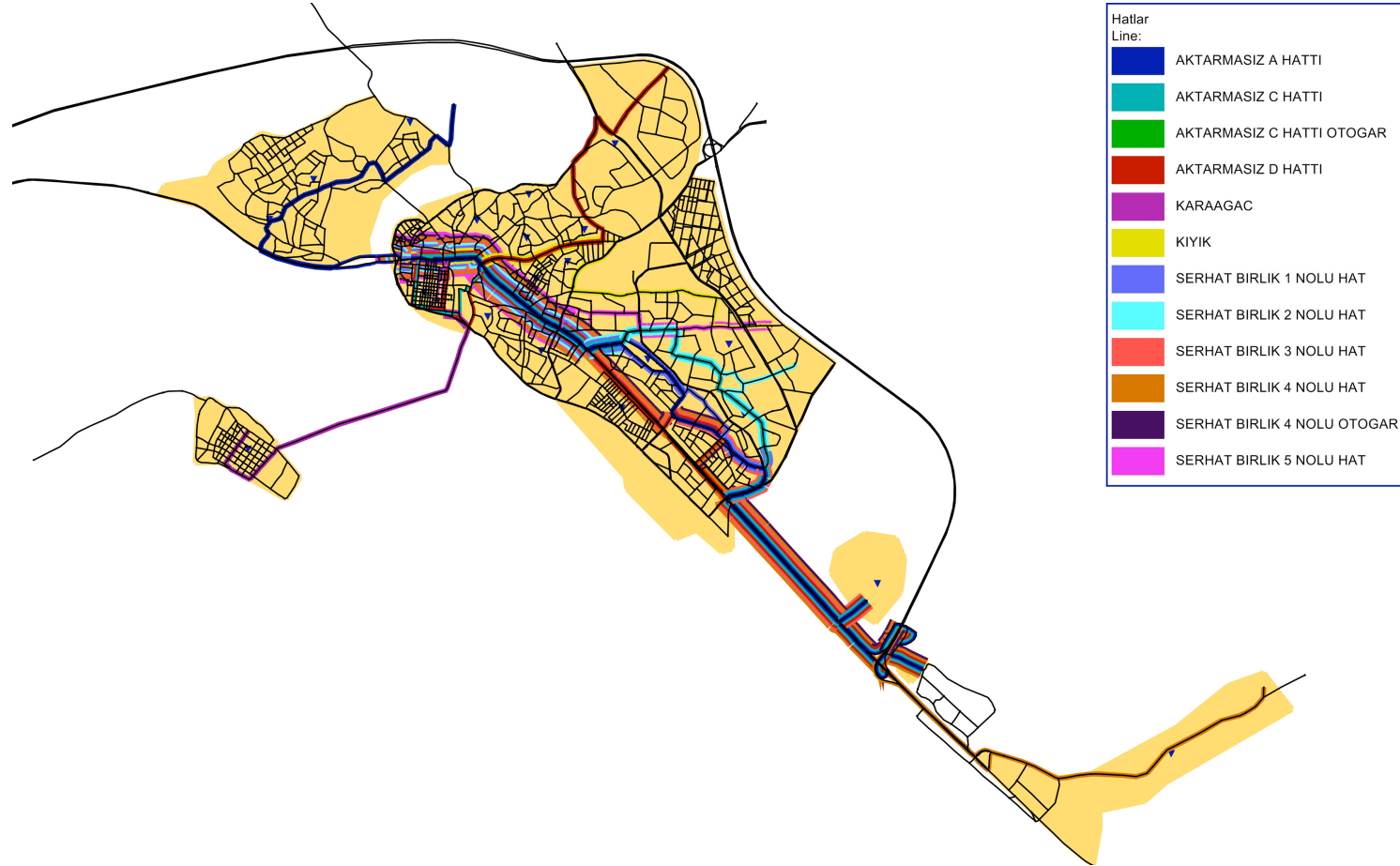
Sıra No	Mahalle Adı	2009 Nüfusu
1	Abdurrahman	7.268
2	Babademirtaş	3.555
3	Barutluk	7.209
4	Çavuşbey	5.316
5	Dilaverbey	4.896
6	Fatih	15.924
7	Istasyon	2.526
8	Karaağaç	3.555
9	Koca Sinan	12.390
10	Medrese Ali Bey	5.297
11	Menzilahir	3.814
12	Meydan	3.390
13	Mithat Paşa	3.993
14	Nişancıpaşa	6.616
15	Sabuni	1.377
16	Sarıcapaşa	2.848
17	Sükrüpaşa	19.927
18	Talatpaşa	6.341
19	Umurbey	2.661
20	Yancıkçışahin	4.304
21	Yeniimaret	4.362
22	Yıldırım Beyazıt	4.416
23	Yıldırım Hacı Sarraf	3.279
24	1. Murat	6.306
	TOPLAM	141.570

EK-5: 2003 YILI İL TRAFİK KOMİSYONU KARARINA GÖRE TOPLU TAŞIMA ARAÇLARI GÜZERGAH VE SAYILARI⁴⁹⁰

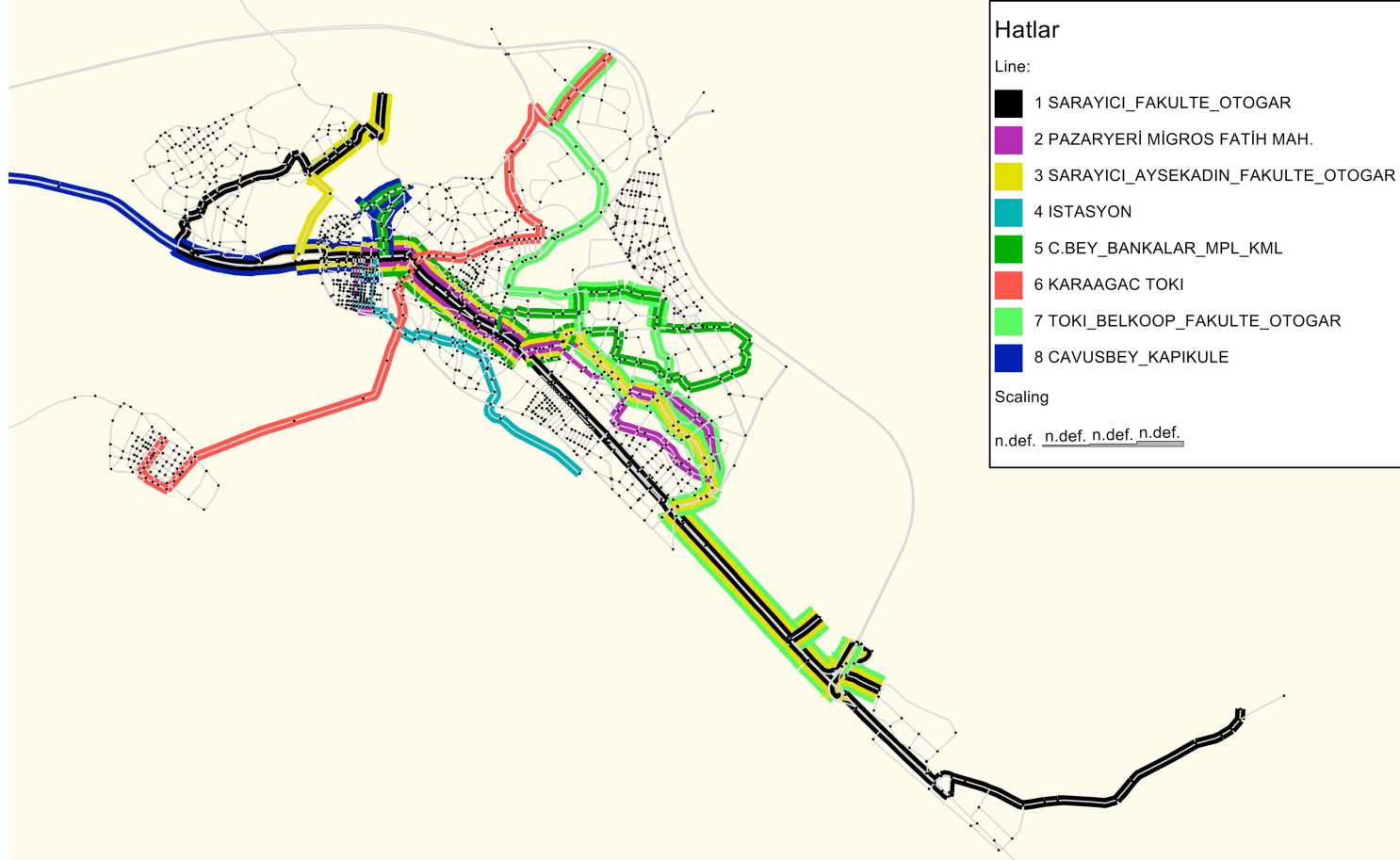
No	Güzergh	Minibüs Adedi	Minibüs Koop.	ÖHO Adedi
1	Terminal-Merkez	14	Serhat Birlik	5
2	Fakülte-Merkez	-	-	3
3	Fakülte-Merkez	34	Serhat Birlik	2
4	Özserhat-Merkez	29	Serhat Birlik	4
5	Esentepe-Merkez	17	Serhat Birlik	2
6	Çev 93 Yapı Koop.-Merkez	6	Serhat Birlik	-
7	Ege Şah Sitesi-Merkez (Kıyık hattı)	28	Kıyık	-
8	Kestanelik-Merkez	3	Kıyık	-
9	Ticaret Borsası-Merkez	10	Kıyık	-
10	F-Tipi-Yeniimaret-Merkez	10	Yeniimaret	-
11	Yıldırım-Merkez	23	Yıldırım	-
12	Kapıkule-Merkez	23	Yıldırım	-
13	Karaağaç-Merkez	13	Karaağaç	1
14	İstasyon Mh.-Merkez	12	Kirişhane	-
15	Sanayi-Merkez	10	Kirişhane	-

⁴⁹⁰ Edirne İl Trafik Komisyonu'nun 11.04.2003 tarih ve 2003/3 sayılı kararı.

EK-6: 2007 SONRASI BELEDİYE MECLİS KARARINA GÖRE “TEK ARAÇLA AKTARMASIZ ULAŞIM” HATLARI VE GÜZERGAHLARI



EK-7: ETUS PLANINA GÖRE TOPLU TAŞIMA HAT GÜZERGAHLARI



EK-8: BULGARİSTAN-TÜRKİYE SINIR ÖTESİ İŞBİRLİĞİ PROGRAMI KAPSAMINDA EDİRNE'DEN HİBE ALAN PROJELER⁴⁹¹

2004-2006 PHARE PROGRAMI BULGARİSTAN-TÜRKİYE SINIR ÖTESİ İŞBİRLİĞİ PROJELERİ (EDİRNE)

Sıra No:	Yıl	Proje Lideri	Proje Adı	Ortaklar	Proje Süresi (Ay)	Proje Bütçesi (Avro)
1	2003	Edirne Genç İşadamları Derneği	Türk Bulgar Turizm ve Kültür Değişim ve Geliştirme Merkezi	Yambol Bölgesel Kalkınma ve Yatırım Ajansı	12	88,702.34
2	2003	Edirne Ticaret ve Sanayi Odası	Türkiye ve Bulgaristan Sınır Ötesi Bilgi Köprüsü	Yambol Ticaret ve Sanayi Odası	10	31,164.98
3	2003	Yambol Ticaret ve Sanayi Odası	Bulgaristan- Türkiye arasında iş ortaklığı forumu oluşturmak	Edirne Ticaret ve Sanayi Odası	11	29,342.00
4	2003	Haskovo Hidro Meteoroloji Gözlemevi	Meriç nehri havzasındaki taşkınlar: risk analizleri ve değerlendirme, taşkın etkisini azaltmak için bilgi kaynaklarının harekete geçirilmesi	DSI XI. Bölge Müdürlüğü	11	51,028.00
5	2003	Yambol Belediyesi Çocuk Kompleksi	Balkanlar boyunca çocukların treniyle	Halk Oyunları, Tiyatro, Gençlik, Eğitim ve Araştırma Derneği	11	38,511.00

⁴⁹¹ Yıllar, projelerin uygulandığı yılları değil, desteklendiği bütçe dönemine ait yılı göstermektedir. 2006 yılı bütçesinden desteklenen projelerden sadece Türkiye tarafından kurumların lider ortak olarak başvuru yaptığı projelerin bilgilerine ulaşılmıştır. Bu yıla ait Bulgaristan kurumlarının proje almadığı anlamına gelmemektedir.

Sıra No:	Yıl	Proje Lideri	Proje Adı	Ortaklar	Proje Süresi (Ay)	Proje Bütçesi (Avro)
6	2003	Maritza Bölgesel Belediyeler Birliği	Kurumsal kapasite ve yerel, bölgesel seviye kurabilmek için sınır ötesi okullarda yerel demokrasi	Meriç Belediyeler Birliği	11	50,190.00
7	2003	Haskovo Bölgesel Kalkınma ve İşbirliği Derneği	İki farklı kültürün tarihi ve el sanatları	Türk Ünitersiteli Kadınlar Derneği Edirne Şubesi (TÜKD)	11	37,801.00
8	2003	Ağaç İşleri ve Yapımı için Meslek Okulu	Farklı ve benzer-Avrupa'da Birlikte		11	16,308.00
9	2003	Haskovo Ticaret Ve Sanayi Odası	Trakya Bölgesel Bulgar- Türk İş Konseyi	Edirne Ticaret ve Sanayi Odası (ETSO)	11	31,240.00
10	2003	Yambol Teknik Koleji	Yambol ve Edirne'deki teknik liseler arasında işbirliğinin başlatılması	Trakya Üniversitesi Edirne Meslek Yüksekokulu	11	27,840.00
11	2003	Yambol "N.I. Vaptzarov"Da Teknikleri Yükseltilmesi, İnşa Edilmesi ve Değişimi İçin Meslek Lisesi	Meslek eğitimi ve ulaşım konusunda sınırın her iki tarafından eğitim modellerinin ve teknolojilerinin değişimi	Edirne Meslek Eğitim Merkezi	10	26,213.00
12	2003	Svilengrad Belediyesi	Trakya'nın kalbinden renk, koku ve ses	Uzunköprü Belediyesi	8	40,510.00
13	2004	Edirne Genç İşadamları Derneği	Turizm Sektörünün Gelişimi İçin Ara Eleman ve Girişimci Yetiştirme Programı	Yambol Bölgesel Kalkınma ve Yatırım Ajansı	7	50,675.20

Sıra No:	Yıl	Proje Lideri	Proje Adı	Ortaklar	Proje Süresi (Ay)	Proje Bütçesi (Avro)
14	2004	Edirne Esnaf ve Sanatkarları Odaları Birliği	Sınır İllerinde Esnaf ve Sanatkarın Teşviki	Burgaz Bölgesi Sanatkarlar Odası	7	30,563.01
15	2004	Edirne Roman Kültürünü Araştırma, Geliştirme ve Dayanışma Derneği	Roman Halk Müzikleriyle Sınırların Ötesinde Kültürel İşbirliği	Kırklareli Roman Kültürünü Koruma, Kalkındırma ve Dayanışma Derneği; Obedinen Romski Sayuz- Haskovo(Unhited Roma Union- Birleşik Roman Birliği)	10	42,580.00
16	2004	Anadolu Folklor Vakfı Edirne Grup Başkanlığı	Feleğin Çemberi Döndüğünde	Toplum Merkezi (Chitalishte) "Saglasie" Yambol- Bulgaria	12	45,194.33
17	2004	M.E.B. Merkez İlköğretim Okulu	Serhat Kardeşliği	Petko Rachov Slaveykov Okulu	8	16,978.86
18	2004	Haskova Su Turizmi Kulübü	Geleneksel Sporlar- Ortak Geçmiş ve Tarih Hatırlatıcısı	Trakya Üniversitesi	11	45,091.00
19	2004	Yambol Eğitim Programları ve Sosyal Girişimler Merkezi	Bulgaristan ve Türkiye'den Sivil Toplum Kuruluşlarının Bölgesel Merkezinin Kurulması ve Faaliyetleri	Edirne Kent Konseyi Destekleme Derneği	12	41,450.00
20	2004	Gıda Teknolojileri ve Turizm Meslek Okulu	Turizmdeki Okul Eğitimlerinin Değişimi	Edirne Turizm Meslek Lisesi	12	38,116.00
21	2004	Yambol Ticaret Ve Sanayi Odası	Sınır Ötesi Çiftlik Yiyecek ve Ürünlerinin Üretimi-Yambol-Edirne-Kırklareli Bölgesinin Ekonomik Kalkınması İçin Yeni Bir Şans	1) Edirne Genç İşadamları Derneği 2) Kırklareli Ticaret Borsası	12	40,590.00

Sıra No:	Yıl	Proje Lideri	Proje Adı	Ortaklar	Proje Süresi (Ay)	Proje Bütçesi (Avro)
22	2004	“Sürdürülebilir Kalkınma İçin Alternatifler” Vakfı-Burgaz	Modern Görsel-İşitsel Formlar Üzerine Çalıştay ve Sergi- Ahtopol, Edirne 2007	Trakya Üniversitesi- Eğitim Fakültesi	12	32,184.00
23	2004	Tunca Belediyesi	Yerel Halk Müziğinin Ansiklopedisi (Şarkı ve Dans)	Edirne Genç İşadamları Derneği	12	41,539.00
24	2005	Edirne Ticaret ve Sanayi Odası	Türkiye Bulgaristan Bölgesel Ekonomik Bütünleşme	Burgaz Ticaret ve Sanayi Odası	12	34,893.94
25	2005	Meriç Belediyeler Birliği	AB Sürecinde Yerel Yönetimler ve Bulgaristan Örneği	Maritza Belediyeler Birliği	6	30,334.37
26	2005	Edirne Belediye Başkanlığı	Birimlerin Kurumsal Kapasitesinin Geliştirilmesi ve Personelin Verimliliğinin Artırılması	Haskovo Belediyesi	11	24,710.34
27	2005	Edirne Şoförler ve Otomobilciler Esnaf Odası	Türkiye Bulgaristan Arasında Toplu Taşıma Alanında İşbirliğinin Geliştirilmesi	Yambol Ticaret ve Sanayi Odası	6	32,508.91
28	2005	Yambol Belediyesi	Yambol ve Edirne Ekonomik Kalkınmadaki Sınır Ötesi Yönler	Edirne Belediyesi, Edirne Genç İşadamları Derneği	12	40,808.00
29	2005	Elhova Belediyesi	Sınır Ötesi Bölgesinin İstikrarlı Kalkınması için Birliktelik	Edirne Belediyesi	12	46,087.00

Sıra No:	Yıl	Proje Lideri	Proje Adı	Ortaklar	Proje Süresi (Ay)	Proje Bütçesi (Avro)
30	2005	Tunca Belediyesi	Tunca Belediyesinin Tarihi ve Kültürel Mirası ve Bunun Turizmin Kalkınması için Sınır Ötesi Tanıtımı	Edirne Genç İşadamları Derneği	12	27,617.56
31	2005	Burgaz Ticaret Lisesi	İyi Komşuluğun Avantajları	Edirne Anadolu Ticaret Meslek Lisesi ve Ticaret Lisesi	12	44,779.96
32	2005	Haskova Ticaret ve Sanayi Odası	Haskova-Edirne Sınır Ötesi Bölgesindeki İş İmkanlarının Gelişimi, Tanıtımı ve Girişimcilik için Bilgi Günleri	Edirne Ticaret ve Sanayi Odası	11	35,455.00
33	2005	Yambol Ticaret ve Sanayi Odası	E-Çiftçi, Sınır Ötesi Bölgede Tarımın Gelişimi İçin Yeni Teknolojiler	Edirne Genç İşadamları Derneği	12	50,855.00
34	2005	“Vasil Karagiozov” Yabancı Dil Lisesi	Sınırlar Olmaksızın Dostluk	Anadolu Öğretmen Lisesi	12	31,679.00
35	2006	Süloğlu Belediye Başkanlığı	Bir Arının Kanatlarındaki Umut		12	47,443.87
36	2006	Edirne Belediye Başkanlığı	Kurumsal ve Sosyal İletişimi Geliştirme		8	25,610.87
37	2006	Edirne Genç İşadamları Derneği	Haydi Beraber Çalışalım		9	28,620.36
38	2006	Trakya Üniversitesi	Edirne ve Yambol’da Marka Kent Ölçeği		12	36,494.91
39	2006	Edirne Merkez Anadolu Kız Teknik, Kız Teknik, Anadolu Meslek ve Meslek Lisesi	Mimari Proje Çizimlerinde Bilgisayar Desteği		8	32,514.79

Sıra No:	Yıl	Proje Lideri	Proje Adı	Ortaklar	Proje Süresi (Ay)	Proje Bütçesi (Avro)
40	2006	Edirne Tatlıcı Büfeci Kebap ve Lokantacılar Esnaf Odası	Türk-Bulgar Ortak Yemek Kültürü		7	32,457.73
41	2006	Trakya Kalkınma Birliği	Günlük Sağlıklı Mandıra Sütü Üretimi Eğitim Projesi		12	46,865.64
42	2006	İpsala Belediyesi	Yerel Yönetimlerin Kent Peyzaj Planlama Kapasitesini Geliştirme		6	36,222.75
43	2006	Edirne Tabip Odası	İşbirliği Ağları ile Edirne Tabipler Odası'nın Kurumsal Kapasitesini Yükseltme		10	37,054.12
44	2006	Anadolu Folklor Vakfı Edirne Grup Başkanlığı	Sınırotesi İşbirliğini Büyütme- Türk ve Bulgarların Sınırlar Çevresinde Dansı		11	41,370.41

**2007-2013 IPA BULGARİSTAN-TÜRKİYE SINIR ÖTESİ İŞBİRLİĞİ PROGRAMI 1. TEKLİF ÇAĞRISI SONUÇLARI
(EDİRNE)⁴⁹²**

Sıra No:	Proje Adı	Proje Lideri	Ortak(lar)	Süresi (Ay)	Konusu	Bütçesi (Avro)
1	Cross Border Tourism Integration	Edirne Ticaret ve Sanayi Odası	Burgaz Bölgesel Turizm Ajansı	12	Turizme dayalı ekonomik potansiyelin artırılması	84 157, 89
2	Friendship without borders	Prof. Dr Asen Zlatarov Yabancı dil okulu	Edirne Yıldırım Beyazıt Anadolu Lisesi	12	Kültürel farkındalığın artırılması	98 378, 95
3	The cross border women world	Euroclub Women	Edirne Ticaret ve Sanayi Odası, Yambol Ticaret ve Sanayi Odası	12	Yambol ve Edirne sınır bölgesinde kadınların özel sorunlarının aşılması	67 983, 68
4	Capacity Building for border municipalities about strategic planning	Meriç Belediyeler Birliği	Maritza Bölgesel Belediyeler Birliği	10	Sınır bölgesinde ekonomik ve sosyal kalkınma	75 056, 86
4	Teenager Bridges	Uzunköprü Muzaffer Atasay Anadolu Lisesi	Yeşil Burgaz Vakfı	12	Sosyal kalkınmayı iyileştirmek ve insanlar ile toplumlar arasında sosyal uyumu özendirmek	99421, 05
6	Open dialog network for Interprofessional education and training	Trakya Üniversitesi	Yambol Teknik Koleji	12	İki okuldaki teknik kolej öğrencilerinin yeterli eğitim düzeylerine yükseltilmesine katkı sağlayacak eğitim ve öğretim için açık iletişim ağı kurmak	99 126, 74
7	Sustainable agriculture development through capacity building and business promotion tools	Elhovo İş Merkezi	İpsala Çeltik Komisyonu	12	Çiftçilerin ve iş destekleme kuruluşlarının kapasitesinin geliştirilmesi	94 380, 00

⁴⁹² 2007-2013 IPA Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği 1. Teklif Çağrısı Sonuçlarına ilişkin bilgiler Program'ın Ortak Teknik Sekreteryalığını yürüten ABEM'den alınmıştır.

8	Improving skills towards stronger links	Uzunköprü Süt Üreticileri Birliği	Hskova Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Belediye Derneği, Avrupa Entegrasyon Ajansı	12	“Süt sığırı yetiştiriciliği” ve “yem bitkileri yetiştiriciliği” konularında her iki tarafta da eğitimler verilmesi	97 500,00
9	Mutual aid keeps energy	“Neofit Rilski” Lisesi- Harmanlı	Edirne Kız Teknik ve Meslek Lisesi	12	Bulgar ve Türk okulları arasında sınır ötesi ağ oluşturmak	99 444, 97
10	Strong, knowing, intelligent labouring and leading schoolfellows	Svilengrad için birlikte Derneği	Edirne Anadolu Öğretmen Lisesi, Svilengrad Belediyesi	12	Sosyal gelişim ve sosyal kenetlenme bağlarının iyileştirilmesi	82 457, 75
11	Crafts demonstration center in Nessebar and Edirne	Nesebar Belediyesi	Burgaz Bölgesel Turizm Derneği, Edirne Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlığı, Edirne İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği	24	Edirne ve Nesebar’da sanatkarlar gösteri merkezi kurulması, eğitimler ve sergiler düzenlenmesi	598 878, 42
12	Consultancy network for business support and investment promotion	Mineralni Bani Belediyesi	Süloğlu Belediyesi	12	Haskova ve Süloğlu Belediyesi sınır bölgesinde uygun ve kaliteli sınır ötesi danışmanlık hizmetleri sağlamak, iş bağlantılarını güçlendirmek ve yatırımları teşvik etmek	99 542, 00
13	Cross Border Youth Culture Programme	Ruhsal Ayna Kuruluşu Brodilovo Şubesi	Demokrasi İlköğretim Okulu, Vasil Levski Lisesi	12	Sosyal ve kültürel bağlantıların güçlendirilmesi	66 132 , 63
14	Equal employment opportunities	Bölgesel ve Sivil Girişimler Derneği (ARCI)	Meriç Belediyeler Birliği	12	Sosyal gelişim ve sosyal birleşmeyi arttırabilmek	82 081, 05

15	Regional Bulgarian –Turkish business council “Trakya” Measure for increasing the economic competitiveness of the cross border region Haskova-Edirne	Haskova Ticaret ve Sanayi Odası	Edirne Ticaret ve Sanayi Odası	12	Edirne’de Bulgar-Türk Bölge iş kurulu “ TRAKYA” kurulması ve Keşan’da enformasyon bürosu açılması	81 968, 42
16	Improving trade capacity of Uzunköprü and Haskova Project	Uzunköprü Ticaret ve Sanayi Odası	Haskova Ticaret v e Sanayi Odası	9	Karşılıklı olarak ticari faaliyetlerin geliştirilmesi	41 421, 05
17	Efficient, sustainable and ecological practices in the cross border region	Bölgesel Stratejiler Derneği Burgaz-Bulgaristan	Bulgaristan Avrupa Enstitüsü Vakfı, Edirne Süt Üreticileri Birliği	12	Küçük ve Orta ölçekli işletmelerin kapasitesinin artırılması	99 987, 90
18	Stealdzha and Suloglu cross border travelling	Straldzha Belediyesi	Süloğlu Belediyesi	18	Sınır ötesi bölgenin doğa potansiyelinin korunması	592 072, 37
19	GATE 2 TOUR- Integral development of cultural-historical tourism in Yambol Strandja –Edirne regions	Yambol Valiliği	Edirne Genç İşadamları Derneği	12	Tarihi mirasın korunması	98 005, 00
20	We are living our common culture	Ataköy İlköğretim Okulu	Prf. Dr. Asen Zlatarov Lisesi	9	Kültürel mirası koruma ve kültürel işbirliği içinde bulunulması	58000, 00
21	Creating of conditions of relaxation, sports and tourism in Edirne and Elhovo	Edirne Merkez ve Köylere Hizmet Götürme Birliği	Elhovo Belediyesi	18	Edirne ve Elhovo kentlerinde bulunan doğal kaynaklar üzerinde, çevresel faktörleri düzenleyerek bu bölgelerde yaşayan insanların yaşam kalitelerinin artırılmasına katkıda bulunmak	592 294, 63
22	Turning the cross border region Bulgaria-Turkey into an attractive tourist destination	İleri Teknoloji İşletmeleri İnkübatörü-Bulgaristan	Trakya Kalkınma Birliği	12	İşbirliği yapılan sınır bölgesinde bulunan Belediye ve Valiliklerin ihtiyaçları temelinde bir araya gelmesinin sağlanması	54 949, 47

23	Cover history without boundry	Uzunköprü Belediyesi	Haskova Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Belediyeler Birliği, Avrupa Entegrasyon Ajansı	12	Tarihi ve kültürel miras ile doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı için kapasite oluşturma	99 789, 49
24	The cultural heritage of two neighbor nations open door through the millenniums	Trakya Kalkınma Birliği	Sozopol Vakfı	24	Kırklareli Yayla Mahallesiindeki tarihi Türk Ocağı binasının restorasyonu	599 291, 88
25	Journey through the rich cultural diversity of the border region Yambol-Edirne	Yambol Belediyesi	Edirne İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği	16	Yambol ve Edirne'de ziyaretçi kültür- bilgilendirme merkezlerinin kurulması ve donatımı	528 370, 89
26	Advanced quality of life through investment activities for improvemet of the cross border management of floods	Svilengrad Belediyesi	Uzunköprü Belediyesi	24	Eko sistemleri, biyotopları, flora ve faunayı müşterek koruyarak hayat kalitesini, toplumun bilgisini arttırmaya ve sınır ötesi bölgenin istikrarlı gelişmesine faydalı olmak	599 582, 10