

**T.C
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ**

**AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE
YERELLEŞME VE BÖLGESELLEŞME POLİTİKALARI**

Kadri CANAN

**DANIŞMAN
Doç. Dr. Mustafa ÖKMEN**

MANİSA

2008

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU

Tez No:

Konu:

Univ.Kodu:

Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tezin yazarının

Soyadı: CANAN

Adı: Kadri

Tezin Türkçe adı: “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Yerelleşme ve Bölgeselleşme Politikaları”

Tezin Yabancı adı: “Localisation and Regionalization Policies of Turkey in Integration Process to the European Union”

Tezin yapıldığı Üniversite: CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ Enstitü: SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Yılı: 2008

Diğer Kuruluşlar:

Tezin Türü: 2- Doktora

Dili: Türkçe

Sayfa sayısı: 368

Referans sayısı: 228

Tez Danışmanlarının

Ünvanı: Doç. Dr.

Adı: Mustafa

Soyadı: ÖKMEN

Türkçe anahtar kelimeler: İngilizce anahtar kelimeler:

1- Avrupa Birliği

1- European Union

2- Küreselleşme

2- Globalisation

3- Yerelleşme

3- Localisation

4- Yerel yönetimler

4- Local Governments

5- Bölgeselleşme

5- Regionalization

Tarih: 06.11.2008

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü öğretim Yönetmeliği'nin 8. Maddesi gereğince Enstitümüz İşletme Anabilim Dalı Programı öğrencisi Kadri CANAN 'ın "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerelleşme ve Bölgeselleşme Politikaları" konulu tezi incelenmiş ve aday /..... /tarihinde saat 'da/de jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra.....dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna	<input type="checkbox"/>	<u>OY BİRLİĞİ</u>	<input type="checkbox"/>
DÜZELTME yapılmasına	<input type="checkbox"/> *	<u>OY ÇOKLUĞU</u>	<input type="checkbox"/>
RED edilmesine	<input type="checkbox"/> **	ile karar verilmiştir.	

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir. ** Bu halde adayın kaydı silinir.

BAŞKAN

ÜYE

ÜYE

Evet Hayır

*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tuba, Fullbright vb.) aday olabilir.

Tez, mutlaka basılmalıdır.

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

Doktora tezi olarak sunduğum “Avrupa Birliği’ne Uyum S¼recinde T¼rkiye’de Yerelleşme ve Bölgeselleşme Politikaları” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı d¼şecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada g¼sterilen eserlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

06.11.2008

Kadri CANAN

ÖNSÖZ

Türkiye’de 1990’lı yılların sonuna doğru, kamu yönetiminde yaşanan olumsuzlukların yaygınlaşması ve daha belirgin hale gelmesi, uluslararası meydana gelen gelişmeler, Avrupa Birliği’ne giriş meselesinin daha somut nitelik kazanması ve yaşanan ağır ekonomik kriz gibi faktörler, sadece kamu yönetimini değil, politik alanı da kapsar biçimde yeniden yapılanmayı Türkiye’nin gündemine taşımıştır. Aynı zamanda kamu aygıtının iyi çalışmayıp kaynakları tükettiği, dolayısıyla ekonomik olumsuzluklara yol açtığı görüşü yaygınlık kazanmıştır. Bu bağlamda Türkiye’de kamu yönetimi sistemine yönelik değişiklikler AB süreci ile birlikte hız kazanmış görünmektedir. Ancak bu değişikliklerin kağıt üstündeki hukuki düzenlemeler olarak kalmayıp uygulamada da yankı bulması gereği açıktır. Bu nedenle reform sürecinde tüm kurum ve kuruluşlar üzerlerine düşeni yerine getirmeli ve sadece AB üyeliği için değil kamu yönetiminin çağdaş norm ve ilkeler doğrultusunda bir yapıya kavuşabilmesi için de bunun kaçınılmazlığının bilincinde olunması gerekmektedir.

Türkiye’nin en önemli problemlerinden birisi de bölgeler arasındaki dengesizliktir. Bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek ve dengeli bir sosyo-ekonomik gelişme için bölgesel politikalar ve yönetim yapılarına olan gereksinim üzerinde durmak gerekir. Yöresel düzeydeki bölgesel kalkınma yapıları hala zayıftır. Türkiye bu başlık altındaki müktesebatı uygulamak için gerekli kurum ve mekanizmaları oluşturmalıdır. Bölgesel politikayı uygulayabilmek için gerekli kapasite, merkezi ve yöresel düzeyde etkinleştirilmelidir. Bölge yerel yönetimleri, ülkeye politik işlerliğin yanı sıra yönetsel ve ekonomik anlamda da bir çok yarar getirebilir.

Bölge yerel yönetimleri gibi, Türkiye için güncel olan bir konuda tez yazmam için beni yönlendiren ve çalışmalarına destek veren değerli hocam Doç. Dr. Mustafa ÖKMEN’ e ve çalışmalarında önerileri ile yol gösteren Prof. Dr. Sevinç KÖSE ve Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR ’e ve bana sabırla destek veren Suat Deniz ULAŞ ile değerli eşim Hikmet CANAN ’a şükranlarımı sunmak isterim.

İÇİNDEKİLER

YÖK DOKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU.....	II
TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI.....	III
YEMİN METNİ.....	IV
ÖNSÖZ.....	V
İÇİNDEKİLER.....	VI
ŞEKİL VE TABLOLAR LİSTESİ.....	XII
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XIII
ÖZET.....	XIV
ABSTRACT.....	XV
GİRİŞ.....	XVI

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL-KURAMSAL ÇERÇEVE VE VARSAYIMLAR

1. Genel Kavramlar.....	1
1.1 Devlet ve Kamu Yönetimi.....	1
1.1.1 Devlet.....	1
1.1.1.1 İlahi Hukuk Teorisi.....	2
1.1.1.2 Aileyi Devletin Temeli Sayan Görüş.....	2
1.1.1.3 Sınıfsal Teori.....	2
1.1.1.4 Toplumsal Sözleşme Teorisi.....	3
1.1.1.5 Devleti Kuvvete Dayandıran Görüş.....	3
1.1.2 Kamu Yönetimi.....	7
1.2 Merkezden Yönetim ve Merkezi Yönetim.....	8
1.3 Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim.....	10
1.4 Bölge Kavramı ve Temel Nitelikleri.....	13
2. Kuramsal Açıklamalar.....	17
2.1 Yönetim Paradigmalarında Dönüşüm ve Devlet.....	17
2.1.1 Sanayi Toplumunun Krizi, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi.....	18
2.1.2 Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Yönelimler.....	22
2.1.3 Geleneksel Yönetim Anlayışından Yeni Kamu Yönetimine Doğru.....	23
2.1.4 İşletme Yönetimleri ve Kamu Yönetiminin Yakınlaşması.....	25
2.1.5 Küreselleşmeyle Yükselen Bölgeselleşme-Yerelleşme Eğilimleri ve Demokrasi.....	28
2.2 Küreselleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme Ekseninde Avrupa Birliği.....	33
2.2.1 “Yerelliğin” Avrupa Birliği’nde Şekillenmesi.....	33
2.2.2 Avrupa Birliği’nde Özerklik Eğilimleri ve Yerel- Bölgesel Yönetimler...35	35

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÜNLEŞME SÜRECİ VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YEREL BÖLGESEL YÖNETİM POLİTİKALARI

1. Avrupa Birliği'nde Yerel- Bölgesel Yönetimler.....	39
1.1 Avrupa Birliği'nde Yerel-Bölgesel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi.....	39
1.2 Avrupa Birliği'nin Yerel-Bölgesel Yönetimlere Bakışı.....	41
1.3 Avrupa Birliği'nde Yerel-Bölgesel Yönetim Sistemleri.....	49
1.3.1 Napolyon Sistemi.....	50
1.3.2 Anglo Sakson Sistemi.....	51
1.3.3 İskandinav Sistemi.....	52
1.4 Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Avrupa Birliği'nde Kazandığı Önem.....	52
2. Avrupa Birliği'nde Yerel – Bölgesel Yönetim Politikaları, Uygulamaları ve Kavramları.....	54
2.1 Yerellik İlkesi	54
2.1.1 Avrupa Konseyi (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı) ve Yerellik İlkesi.....	57
2.1.2 Maastricht Antlaşması ve Yerellik İlkesi.....	60
2.1.3 Bölgeler Komitesi ve Yerellik İlkesi	62
2.2 Bölgeler.....	64
2.2.1 Bölge, Bölge Yönetimi, Bölgeselleşme ve Bölgecilik.....	64
2.2.2 Bölgeselleşme Nedenleri.....	67
2.2.2.1 Ekonomik Nedenler.....	67
2.2.2.2 Siyasal Nedenler.....	68
2.2.2.3 Kültürel ve Dilsel Nedenler.....	68
2.2.3 Bölge Modelleri.....	68
2.2.3.1 Plan Bölgeleri ve Ekonomik Bölgeselleşme.....	69
2.2.3.2 İdari Bölge.....	70
2.2.3.3 Siyasal Bölge.....	70
2.2.3.4 Kültürel Bölge.....	72
2.2.4 Üye Devletlerde Bölgeler.....	73
2.2.4.1 Federal Devletlerde Bölge.....	73
2.2.4.2 Bölgeselleşmiş Devletlerde Bölge.....	73
2.2.4.3 Âdem-i Merkezileşmiş Devletlerde Bölge.....	74
2.2.4.4 Üniter Devletlerde Bölge.....	74
2.2.5 Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Bölgeler.....	75
2.2.6 Bütünleşmenin Bölgeler Üzerindeki Etkileri	77
2.2.7 Bölgeler Avrupa'sı veya Ulusal Devletler Avrupa'sı.....	79
2.2.8 Bölgeselleşmenin Önündeki Engeller.....	81
2.3 Bölgeler Komitesi.....	82
2.3.1 Bölgeler Komitesinin AB için Önemi.....	82
2.3.2 Bölgeler Komitesinin Yapısı	85
2.3.3 Bölgeler Komitesinin İşleyişi	87
2.3.4 Bölgeler Komitesinin Görev ve Yetkileri.....	89
2.3.5 Bölgeler Komitesi'nin Zayıf Yanları	90
2.4 Bölgesel Politika ve Fon Yardımları	92

2.4.1 Yapısal Fonlar.....	95
2.4.1.1 Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF).....	97
2.4.1.2 Avrupa Sosyal Fonu (ESF).....	98
2.4.1.3 Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF).....	99
2.4.1.4 Topluluk Girişimleri (Community Initiatives).....	100
2.4.1.4.1 Sınır Bölgelerinde İşbirliği Programı (Interreg III).....	100
2.4.1.4.2 Kentsel Alanlar Programı (Urban II)	101
2.4.1.4.3 Kırsal Kalkınma Programı (Leader).....	101
2.4.1.4.4 İstihdam Programı (Equal).....	101
2.4.1.4.5 Yenilikçi (İnovatif) Tedbirler ve Teknik Yardımlar.....	101
2.4.2 Uyum Fonu.....	101
2.4.3 Diğer Fonlar.....	102
2.5 Bölgesel Politikalar, Yerel Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler.....	103
2.6 Bölgesel Politikalar ve Yerel Yönetimlerin Sınır Ötesi İşbirliği.....	106
2.7 Avrupa Konseyi ve Avrupa Kentsel Şartı	109

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİ

1. Türkiye'nin Avrupa Birliğine Tam Üyelik Süreci Tarihi Gelişimi.....	114
2. Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetimi İle İlgili Getirdiği Temel Çerçeve.....	117
3. Türkiye'de Kamu Yönetiminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılmasını Gereкли Kılan İç ve Dış Faktörler.....	121
3.1 Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri	122
3.2 Kamu Yönetimi'nin Örgütsel-İşlevsel Sorunları.....	123
3.3 Küreselleşme-Bölgeselleşme ve Yerelleşme Dinamiklerinin Kamu Yönetimine Etkileri.....	125
3.4 Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinin Yeniden Yapılanma Çabalarına Etkisi	128
4. Kamu Yönetiminin Bir Parçası Olarak Türkiye'de Yerel Yönetimler.....	131
4.1 Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi.....	131
4.2 Türkiye'de Yerel Yönetim Birimleri	138
4.2.1 Belediyeler.....	139
4.2.1.1 Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları, Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri.....	143
4.2.1.2 Belediyenin Organları.....	144
4.2.1.2.1 Belediye Meclisi.....	144
4.2.1.2.2 Belediye Encümeni.....	147
4.2.1.2.3 Belediye Başkanı.....	148
4.2.1.3 Belediye Teşkilatı ve Personeli.....	150
4.2.1.4 Belediyenin Denetimi ve İdari Vesayet.....	152
4.2.1.5 Belediye Bütçesi, Belediyenin Gelirleri ve Borçlanma	153
4.2.2 Büyükşehir Belediyeleri.....	154
4.2.2.1 Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları.....	156

4.2.2.2	Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve İmtiyazları.....	157
4.2.2.3	Büyükşehir Belediyesi Organları.....	158
4.2.2.3.1	Büyükşehir Belediye Meclisi	158
4.2.2.3.2	Büyükşehir Belediye Encümeni.....	160
4.2.2.3.3	Büyükşehir Belediye Başkanı.....	160
4.2.2.4	Büyükşehir Belediyesi Teşkilatı ve Personeli.....	161
4.2.2.5	Büyükşehir Belediyesi Bütçesi.....	162
4.2.3	İl Özel İdareleri.....	163
4.2.3.1	İl Özel İdaresinin Organları.....	167
4.2.3.1.1	İl Genel Meclisi.....	168
4.2.3.1.2	İl Encümeni.....	169
4.2.3.1.3	Vali.....	170
4.2.3.2	İl Özel İdaresinin Teşkilatı ve Personeli.....	171
4.2.3.3	İl Özel İdaresinin Denetimi ve Özerkliği.....	173
4.2.4	Köyler.....	175
4.2.4.1	Köy İdarelerinin Tarihçesi.....	176
4.2.4.2	Köyün Görev ve Yetkileri.....	177
4.2.4.3	Köyün Organları ve Personeli.....	178
4.2.4.3.1	Köy Derneği.....	178
4.2.4.3.2	Köy İhtiyar Meclisi	179
4.2.4.3.3	Muhtar	179
4.2.4.4	Köy Maliyesi: Gelirler, Giderler ve Bütçe.....	180
4.2.5	Yerel Yönetim Birlikleri.....	183
4.3	Yerel Yönetimlerin Temel Nitelikleri ve Sorunları.....	184
4.4	Merkez-Yerel İlişkileri ve Yerel Yönetimler.....	187
4.5	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Yerel Yönetimleri.....	193
4.6	Kamu Yönetim'inin Bir Parçası Olarak Yerel Yönetimler ve Yeniden Yapılanma.....	197
4.6.1	1960- 1980 Arası Girişimler.....	197
4.6.2	1980 Sonrası Girişimler	199
4.6.3	AB Uyum Süreci ve Yerel Yönetimleri Yeniden Yapılandırma Çabaları.....	201
4.6.3.1	Yerel Yönetim Reformu ve 1998 Tarihli Yasa Tasarısı.....	201
4.6.3.2	Yerel Yönetim Reformu ve 2001 Tarihli Yasa Tasarısı.....	204
4.6.4	2003 Sonrası Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Yasaları ve Yerel Yönetimler.....	206

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AB SÜRECİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN BİR PARÇASI OLARAK BÖLGE YÖNETİMLERİ VE BÖLGESEL POLİTİKALAR

1.	Türkiye'de Bölgesel Örgütlenmenin Tarihi Gelişimi.....	218
2.	Türkiye'de Bölgesel Yönetim Uygulamaları	220
2.1	Mülki Yönetim ve Güvenlik Amaçlı Bölge Yönetimleri.....	220
2.1.1	Genel Müfettişlikler.....	220
2.1.2	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği.....	221

2.1.3 Bölge Valiliği	221
2.1.4 Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü Olarak Bölge Yönetimi	222
2.2 Ekonomik Amaçlı Bölge Yönetimleri.....	223
2.2.1 Serbest Bölgeler.....	223
2.2.2 Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)	223
2.2.3 Türkiye’de Kalkınma Ajansları.....	223
2.2.3.1 Kalkınma Ajansları Kanunu’nun Genel Değerlendirmesi	227
3. Türkiye’de Bölgesel Yönetimlerin Oluşmasındaki Sorunlar	231
3.1 Mevzuat Altyapısı ve Hukuki Sorunlar.....	231
3.2 Siyasal Kaygılar ve Eleştirel Yaklaşımlar.....	234
4. AB’nin Bölge Yönetimleri ve Bölgesel Politikalarla İlgili Getirdiği Temel Çerçeve ve Türkiye.....	236
4.1 AB Bölgesel Kalkınma Politikası.....	236
4.2 AB Bölgesel Politikası ve Türkiye	240
4.3 Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Türkiye Açısından Önemi.....	247
4.4 Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Programı Uygulamaları.....	249
4.5 Türkiye de Bölgesel Politikaların Geleceği.....	252

BEŞİNCİ BÖLÜM

BİR BÖLGESEL KALKINMA ÇABASI OLARAK YUNTDAĞI YÖRESİ SÜRDÜRÜLEBİLİR KIRSAL KALKINMA PROJESİ

1 Yuntdağı Yöresi Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi (YKP).....	255
1.1 Projenin hedefi ve kapsamı.....	255
1.2 Yöre Hakkında Bilgi.....	255
1.3 Projenin Hazırlanma Yöntemi.....	256
1.4 Projede Yer alan Kuruluşlar.....	258
1.5 Projenin Etkinlikleri.....	258
1.6 Proje Süresi ve Bütçesi.....	259
1.7 Proje İle İlgili Potansiyeller ve Kısıtlayıcılar	261
1.7.1 Potansiyeller.....	261
1.7.2 Kısıtlayıcılar.....	262
1.8 Projenin Bileşenleri ve Öngörülen Faaliyetler.....	262
1.8.1 Tarımsal Üretimi Geliştirme Etkinliği.....	262
1.8.1.1 Tarım İl Müdürlüğü Faaliyetleri.....	264
1.8.2 Çevre-Kültür Etkinlikleri.....	267
1.8.2.1 Çevre ve Orman İl Müdürlüğü Faaliyetleri.....	268
1.8.3 Kırsal Alt Yapı Etkinlikleri.....	272
1.8.3.1 Sulama Faaliyetleri.....	272
1.8.3.2 Köy Alt Yapı Hizmetleri.....	274
1.8.4 Projenin Sosyal Yönü	275
1.8.5 Proje ve Uluslararası İşbirliği.....	278

2 Kalkınmada Bir Yöntem Olarak Yuntdağı Yöresinde Niçin Bölgesel Kalkınma Seçildi?	279
3 Yerel-Bölgesel Kalkınmada Ölçek Sorunu ve Model Tartışmaları: Yuntdağı Ölçeği Bir Bölge Olarak Kabul Edilebilir mi?	281
4 Yuntdağı Kalkınma Projesi'nin Uygulanmasındaki İlkeler.....	286
4.1 Sürdürülebilir Kalkınma Modeli.....	286
4.1.1 Sürdürülebilir Kalkınma Nedir?.....	286
4.1.2 Sürdürülebilir İnsani Kalkınma Yaklaşımıyla Uygulanan Proje Örnekleri.....	288
4.2 Yönetişim	289
4.2.1 Bölgesel Kalkınmada Yönetişim ve Özel Sektör.....	294
4.2.2 Yönetişim ve Üniversite	295
4.2.3 Yönetişim ve Sivil Toplum Kuruluşları.....	296
4.2.4 Yönetişimin Bölgesel Kalkınmaya Etkisi.....	297
4.3 Yetki Devri, Yetki Genişliği ve Yerinden Yönetim İlkeleri.....	299
4.3.1 Yetki Terki (Devolution).....	300
4.3.2 Yetki Genişliği (Deconcentration).....	300
4.3.3 Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet = Decentralisation).....	301
4.4 Entegre Planlama Yaklaşımı.....	301
5 Projenin Değerlendirilmesi.....	303
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	306
KAYNAKÇA.....	333

ŞEKİL VE TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1 : Projede Yer Alan Kuruluşlar ve Planlanan Etkinlikleri	259
Tablo 2 : Proje Bütçesi ve Yıllara Göre Kullanım Planı (YTL).....	260

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AER	Avrupa Bölgeler Birliği
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AT	Avrupa Topluluğu
AYBYK	Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi
BKA	Bölge Kalkınma Ajansı
C	Cilt
DAP	Doğu Anadolu Projesi
DOKAP	Doğu Anadolu Kalkınma Programı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri
ESF	Avrupa Sosyal Fonu
ESK	Ekonomik ve Sosyal Komite
FAO	Gıda ve Tarım Örgütü
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GEF	Küçük Destek Programı
İBBS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İKV	İktisadi Kalkınma Vakfı
İLO	Uluslar Arası Çalışma Örgütü
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KYTKT	Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
NUTS	Avrupa Birliği'nin Bölgesel İstatistik Sınıflandırması
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖUKP	Ön Ulusal Kalkınma Programı
s	Sayfa
S	Sayı
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜSİAD	Türk Sanayiciler ve İş Adamları Derneği
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
vb	ve benzeri
VRA	Avrupa Bölgeler Meclisi
YKP	Yuntdağı Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi
YY	Yüz yıl

Ö Z E T

“Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Yerelleşme ve Bölgeselleşme Politikaları” başlıklı bu çalışmanın amacı; 1950’li yıllarda daha çok ekonomi ve ortak savunma kaygıları ile yola çıkan, 1992 yılı Maastricht Antlaşması’yla bir siyasal birliğe dönüşen AB’nin, yerel yönetim konusundaki politikaları ve birliğe üyelik sürecinde olan Türkiye’nin, yerel ve bölgesel politikalarının bunlardan nasıl etkilenmekte olduğunun ortaya konmasıdır.

Hem küreselleşme sürecinin “yerelleştirme” etkisinin sonucu hem de her ülkenin kendine özgün ekonomik, politik, yönetsel ve kültürel koşullarının bir ürünü olarak ortaya çıkan bölge yönetimleri, bugün Avrupa Birliği’nin gündemindeki önemli konulardan birisidir.. AB siyasal bir birlik olmaya doğru yol aldıkça birlik, üye devletler ve devlet-altı yönetsel ve siyasal birimler arasında yetki bölüşümü önem kazanmaktadır. Bunların etkisi ile Maastricht Antlaşması’nda yerellik (subsidiarite) ilkesine yer verilmiş ve Bölgeler Komitesi oluşturulmuştur. Böylece Avrupa Birliği, birlik, ulus devletler ve bölgelerden oluşan üç düzeyli bir yapılanmaya gitmektedir.

AB’ye üyelik sürecindeki Türkiye’nin, yönetsel ve ekonomik nedenler, ülkenin kalkınması gereği, bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi vb. gerekçeler ile bölgeselleşmeye gitmesi ülke kalkınması için bir zorunluluk olabilir. Bu çalışma bir yöntem olarak yerel-bölgesel kalkınmada ülkemizin içinde bulunduğu politik-yönetsel ve ekonomik yapının iyileştirilmesinin bir aracı olarak bölge yerel yönetimlerinin oluşturulmasını öngörmektedir. Yuntdağı Yöresi Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi’nde (YKP) olduğu gibi ülkenin birçok yöresinde uygulanan orta-küçük ölçekli bölge kalkınma projelerindeki başarılar, Türkiye’nin “bölgeselleşme” gereğini ortaya koyduğu söylenebilir.

Avrupa Konseyi üyesi olan ve Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecindeki Türkiye için etkin, demokratik ve özerk yerel yönetimlerin önemi ve ülke için yararlı olacağı gerçeği hiçbir zaman yadsınamaz. Birliğe üyelik sürecinde daha etkin, demokratik, yerel yönetimlere sahip olmak için yapılması gereken yasal değişikliklerin ivedilikle yapılması her koşulda ülke yararı için bir zarurettir.

ABSTRACT

The aim of this study titled as “Localisation and Regionalisation Policies of Turkey During the Integration Process to the European Union” is to state how the local and regional policies of Turkey, whose membership is on the agenda, will be affected by the local authorities applications in the European Union, which set out with the economic and common defence concerns or reasons mostly in 1950's, that form into a Political Union by Treaty of Maastricht in 1992.

Regional Administrations which arise as the results of both the globalisation process on the localisation effects and each country has its own characteristic economic, political, managerial and cultural conditions and today they are important points of the EU. As long as the EU proceeds towards a political union, the authority sharing has become significant among the states and sub-states administrative and political institutions. Through the agency of them, the principle of subsidiarities expressed in the Treaty of Maastricht and Committee of the Regions was formed. By this way, EU has restructural organization with three-stages namely union, nation states and regions.

During the membership process of Turkey to the EU, the administrative and economic reasons, such as, requirement for the development of country, abolishment of the regional imbalances etc..., these conditions could be obligatory to regionalise for the growth of country. This study is foreseen that the local and regional administrations could be formed by means of the improvement of administrative and economic structure of our Country as a method. The success of small-middle sized advancement projects like as “ Sustainable Rural Development Project for Yuntdagı Region (YKP),” applied in many parts of the country could point out the necessity of regionalisation in Turkey.

Turkey as a member of European Council and possess the process of full membership to the EU, the importance of democratic autonomous local administrations that would be beneficial for the country is never undeniable.. The necessary legislative formalities should be put into practice urgently in Turkey during the membership process to the EU for the sake of more effective and more democratic local administrations in all circumstances.

GİRİŞ

Yeni teknolojik devrim, kentleşme, küreselleşme ve demokrasinin niteliğinde ortaya çıkan değişimler vb. süreçler, yerleşik dünya düzeninin olduğu kadar, devletin ve kamu yönetiminin işleyiş ve biçimlenmesini hem niceliksel hem de niteliksel biçimde değişime uğratmaktadır. Bu değişimlerin odağında ise, tüm yerel yönetim birimleri, kentleri, bölgeleri ve onların yönetim birimi olan yerel yönetimi içeren yerellik kavramı bulunmaktadır. Günümüzde yerellik, hem bilgi toplumuna giden yolda önemli bir özellik ve nitelik hem de devletin ve kamu yönetiminin dönüşümü aşamasında alternatif bir katkı ve çıkış yolu olarak, küreselleşmeyle dinamik bir etkileşim de sergileyerek, gittikçe önem kazanmaktadır. Dünya, olumlu ve olumsuz birçok sonuçları bağlamında küreselleşme ile yeniden yapılanırken, sistemin çalışması ve amaçlarına ulaşması da, ulusal aktörler kadar uluslararası aktörlerin de uzlaştığı ortak bir alanı gerekli kılmaktadır. Bu anlamda dünya, bir ulus-devletler topluluğundan ağlar topluluğuna doğru gitmektedir. Küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan olgulardan birisi de bölgeciliktir. Bölgecilik, bir süper devlet oluşturarak onun hükümetinin ulusal hükümetin yerine geçmesi demek değildir. Ama ulusal hükümetin yanında, önemli alanları kapsayacak birtakım bölgesel yönetim kurumları oluşturarak ulusal hükümetlerin işlevlerinde önemli değişikliklere yol açabilecek standartlar meydana getirir. Küreselleşmeyle birlikte bölgeselleşmeye paralel yerelleşme de ortaya çıkmaktadır.

Hem demokratikleşme hem de yönetim ve örgütlenme anlayışlarında ortaya çıkan bu bölgesellik ve yerelleşme eğilimleri, bilgi toplumuna doğru yaşanan ve özellikle küreselleşme bağlamında ortaya çıkan sürecin en önemli özelliklerinden birisidir. Çünkü bu süreç sanayi toplumunun merkeziyetçi yapısını ve temsile dayalı liberal demokrasisini hızla dönüştürmektedir. Kendini yenileyemeyen, gelişim ve değişimi önleyen, direnen, bireylerin ve içinde yaşadıkları toplumların kapasitelerini sınırlandıran bu siyasal ve toplumsal örgütlenme modelleri ve anlayışları, yerini hızla adem-i merkeziyetçi, güçlü yerel yönetime ve demokrasiye dayalı anlayış ve modellere bırakmak durumunda kalmaktadır. Bugün birçok ülkede, yerellik ve yerel yönetimler, aktif tartışma konularının başında gelmektedir. Giderek artan kamuoyu beklentileri ve yerel toplulukların karar vermede daha çok katılımı içeren güçlü baskıları, yerel otoriteleri yeni taleplerle karşı karşıya getirmektedir. Bu dönüşüm sürecinde bir yandan

yerel katılım talepleri artarken, diğ er yandan adem-i merkeziyetçilik, merkezi yönetimin yetkilerini sınırlandıran ve yerel yönetimlerin etkinliğini arttıran bir kavram olarak ö ne çıkmaktadır. Küreselleşme-yerelleşme süreçleri, yerel yönetimlerin konumunu etkileyen ve üzerinde önemli tartışmaların sürdüğü bir gelişme niteliğindedir.

Bütün bu yaklaşımların ötesinde küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin başta Avrupa Birliği olmak üzere hem uluslararası örgütlenmeler hem de ulus-devletlerin yönetsel yapılanma ve işlevlerini yönlendiren bir çerçeve oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda uluslararasılaşma olgusu, geleneksel yerel yönetimden yerel yönetişime doğru evrilme sürecinin itici gücü olurken, uluslararası ekonomik ve siyasal organizasyonların yönlendirmesiyle yerel karar birimleri, ulusal politikalardan bağımsız bir biçimde dünyanın parçası haline gelmektedir. Uluslararası faktörler kentsel siyaset açısından, çoğulcu ve parçalı yapılanmalar ortaya koymaktadır. Bütün dünyada olduğu gibi Avrupa'da da yeni bir ulus-üstü organizasyon olarak Avrupa Birliği, klasik kurumlaşmaları aşan bir biçimde yönetim yapılarını dönüştürmektedir.

Uluslararası organizasyonlar genellikle ikili bir ayırım çerçevesinde ele alınmaktadır. Bunlar; işbirliği hareketleri ve Avrupa Toplulukları gibi entegrasyon teşkilatlarıdır. Birincileri, üye devletlerin egemenlik haklarına saygılıdır; zira onların muhalif olduğu zorunlu kararlar alamaz. Çünkü organlar oybirliği esasına göre karar alırlar. Buna karşılık, AB/AT benzeri entegrasyonlar transfer edilmiş bazı egemenlik haklarını kullanırlar ve üye devletler topluluklar yararına bazı yetkilerinden vazgeçmişlerdir. Bu ikili yapılanma yerel yönetimler ve merkez-yerel ilişkileriyle ilgili konulara ilişkin faaliyet ve örgütlenmelerde de kendini göstermektedir. AB, kendisini oluşturan ülkelerin üstünde yer alan uluslararası (supra-national) bir birliktir ve üye ülkeleri çeşitli derecelerde bağlayan kendine özgü hukuk kurallarına sahiptir. AB entegrasyonu sürecinde uygulanan ortak politikalar, üye ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapıları üzerinde, çok yönlü etkilerde bulunmaktadır. AB'nin hedeflediği ekonomik, sosyal ve siyasal entegrasyonun, üye ülkelerin yönetim sistemlerini kaçınılmaz olarak etkilediği, yerel yönetimlerin de, üye ülkelerin yönetim sistemlerinin önemli bir dışlisi olmasından dolayı, doğal olarak entegrasyon politikalarının etkilerini doğrudan hissettiği, bu politikaların uygulanmasında doğal olarak önemli roller ve sorumluluklar üstlenmek zorunda olduğu bilinmektedir. AB,

kendi başına siyasal ve idari kapasiteye sahip olmadığı için, politikaların uygulanmasında vatandaşa yakın olan ve kendi ulusal yönetim sistemlerinde önemli kamu hizmetlerini sağlayan kurumlar olarak yerel yönetimleri, entegrasyon politikalarının uygulanmasında önemli ve ideal aktörler olarak görür ve kullanır. AB'nin bütünleşme sürecinde izlediği politikaların, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerindeki etkileri; yerel yönetimlerin statüsü ve rolü üzerindeki etkiler, yerel yönetimlere entegrasyon politikalarının gerçekleştirilmesinde katkı sağlayacak değişik fonlardan aktarılan yardımlar, entegrasyon sürecinin yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işleyişi, belirli hizmetler, yerel yönetim siyaseti ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerine etkileri ve son olarak ulusal sınırlar dışında, üye ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulan ağların yerel yönetimlere katkıları biçiminde ele alınabilir.

Avrupa Birliği'nin entegrasyon politikaları, AB içinde yer alan ya da üyelik için bekleyen ülkelerin yerel yönetim sistemleri açısından da önemli sonuçlar doğurmaktadır. Maastricht Antlaşması Avrupa Birliği'ni, "kararların mümkün olduğunca vatandaşa yakın alındığı bir birlik olarak tanımlamaktadır. Bu açıdan, AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar ve temel bağlar olarak görülmektedir. 27 ülkeye ulaşan, ekonomik ve sosyal birliğin yanında dünya siyasetinde etkisi olan bir "siyasi birlik" olma çabasıyla devam eden entegrasyon sürecinde yerel-bölgesel yönetimler önemli roller oynamaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin halka yakın olmaları, AB'nin demokratikleşme sürecini hızlandırmaktadır ve AB ülkeleri içinde kamu yönetimleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin önemli bir kısmının sorumluluğu yerel ve bölgesel yönetimlere aittir. Yerel yönetimler, birçok alanda (sağlık, eğitim, çevre, sosyal politika, bölgesel gelişme vb.) AB müktesebatının uygulanmasından sorumludur. AB içerisinde yerel ve bölgesel yönetimlerin, etkin ve verimli hizmet sunumundan yerel demokratik katılım ve yerel yönetim pratiklerine uzanan çizgide öne çıkma sürecini, küreselleşme-yerelleşme dinamikleri ve yerel özerklik eğilimleri çerçevesinde ele almak gerekmektedir. Çünkü, entegrasyon sürecinde ortaya çıkan birtakım çekinceler, ulusal politikalar ve birlik politikaları arasındaki çelişkiler gibi iç faktörlerin yanında, küresel ölçekte ortaya çıkan eğilimler de

bir dış çevre faktörü olarak AB politikaları içerisinde özerkleşme ve yerel-bölgesel yönetimlerin yükselen değerler haline gelmelerinde etkili olmuşlardır. Bu nedenle AB'nin yerel ve bölgesel politikalarını anlayabilmenin en sağlıklı yolunun, yaşanmakta olan yerel özerklik deneyiminin analiz edilmesi olduğu söylenebilir.

Bütün dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de ülke kalkınmasında kent yönetimlerinin yeri ve önemi giderek daha önemli hale gelmektedir. Küresel düzeyde yaşanan yerelleşme eğilimleri, ülkemizde de yerel-bölgesel inisiyatifleri, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın odağında yer almaya zorlamaktadır. Bu şekilde, yerinden yönetim kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve diğer kentsel aktörler, yerel kalkınmadaki artan rolleriyle ülke kalkınması açısından hızla öne çıkmaktadır.

Küresel rekabet süreci, karşılaştırmalı üstünlükler temelinde, yerel ve bölgesel uzmanlaşma sürecini de hızlandırmaktadır. Yerel girişimcilik, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, bilgi ve beceri birikimi ve diğer yerel potansiyellere de bağımlı olarak, belirli sektörlerde uzmanlaşabilen yöreler, dünya ve ülke ekonomisi içerisinde karşılaştırmalı üstünlükler elde edebilmekte ve bu sayede ülke ortalamasından daha fazla büyüme ve gelişme şansı bulurken, ülkenin genel büyümesine, refah ve istikrarına da daha fazla katkı sağlayabilmektedir. Mevcut şartlar altında, ülkeler arası rekabetin artık kentler ve bölgeler arası rekabete dönüştüğü gözlenmektedir. Bölge ekonomilerinin, yeni ulusal ve yeni rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü altyapıyı hazırlayabilmek için ise, çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik kurumsal yapılara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bağlamda artık, bütün dünyada bölgesel gelişme planlarının hareket noktası sadece bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik değildir. Yeni bölgesel gelişme ve planlama anlayışının en önemli özellikleri; sürdürülebilir, dengeli, insan odaklı, esnek, rekabetçi, katılımcı olması ve yerel aktörlerin çabalarını, yerel potansiyelleri ve dinamikleri, stratejik yaklaşımı, öğrenmeye dayalı uygulamaları içermesidir. Bu bakımdan, yerel/bölgesel dinamiklerin ve potansiyelin tespiti, bunların ulusal öncelikler ile uyumlu olarak yerinde ve katılımcı bir anlayışla, ortak akıl kullanılarak planlanması, esnek, aksiyona dayalı, rol paylaşımına açık ve insan odaklı programlar, gelişme politikaları ve rekabetçi projeler ile desteklenmesi aşamalarında yerelde teknik kapasitesi yüksek kurumları gerekli olmaktadır.

Bu yaklaşımlar çerçevesinde bu çalışma, AB sürecinde ortaya çıkan yerelleşme eğilimleri ve ekonomik, sosyal, kültürel içerikli bütüncül kalkınmanın bir aracı olarak bölge yönetimleri konusunda ortaya çıkan standartların ve yapılanmaların Türkiye özelindeki yansımalarını ele almaktadır. Bugün AB'nin, birkaç köy yerel yönetimini içine alan küçük ölçekli yapılardan, birden çok ili kapsayan bölgelere kadar farklı ölçekleri kapsayan bölge yönetimleri konusunda getirdiği standartlar, yaklaşımlar ve yapılanmalar, üye ülkeleri olduğu kadar, üyelik sürecinde bulunan Türkiye'yi de yakından ilgilendirmektedir. Konu özellikle, ekonomik ve sosyal içerikli kalkınma çabaları konusunda sunduğu alternatifler ve yaklaşımlar açısından büyük ya da küçük ölçekli bu tür çabaların Türkiye'ye yansımaları açısından önem taşımaktadır.

Yukarıda çizilen çerçevede, Manisa Valiliği öncülüğünde Yunt Dağı bölgesinde başlatılan ve 2 belde ve 61 köyün ekonomik, sosyal ve kültürel olarak kalkındırılmasını hedefleyen "Yunt Dağı Yöresi Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi" bu çalışmada örnek olay olarak incelenmektedir. AB standartları bağlamında, küçük- orta ölçekli bir bölgesel kalkınma modeli olabilecek bu proje, hem AB hem de Türkiye'de yerel-bölgesel yönetimler ve kalkınma çabaları çerçevesinde ele alınmaktadır.

Bu çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kavramsal ve kuramsal açıklamalar üzerinde duruldu. Konu ile ilgili temel kavramlar açıklandı. Kuramsal açıklamalar bölümünde yaşamın her alanını etkileyen küreselleşme olgusu ve onun etkisiyle yönetim biliminde, sanayide, ekonomide, demokrasi ve yerelleşme sürecinde vb. alanlarda oluşan değişim- etkileşim süreci üzerinde duruldu.

İkinci bölümde Avrupa Birliği'nde yerel ve bölgesel yönetimlerin yapısı ve Birliğin yerel yönetimlere bakışı ve yaklaşımı ele alındı. Avrupa Birliği'nin yerel ve bölgesel politika araçları neler olduğu açıklanmaktadır.

Üçüncü bölümde ise Türkiye'de kamu yönetiminin nitelikleri, sorunları ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırma gerekçeleri anlatılmakta, yerel yönetim yapıları ve politikalar incelenmektedir. Ayrıca, AB'ye uyum sürecinde kamu yönetimi ve onun bir parçası olan yerel yönetimlerde reform çalışmaları irdelenmektedir.

Dördüncü bölümde Türkiye'nin bölge yönetimleri ve yerel-bölgesel politikaları anlatılmaktadır. Türkiye'deki bölgesel yönetim uygulamaları ve bu kapsamda yeni kanunlaşan Bölge Kalkınma Ajansları'na ayrıntılı olarak yer verilmektedir. AB'nin

bölge yönetimleri ve bölgesel politikalarla ilgili getirdiği temel çerçeve, bunların Türkiye'ye yansması ve Türkiye'de bölgesel politikaların geleceği anlatılmaktadır.

Beşinci bölümde, bir bölgesel kalkınma çabası olarak “Yuntdağı Yöresi Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi” uygulama süreci ve ilkeleri anlatılmaktadır. Bu bölümde YKP bir plan bölge örneği olarak irdelenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL- KURAMSAL ÇERÇEVE VE VARSAYIMLAR

1. GENEL KAVRAMLAR

Bu bölümde, tez çalışmasının temel kavramlarının açıklanması yoluna gidilmiştir. Bu başlık altında devlet, yönetim ve kamu yönetimi, merkezden yönetim ve merkezi yönetim, yerinden yönetim ve yerel yönetim, bölge kavramları ele alınmaktadır. Burada ele alınan bu temel kavramlar, sadece kavramsal düzeyde değil biraz daha geniş, kuramsal açıklamalar biçiminde incelenmiştir. Çalışmamıza temel oluşturacak bu kavramların açıklığa kavuşturulması yapılacak çalışmanın başarısı açısından önemlidir.

1.1. Devlet ve Kamu Yönetimi

1.1.1 Devlet

Devletin tanımı, kavramı ve devletin ne olduğu konusu düşünürleri öteden beri uğraştırmış ve ilgilendirmiştir. Antik Yunan döneminden beri düşünürleri en çok ilgilendiren ve üzerinde en çok teori üretilen konuların başında devlet olgusu gelmektedir. Devletin ne olduğu, nasıl ortaya çıktığı, nasıl olması gerektiği, hangi kaynaktan çıktığı, gerekli olup olmadığı gibi konular yüzyıllardan beri tartışıla gelmiştir.¹ Konuyla ilgili birçok tanım yapılmaya çalışılmıştır. Kimi yazarlara göre devlet, toplumlar içinde ortadan kaldırılması gereken en büyük sömürü aracı olarak görünmesine karşın kimilerine göre tapılacak derecede yüce ve toplumların kesinlikle vazgeçmeyecekleri örgütlenmedir.²

Günümüzde devlet, siyasal kuruluşların en geniş, en gelişmiş, en iyi örgütlenmiş ve en kapsayıcı olanıdır. İrili ufaklı birçok kuruluş ve örgüt onun içinde ve kapsamında bulunur. Bu açıdan devlete kurumların kurumu da denir.³

Devlet, amacı toplumsal düzeni, adaletin ve toplumun iyiliğinin sağlanması olan, belirli bir toprak parçası üzerinde yerleşmiş insan toplumuna dayanan ve bu toprak

¹ Akın, F.İlhan, 1980, Devlet Doktrinleri, Fakülteler Matbaası, İstanbul, s.3-4

² Kapani, M.,1975, Siyaset Birimine Giriş, Cilt1, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s.16

³ Daver, B.,1975, Siyaset Birimine Giriş, A.Ü., Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, s.154

parçası üzerindeki her şey üzerinde meşru otoriteye sahip siyasal bir örgütle (hükümet) donatılmış toplumsal bir organizasyondur.⁴

Devlet, dışarıda, içerde ve özellikle kendi vatandaşları üzerinde en büyük yaptırım gücüne sahip, en büyük tüzel kişiliktir. Bu anlamda kurumların kurumudur.⁵

Marksist görüşe göre, devlet bir sınıfın öteki sınıflar üzerinde egemenlik kurmak, yönetici sınıfın (üretim araçlarına sahip olan kapitalist burjuva sınıfı) yönetilen sınıfı (emekçi sınıf) sömürmek için oluşturduğu ve ortadan kaldırılması gereken siyasal bir üst yapı kurumudur.⁶

Devlet kurumunun ortaya çıkışıyla ilgili değişik teoriler vardır. Bu teoriler ;⁷

1.1.1.1 İlahi Hukuk Teorisi: İktidarın kaynağının ilahi olduğunu söyleyen ilahi hukuk teorisine göre devlet Tanrı tarafından yaratılmış olup tanrı, insanları yönetme yetkisini, bilgi, beceri ve yeteneğini belirli kişi ya da guruplara vermiştir. İlk ve orta çağlarda din adamları siyasi iktidarların kaynağının tanrısal olduğunu ileri sürmüşler, görevleri gereği bu iktidarın kullanılmasında hakları olduğunu iddia etmişlerdir.

1.1.1.2 Aileyi Devletin Temeli Sayan Görüş: Bu teoriye göre devlet kudretinin ve siyasi iktidarın çekirdeğini ataerki ailedeki babanın aile bireyleri üzerindeki hakimiyeti ve otoritesi oluşturmuştur. Babanın bu yönetsel gücü ailenin büyümesiyle toplumların oluşması sonucu devlet başkanının otoritesine dönüşmüştür.

1.1.1.3 Sınıfsal Teori: F.Engels, sınıf mücadelesinin ve toplumsal çıkar çatışmalarını devletin doğuşunda temel faktör saymıştır. Bu düşünceye göre, bir devletin doğması ve oluşması için yoğun bir toplumsal ilişkiler karmaşasının ve zamanla da düzeninin olması gerekir. Toplum içindeki farklı çıkarların çatışması yanında, aynı toplumun belirli konular çerçevesinde işbirliği, sevgi ve hoşgörü sonucu uzlaşmanın da bulunması kaçınılmazdır. İşte, çıkar çatışması sonucu oluşan uzlaşma, o örgütte devlet dediğimiz örgütlenmeyi oluşturur. Aksi hâlde, bir toplumda çıkar çatışmaları uzlaşmayla

⁴ Meray, L.Seha, 1975, Devletler Hukukuna Giriş, Cilt1, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, s.150

⁵ Öztekin, A.,2003, Siyaset Bilimine Giriş, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.26

⁶ Tanilli, S., 1982, Devlet ve Demokrasi, Say Kitap Pazarlama, İstanbul, s.3

⁷ Öztekin,2003,s.33-34

sonuçlanmazsa ya da sonuçlandırılmazsa o toplum parçalanır ve başka toplumlarca yönetilir.⁸

1.1.1.4 Toplumsal Sözleşme Teorisi: Bu teoriye göre insanlar doğal hâlde yaşarlarken, toplum halinde yaşamaya geçmişler, bu geçiş sırasında toplu hâlde yaşamamanın kurallarını ana hatlarıyla belirleyerek toplumsal bir sözleşme yapmışlardır. Kuşkusuz böyle bir sözleşme yazılı olarak mevcut olmadığı gibi yazılı olması da gerekmez. Bu sözleşmeyle insanlar, doğal hâlde (bireysel olarak) yaşarken sahip oldukları bazı özgürlüklerini ve haklarını toplu hâlde yaşama uğruna feda etmişlerdir. İşte bu toplumsal sözleşmeyle oluşan toplu hâlde yaşamaya geçiş, devletin temelini oluşturmuştur. Bu teoriyi geliştiren düşünürlerin başında Thomas Hobbes, John Locke ile Fransız düşünür Jean Jack Rousseau gelmektedir.

1.1.1.5 Devleti Kuvvete Dayandıran Görüş: Bu teori devletin doğuşu ve kaynağını kuvvete, yani kuvvetlinin zayıfa, güçlünün güçsüze üstünlüğüne dayandırmaktadır. Bu görüşe göre devlet kuvvetlinin zayıfı ezmesi sonucu doğmuştur. Ancak burada birey değil toplumlar söz konusudur.

Devleti sadece siyasal, ekonomik, hukuksal vb. bir olgu olarak tanımlamak eksik bir tanımlama olacaktır. Çünkü devlet karmaşık (kompleks), çok yönlü bir sosyal olgudur. Bu sosyal olgu, insan topluluklarının ancak belli bir evriminden sonra ortaya çıkmıştır. Ortak yarar ve karşılıklı ilişkilerin getirdiği bağımlılık dolayısıyla bir arada yaşamaya başlayan insanlar bir toplum meydana getirmişlerdir. Böyle bir toplumda herhangi bir sebepten dolayı bireylerin tümünün itaatini sağlayan ve varlığını kabul ettiren bir otorite belirmiştir. İşte bu otoritenin ortaya çıkışıyla beraber “devlet” ortaya çıkmıştır denebilir. Oppenheimer’a göre, “devlet; zafer kazanmış bir insan gurubunun, yendikleri üzerindeki egemenliğini bir düzene bağlamak ve kendini, içten gelecek ayaklanmalara ve dıştan gelecek saldırılara karşı güvenceye almak amacıyla, yendiği guruba zorla kabul ettirdiği bir sosyal kurumdur”.⁹ Yine Oppenheimer’e göre, devlet egemenliğinin amacı, yenilenlerin yenenler tarafından ekonomik alanda sömürülmesinden başka bir şey değildir. Oppenheimer’in teorisinin Marksist öğeler

⁸ Göze, A.,1982, Siyasi Düşünce Tarihi,İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s.326

⁹ Oppenheimer, F.,1984, Devlet, Şenel, A., Sabuncu ,Y. (çev.), Kaynak Yayınları, İstanbul, s.46

içerdiği açıkça görülmektedir. Devlet, Manifesto ve sonraki tüm klasik metinlerde, açıkça baskı aracı olarak kabul edilir.

Devlet, yönetici sınıfların artık değerini zorla elde edilmesi sürecine boyun eğmesi için, işçi sınıfı üzerindeki egemenliklerini güvence altına almayı sağlayan bir baskı makinesidir. Devleti ilk devirlerinde “zora dayanılarak kurulmuş bir ortaklık, bir birliktelik” olarak tanımlayan Krabbe¹⁰ de, Marksist geleneğe yakın durmaktadır.

Modern devlet ortaçağın sert hiyerarşik olarak yapılandırılmış toplum düzeninden, yüzyılları aşan bir gelişme sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu gelişmede şüphesiz kimi faktörler önemli rol oynamıştır: İlk planda kamu gücünün merkezleşmesi ve politikleşmesi vardır. Ortaçağın feodal yapılanmasında iktidar henüz geniş ölçüde bir mülk sahibine veya lonca başkanına özel hukuksal ve kişisel bağımlılık anlamına gelmekteydi. Serfler, kendi mülk sahiplerinin mülkiyetinde idiler ve efendileri için çalışırlardı, mülk sahipleri de onların geçimini temin ederdi.

Prens ve kontların ellerindeki egemen gücün giderek merkezleşmesi, bu sıkı derecede kademelenmiş bağımlılığın çözülmesine yol açmıştır. Giderek herkes, doğrudan kralın veya prensin tebası haline geldi. Aşamalı bir biçimde ortaya çıkan, kral ile halk arasındaki bu birlik Machiavelli tarafından “devlet” olarak adlandırıldı.

Kral ile halk arasındaki bağımlılık ilişkisi için yeni bir meşruiyet temeli aranmalıydı. Bu meşruiyeti kimileri “toplum sözleşmesinde”, kimileri de “egemenlik” kavramında buldu. Egemen devlet, halk ve kralı tarafından istenen bir birliktir. Bu birlik, içeride güç tekeline sahip, dışa karşı ise bağımsızdır. Devlet, ancak ulusal toplum aşamasından sonra ortaya çıkan bir kurumdur. Ulusal toplumlar Avrupa’da feodalitenin yıkılmasından sonra doğduklarına göre, devletin doğması da ancak 16 ve 17.yüzyıldan itibaren söz konusu olabilir. Ulusal devletler, Batı’da kapalı tarım ekonomileri demek olan feodal yapıların yıkılmasıyla oluştu. Ticaretin gelişmesi ve pazara yönelik üretimde bulunma gibi olgular, feodal beylikleri aşan daha geniş toplumsal sınırları zorunlu kılıyordu. Bir beylikten ötekine ve feodal beyin kişiliğine göre değişmeyecek kurallara ve uygulamalara gereksinim vardı. Ulusal diller, ulusal kültürler ve toprak bütünlüğü, ulusal sınırlar bu süreçte oluştu. İktidarın kaynağının tanrısal değil, toplumsal olduğu anlayışı doğdu. Ulusal egemenlik kavramıyla birlikte iktidar toplumsallaşmaya ve çağdaş anlamda devlet doğmaya başlamıştır. Bu çağdaş devletin

¹⁰ Krabbe, H.,1965, Devlet Teorisinin Tenkitli İzahı, Tolga M.V. (çev), İstanbul İktisadi ve İdari Bilimler Akademisi, S.37, s.2

temel ögeleri, “ülke”, “ulus”, “iktidar (hükümet ya da siyasi otorite)” ve “egemenlik” ten oluşmaktadır.¹¹

Günümüzde yaşanan küreselleşme süreci nedeniyle devletin egemenliğinde bir kayma olduğu söylenebilir. Küresel aktörlerin, merkezi yönetimlerin kimi zaafalarını yakalayarak ulusal egemenliği kendi çıkarları lehine aşındırmalarına bir set olarak, egemenliğin kaynağı olan “ulus”u meydana getiren alt toplum birimlerine, yerel topluluklara, yönetsel ve siyasal yetkiler kaydırmak bir zorunluluk olabilir.¹²

Burada devlet olgusunu ele almamızın nedeni, devletin temel doğasından hareketle birey ve toplumun korunması ve gelişmesi ve kamu hizmetlerinin etkinliği açısından yerel yönetimlerin gereği, bu gerekli yönetim biriminin, devlet içindeki konumu, görev ve yetkileri ve bir dengeleyici toplumsal kurum rolünü nasıl oynayabileceği, güç alanlarının neler olabileceği, büyüklüğünün, küçüklüğünün nasıl olacağına ilişkin bir düşünce üretebilmektir.

Ayrıca, küreselleşen dünyamızda kamu iktidar ve otoritesinin daha fazla tabana yaydırılması gereği ve bunun en ussal ve demokratik yolunun da yerel toplulukların temsilcisi olan yerel yönetim birimlerinin kamu iktidar ve otoritesinin temsilinde daha fazla ön plana çıkarılması zorunluluğunu içeren bir kavramlaştırmayı ileri sürebilmek için burada devlet olgusu incelenmiş bulunmaktadır. Çünkü “devlet, ne halktır, ne hükümettir, ne kamusal görevlidir ve ne de anayasanın kendisinin devlet olarak sayılmasının tutarlı bir yanı vardır. Devlet, belirli kimselerden oluşmuş bir toplumsal çevrede, yukarıdaki unsurları içermek kaydıyla, meydana gelen siyasal bir yapıdır.”¹³ Bir tanıma göre bu siyasal yapıyı kısıtlayacak başka herhangi bir iktidarın olmadığı tekil bir iktidardır devlet.¹⁴

Merkeziyetçi devlet olarak da betimlenen tekçi devlette, en yüksek kamu gücü, sadece tek elden yönetilen, bütün ülke genelinde yetkili organlardadır. Devlet içerisinde var olan alt yönetsel oluşumların, yasama gücüne ortak olmaları söz konusu değildir. Tekçi devletin zorunlu olarak merkeziyetçi olması gerekmez. Eğer yetkili yönetim işlevlerinin hepsi, merkezi bir yerden yürütülüyorsa, bu takdirde merkeziyetçilikten söz edilir. Tekçi devlet, devlet işlevlerinin yerel dağıtımıyla tamamen uyumludur. Tekçi

¹¹ Kışlalı, A.Taner ,1987,Siyaset Bilimi , A.Ü. B.Y.Y.O. Yay. No: 9, Ankara, s.88–89

¹² Özel, M., 2001, Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme ve Türkiye, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul , s.17

¹³ Zabunoğlu, Y.,1973, Kamu Hukukuna Giriş, A.Ü.H.F.Yay.No:328, Ankara, s.36

¹⁴ Gözübüyük, Ş.,1998, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, s.12

devlette öz yönetim ve özerklik olanaklıdır. Özerklik, devlet içindeki yönetsel bir birimin kendi yaşamını kendisinin düzenlemesi hakkı anlamına gelmektedir. Eğer bir tekçi devlette özerk yönetsel birimler varsa, bunların kendi kendini düzenleme hakkı, çoğunlukla kültürel alanla(dilin korunması, milliyetin korunması) sınırlıdır. Ancak, tekçi devlette bu yetkiler nihayetinde egemen yasa koyucu karşısında ne kapsam ne de öz yönünden güvence altındadır, bu yetkiler anayasanın korunması altında olsa bile.¹⁵

Burada son olarak devletin dört temel unsurundan birisi olan egemenlik üzerinde durmak gerekir. Egemenlik, devlet kudretinin sahip olması gereken bir özelliktir. Bu kudret en üstün ve sınırsız kabul edilmektedir. Ancak günümüzde artık “sınırsız” ve “en üstün” olma anlamında bir egemenlik anlayışı terk edilmiştir.

Egemenlik iç ve dış alanda olmak üzere iki bakımdan düşünülmelidir. Bu, egemenliğin iki türü olduğu anlamına gelmez. Egemenlik tektir; ancak iç ve dış görünüşleri vardır. İç egemenlikten anlaşılması gereken, ancak orantılı bir üstünlüktür ve bu sınırlama anlayışına uzak düşmez. Günümüzde artık uluslar arası alanda iç hukukta olduğu gibi, mutlak bir egemenlikten, hatta kesin bir bağımsızlıktan söz edilemez. Uluslar arası ilişkilerde egemen olmaktan anlaşılması gereken, bu alanda diğer devletlerle eşit düzeyde ilişkiler kurabilme yeteneğine sahip olmaktır. Hukuki açıdan eşit hak ve yetkiye sahip bir özne sayılmak, egemenliğin dış görünümünden ibarettir. Devletlerin ekonomik, kültürel ve askeri bakımlardan doğal sayılan eşitsizlik halleri, egemen sayılmama sonucunu doğurmamaktadır.¹⁶

Küreselleşme sonucu oluşan küresel aktörlerin ulusal egemenlikler üzerindeki tehditlerini en aza indirmek ve siyasal iktidarların kimi zaaflarından yararlanarak kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını engellemek için, egemenliği yerel düzeylere doğru kaydırmak, bu yönde yönetsel mekanizmalar geliştirmek bir zorunluluk olabilir. Bu bağlamda bölge yerel yönetimleri, belirli bir toplumsal gücü temsil eden birimler olarak, bu konuda önemli işlevler görebilir.¹⁷

Federalizm ve yerinden yönetim sistemleri de, merkezi siyasal iktidarı sınırlamanın etkili araçlarından olup bir tür dikey güçler ayrımı söz konusudur. Bir devlet sisteminde üst iktidar olan merkezi yönetim ya da federal yönetimin yanı sıra

¹⁵ Özel, 2001. s.18

¹⁶ Zabunoğlu, 1973, s.20-43

¹⁷ Özel,2001. s.20

yerel yönetimler ya da federe devletlerin varlığı, karar alıcı merkezlerin çokluğunu yarattığından, merkezin yetkileri belirli ölçüde sınırlanmış olmaktadır.

1.1.2 Kamu Yönetimi.

“Kamu” sözlük anlamı itibarıyla, bütün, halk ve amme gibi anlamlara gelmektedir. En kısa ve en geniş anlamıyla halkın yönetimi olarak tanımlanabilecek olan kamu yönetiminin, işlevsel ve yapısal olmak üzere iki boyutundan söz etmek mümkündür.¹⁸ İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Genel kurallar, bu süreç vasıtasıyla ferdi olayların çözümüne ilişkin özel kurallara dönüşmekte ve somutlaşmaktadır. Söz konusu uygulama sürecinde kamu yönetimi birtakım yönetsel işlevler gerçekleştirmektedir. Yasama ve yürütmenin saptadığı yönde, hukuki sınırlar içinde toplumun yaşamını sürdürmesi için yürütülen kamusal etkinlikler olarak tanımlanan ve hukuki işlem ya da eylem olarak beliren yönetsel işlevin amacı, kamu yararının sağlanmasıdır. Bu boyutuyla kamu yönetimi, kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir role sahiptir. Böylece, siyasi sürecin bir parçasını oluşturur. Kısaca kamu yönetimi, işlevsel anlamda kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi sürecidir.

Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ile, devletin örgütsel yapısı ifade edilmektedir. Her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için merkezi ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gitmektedir. Bu kamu örgütleri devletin yapısal yönünü meydana getirir. Bu bağlamda, kamu yönetimi siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur. Devlet ve toplum düzeninin varlığı ve sürekliliği her şeyden önce kamu yönetiminin kesintisiz işlemesine bağlıdır.

Kamu yönetimi, akademik bir disiplin, bir faaliyet ve bir meslek olarak da değerlendirilebilir. Kamu yönetimi, akademik bir disiplin olarak kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir. Bu disiplin devletin yürütmeye ilişkin kolunun daha etkili ve verimli işlemesini sağlayacak örgüt, personel, uygulamalar ve yönetimlerle ilgilenmektedir.

Kamu yönetimi aynı zamanda, planlama, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi eylem ve işlemlerden gelen faaliyetler bütünüdür. Bu faaliyetlerin hepsi

¹⁸ Eryılmaz, B., 2006, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul, s,6

veya bir kaç bir örgüt veya kuruluş bünyesinde yürütülebilmektedir. Dolayısıyla kamu yönetimi bir meslek olarak algılanabilmekte ve kamu yöneticileri çeşitlenebilmektedir.¹⁹

Kamu yönetiminin amacı, yönetimi meydana getiren unsurların, statü, örgüt, işlev ve davranışlarını olduğu gibi tanımlamak ve açıklamaktır. Kamu yönetimi, önce, ulusal devlet yönetimi, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve benzeri yönetim örgütlerinin, yasal, teknik, sosyal, beşeri ve siyasi bütün yönlerinin genel bir görüntüsünü ortaya koymakla işe başlar. Bu, kamu yönetiminin tanımlayıcı ve betimleyici özelliğini meydana getirir. İkinci aşamada kamu yönetimi, yönetim örgütlerinin varlık nedenlerini açıklamak, geliştirilmesini sağlamak ve işleyişlerini iyileştirmek, örgütlerdeki çalışanların davranışlarındaki ortak noktaları belirlemek ve bu davranışların arkasındaki gerçek nedenleri araştırmak; somut olayları, sistemli görüş ve şemalar haline getirmekle ilgilenir. Bu da kamu yönetiminin teorik işlevini oluşturur.

Kamu yönetimi, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlenmesini ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir. Her sistemde olduğu gibi kamu yönetimi sistemi de çeşitli elamanlardan meydana gelir. Bunlar; halk, örgüt, kamu politikası, norm düzeni, mali kaynak ve kamu görevlileridir.

1.2 Merkezden Yönetim ve Merkezi Yönetim

Bir yönetim biçimi olarak merkezden yönetim; yasama, yürütme ve yargıya ait yetkilerin tamamının merkezi bir otoritede toplanması, her işin merkezden yönetilmesidir.²⁰ Diğer bir tanımla, merkezden yönetim; kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlük sağlamak amacıyla, bu hizmetlere ilişkin karar ve eylemlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içerisinde yer alan örgütlerce yürütülmesi anlamına gelmektedir. Hizmet için gereken, karar alma, harekete geçme ve zor kullanma yetkileri tümüyle merkezdeki yürütme organlarının elinde toplanmaktadır.²¹ Yönetimle ilgili tüm kamu hizmetleri merkezde bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanmakta ve bu hizmetler merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan kurumlarca yürütülmektedir.

¹⁹ Parlak, B., Sobacı, Z.,2008, Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Ulusal ve Küresel Perspektifler,Alfa Aktüel,İstanbul,s.6

²⁰ Ünlü, H.,1993, Yönetimler Arası İlişkiler, Kent Basımevi, İstanbul,s.20

²¹ Polatoğlu, A.,1985, "İl yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli", Amme İdaresi.Dergisi, C.18, S.4, s.27

Merkezden yönetim ilkesi , “siyasal” ve “yönetimsel” yönden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasal açıdan merkezden yönetim; bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasal otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuksal birliğin var olmasını ifade eder. Bu ilkeye göre örgütlenmiş siyasal yapıya üniter (tekçi) devlet adı verilmektedir. Yönetimsel açıdan merkezden yönetim’ de yönetimsel merkezîyetçilik, kamu otoritesinin merkezîleştirilmesini gerektirir. Kamu hizmetine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezi organlarda toplandığı gibi, bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organlardadır. Burada merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere (bölge ve il kuruluşlarına) geniş takdir yetkisi tanınmamaktadır.²²

Merkezden yönetim biçiminin kimi sakıncalarını gidermek için, yönetimde “yetki devri” ve “yetki genişliği” ilkelerinden yararlanılır.

Merkezden yönetimin üç temel özelliğinden söz edilebilir.²³

1. Bütün hizmetler ve bu hizmetlere ilişkin karar alma ve uygulama yetkisi merkezde toplanmıştır.

2. Kamu hizmetleri, merkezi yönetim içinde yer alan kamu görevlileri tarafından yerine getirilir.

3. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli gelir ve giderler merkezîleştirilmiştir.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirini tamamlayan ilkelerdir. Bu iki ilke birlikte uygulanabilmektedir. Bunlar birbirinin karşıtı ilkeler değildir. Tersine bu ilkeler bir şekilde birbirlerini tamamlarlar. Her ülke siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre bu ilkelerden birine ağırlık veren bir yönetimsel yapıya sahiptir.²⁴

Merkezden yönetim ile merkezi yönetim iki farklı kavramdır. Merkezden yönetim- yerinden yönetim gibi kavramlar birer yönetim biçimi ve örgütlenme ilkesi iken, “merkezi yönetim”, doğrudan yönetimsel örgütün kendisini ifade etmektedir. Merkezi yönetim yerine “genel yönetim de” denilir.²⁵

²² Eryılmaz, 2006, s.59

²³ Aldan, M.,1985, İdari Vesayet Denetimi, İller ve Belediyeler, Y.41, S.475-476, s.228

²⁴ Gözübüyük, Ş.,1991, Yönetim Hukuku , S Yayınları, Ankara, s.31

²⁵ Özel, 2001, s.23

1.3 Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetim

Genellikle günümüzde “âdem-i merkeziyet” ve “yerinden yönetim” kavramları eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Buna karşın “yerinden yönetimi” âdem-i merkeziyetin bir türü olarak kabul eden görüşler de vardır. Bazı yazarlar yerinden yönetimi, “topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisi içine dâhil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir”²⁶ şeklinde tanımlamışlardır.

Diğer bir tanımda ise “siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezi idarenin dışındaki otoritelere aktarılması” olarak ifade edilmiştir.²⁷

Farklı yazarlarca yapılan yerinden yönetim tanımları genelde şu ortak noktaları içermektedir. Bir ülkede yerinden yönetimin var olabilmesi için;

- 1- O ülkede merkezi yönetimin teşkilat ve hiyerarşisi dışında kamu hizmeti gören kamu kurumları olmalıdır.
- 2- Bu kurumlar tüzel kişiliğe sahip olmalıdır,
- 3- Bu kurumlar öz yönetim ve özerklik sahibi olmalıdır.

Uygulamada yerinden yönetim ilkesi farklı biçimlerde kendisini göstermektedir. Öncelikle yerinden yönetim “siyasal” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasal yerinden yönetim; siyasal gücün merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Mahalli yönetim ünitelerine yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmekte ve siyasal yerinden yönetim sonucu federal devlet ortaya çıkmaktadır.

İdari yerinden yönetim; yerel nitelikteki kamu hizmetleri ile iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir. Bu kamu tüzel kişileri, ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli bazı hizmetleri (fonksiyonları) temsil ederler.²⁸

İdari yerinden yönetim, “fonksiyonel (hizmet)” ve “coğrafi” yönden yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim;

²⁶ Günday, M.,1996, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara,s.42

²⁷ Eryılmaz, 2006 ,s.67

²⁸ Özel , 2001, s.71

belirli bazı işlevlerin (görevlerin) merkezi idareden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Burada, belirli bazı kamusal görevler özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bunları yürütecek örgütler oluşturulmaktadır. Türkiye’de fonksiyonel yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı kuruluşların başında üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları gibi kurumlar gelmektedir.

Coğrafi yönden yerinden yönetim; idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organlarının seçmenlerin oyları ile belirlenen bölge, il, belediye ve köy gibi faaliyetleri belirli bir coğrafi alan ile sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir. Coğrafi yerinden yönetim, bir bölge, il, belediye ya da köy halkının yerel nitelikteki ihtiyaçlarını, kendi organları vasıtasıyla karşılamalarını amaçlamaktadır. Mahalli idareler ya da yerel yönetimler bu ilkenin bir sonucudur.²⁹

Yerinden yönetim bir yönetim biçimi iken; yerel yönetim, bu sistem içerisinde yerel düzeyde örgütlenmiş yönetsel birimleri ifade etmektedir. Diğer bir anlatımla, yerel yönetim (local authority veya local administration) merkezi yönetimce, belirli sınırlar içinde kurallar koymaya, akçal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim birimini ifade etmektedir.³⁰

Yerel yönetimler, üniter devletlerde kamusal görevleri merkezi yönetim ile paylaşan, belli görevlerle ilgili hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu yönetsel yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bunların yasama ve yargılama erkleri (güçleri) yoktur. Buna karşın, federal devletlerde eyalet, bölge, cumhuriyet, kanton, land, state ve benzeri adları taşıyan ve anayasaları çerçevesinde yürütme görevlerinin yanı sıra, belli yasama ve yargılama erkleri de bulunan yerel birimler, siyasal yerinden yönetim kuruluşlarıdır.³¹

Yerel yönetimlerin var oluş sebebi temelde, merkezi yönetimin sakıncalarını gidermektir. Bir başka anlatımla, yerel yönetimler kırtasiyeciliği azaltmak ve işlerin sürüncemede kalmasını önlemek, merkezi yönetimin kimi demokratik olmayan özelliklerini gidermek, halka yakın yönetimler kurmak amaçlarıyla oluşturulmuşlardır. Ayrıca, yerel yönetimler kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi ve sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlamada da etkin role sahiptir. Diğer taraftan, bu

²⁹ Özel, 2001, s.75

³⁰ Keleş, R., 2006, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayın Evi, İstanbul, s.22

³¹ Bozkurt, Ö., Ergun, T., Sezen, S., 1998, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayın, No: 283, 1. Basım, Ankara, s.258

yönetimler merkezi yönetimin yükünü hafifleteceği kısmen de farklılıklara izin vererek ulusal düzeyde çalışmalarını azaltarak, demokratik yönetime ülke genelinde ve sistemin tamamında yarar sağlayacağı belirtilebilir. Diğer bir deyişle, sistem içinde özerk güç merkezleri ortaya çıkarak dengeli bir siyasal çoğulculuk oluşturabileceği söylenebilir.³²

Yerel yönetimler özerk yapılı yönetsel kamu tüzel kişilikleridir. Özerk yerel yönetim, siyasal yönetsel sistemin coğrafi olarak sınırlandırılmış parçalarının (kent, belediye ya da ilçelerin) alternatifler arasından seçerek zorunlu kararları (görevleri) hazırlamak, bunları karara bağlamak ve uygulamasını gerçekleştirmek için harekete geçen eylemleri anlatmaktadır. Yönetsel bir birim olarak özerk yerel yönetim ise yerel yönetimlerin ve yerel yönetim birliklerinin, yasalar çerçevesinde yerel topluluğun bütün işlerini kendi sorumluluğu altında düzenleyebilmesidir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışardan bir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik (local autonomy) ve yerel demokrasi (local democracy) kavramları, işte bu özelliklerin sonucu olan kavramlardır. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, yukarıda da belirtildiği gibi, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna imkân verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir.³³

Özerk yerel yönetim olgusuna, kendi yönetim alanında kamu gücüne sahip olma, karar alma, personele sahip olma, akçal egemenliğe sahip olma ve kendi örgütlenmesini gerçekleştirebilmenin dâhil olduğu belirtilmekle birlikte; yerel yönetimlerin özerkliği açısından yerel yönetim biriminin demografik ve dolayısıyla coğrafi büyüklüğünün de önemli rol oynadığı söylenebilir. Yerel yönetim ne kadar büyükse, kamu yönetimi örgütlenmesi içindeki gücü, ağırlığı ve yapısal görünümü o kadar netlik kazanacaktır. Diğer taraftan, yerel yönetim ne kadar küçük ise, yönetim gücü o kadar zayıf ve dışarıdan (merkezi yönetimce) yönetilme gereği de o kadar güçlü olacaktır.

Yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri özerklik çerçevesinde yerine getirebilmesi durumu, merkezi yönetimce akçal araçlarla etkilenmektedir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin özerklikleri “görece” bir nitelik kazanmaktadır. Çünkü yerel

³² Görmez, K., Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, s.45

³³ Ökmen, M.,2002, “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye”, Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, Parlak, B., Özgür, H. (ed), Alfa, s.103

yönetimin özerkliği gerçeği, bugün önemli bir şekilde yerel yönetimin akçal donanımına bağlılık göstermektedir. Yerel özerklik ancak, yerel yönetim yapılanmasına yerel halkın her düzey ve şekilde etkin katılımı ile söz konusu olacaktır.

Günümüzdeki yerel yönetimler genel olarak, geçmişteki komün idarelerinin ve kent yönetimlerinin çağdaş ulus devletle uyumlaştırılmış uzantısı olarak görülmektedir. Eski kent yönetimlerinin ve komün idarelerinin en belirgin özelliği olan kendi kendini yönetme ve kentle ilgili konularda özerk davranma, günümüz yerel yönetimlerinde özerk bir yapıya sahip olma biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle yerel yönetim kavramı ile demokrasi arasında bir ilişki ortaya çıkmakta ve hatta yerel yönetimler Tocqueville'nin ifadesi ile "demokrasinin okulu" olarak kabul edilmektedirler³⁴. Yerel yönetimler nitelikleri gereği, yerel halk için bazı alanlarda merkezi yönetimden daha fazla öneme sahiptirler.

1.4 Bölge Kavramı ve Temel Nitelikleri

Bölge; "Coğrafi, siyasi, kültürel ve ekonomik özelliklerin birbirleriyle ilişkili olarak ortaya çıktığı alan"³⁵ olarak tanımlanabileceği gibi; yeni ekonomik yapılanmalar ve ortak çıkarlar faktörünün esas ölçüt olarak kabul edildiği ekonomi ağırlıklı çalışmalarda; "belirli sektörlerin hâkim olduğu alanlar", "bir komşu devlet ile sınırı olan ve bu devletin ekonomik faaliyetinden etkilenen alanlar", "uzun mesafeli trafik akışı bağlamında transit bölgeler" ya da "ortak bir yerleşim alanının ekonomik yapısından etkilenen alanlardır" olarak da farklı tanımlanabilmektedir.³⁶

Kamu yönetimi sözlüğü "bölgeyi" dört kategoriye ayırarak tanımlamaya çalışmıştır.³⁷

1. Coğrafi ya da toplumsal (fiziksel veya kültürel) özellikleri açısından bir bütün oluşturan ve bu özellikleriyle kendisine bitişik olan başka yörelerden farklılaşan toprak parçası.
2. İller ile merkezi devlet yönetimi arasındaki mülki yönetim kademesi. Örneğin: Olağanüstü hal bölgesi gibi.

³⁴ Uzun, T., 2002, "Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sorunları", Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, Alfa Yayınları, Parlak B., Özgür, H.(ed), s.78

³⁵ İKV,1988, Avrupa Topluluklarının Bölgesel Kalkınma Politikası, 1975-1987, İstanbul, s:2

³⁶ Ulrich, B., 2001, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyum, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, İstanbul, s:13-14

³⁷ Bozkurt ve diğerleri ,1998,s.39

3. İllerden daha geniş coğrafi birimler düzleminde eş güdümlenmesi gerekli kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetimsel birim (Karayolları Gen. Müd., DSİ, Bölge İdare Mahkemesi)
4. Fransa, Belçika, İtalya gibi kimi ülkelerde bir yerel yönetim kademesi.

Bölge olgusunun daha iyi kavranılmasına yönelik yapılan bir başka ayırma işlemine göre bölgeler önce üç kategoriye ayrılmakta; bu kategorilerde alt başlıklara ayrılmaktadır: Birinci kategori, bölgeleri, “doğal bölge”, “ekonomik bölge”, “toplumsal bölge” ve “yönetimsel bölge” olarak ayrılmaktadır. İkinci kategoride bölgeler yapay olarak oluşturulma biçimleri dikkate alınarak ikiye ayrılmaktadır. İlki, bölge planlaması amacıyla ilgili kuruluşlarca oluşturulmuş bölgeler; ikincisi, devlet ile yerel yönetimler arasında kalan yönetimsel basamak olarak oluşturulmuş bölgeler. Üçüncü kategorileştirme, bölgenin yapısal özelliklerine göre yapılmaktadır. Bu açıdan üç ayrı tür bölge söz konusudur. Bunlardan birincisi, devletin yetki genişliği ilkesince oluşturduğu taşra birimleri, bölge örgütleridir. İkincisi bölge çapında oluşturulmuş yerel yönetimlerdir (Fransa ve İtalya da olduğu gibi). Üçüncü bir bölge ise, bir bölgesel özerklikten yararlanan, ayrı bir anayasaya sahip olan, yasama ve yargılama yetkileri bulunan bölgelerdir, (Alman eyaletleri gibi).³⁸

Tanımlanmasında kimi zorluklar bulunan ve bu nedenle değişik işlev ve özelliklerden hareketle tanımlanmaya çalışılan bölge kavramı, il üstü bütün çevresel birimler için kullanılabilir³⁹. Buna göre, bölge “birim olarak bütünlük gösteren bir yeryüzü parçasının içinde yer alan kendine özgü coğrafi, sosyal, ekonomik, siyasi v.b. nitelikleri olan ve kendisi de küçük alt parçalara ayrılabilen alanlardır.” Bu alanlar siyasal güce sahip birimler olarak, Avrupa’nın bütünleşme sürecinde fark edilir. Avrupa Birliği bölgenin tanımlanması sorununu var olan yönetim birimlerine dayanmak suretiyle kendisi pragmatik bir şekilde çözer. Buna göre, örneğin, Federal Almanya için bu yönetim birimleri, eyaletler, il ve ilçelerdir. Avrupa yapılanması için önemli olanın bölgenin, özgün kısmi bir özerklik ve serbestliği nedeniyle, siyasal bölgeciliğin konusu olmasıdır. Oysa işlevsel anlamıyla bölge kavramı basit bir yönetim ve planlamaya uygun ademi merkezileşmeye işaret eden özelliği ile ön plana çıkmaktaydı.

³⁸ Keleş, R.,1999, Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenaur Vakfı Yayını,Ankara s.58

³⁹ Nalbant, A.,1996, “Bölgesel Devlet, Yeni Bir Devlet Biçimi mi?” Kuramsal Temeller, A.İ.D., C.29, S.2, Haz., s.40

Avrupa Bölgeler Şartı bölgeyi, “coğrafi açıdan açık bir bütün oluşturan” ya da “kendi içinde kapalı bir ağ yapısı gösteren ve halkı belirli ortak unsurlarla nitelenen ve söz konusu halkında bu atfedilen özellikleri-kültürel, sosyal ve ekonomik ilerlemeyi canlı tutmak için korumayı ve geliştirmeyi amaçladığı benzer özellikli alanlar kompleksi” olarak anlamaktadır.⁴⁰

Avrupa Birliği’nde bölgelerin tanımlanması Avrupa reel politikası açısından son derece önemli bir konudur. Her şeyden önce Avrupa’da, farklı olma duygusunu açığa vuran önemli sayıda bölgeselleşme hareketi vardır. Bu durum ulus devletler de içinde özerklik statüsü, özyönetim gibi değişik anlamlarla sonuçlanabileceği gibi ayrılıkçı şiddet eylemleri şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. İkinci olarak oy verenler tarafından belirlenen politik gücün sınırları da ulusal veya ulus-altı sınırlar tarafından belirlenmektedir. Bölgelerle ilgili politikalar ilgili siyasi kurumlar tarafından mevcut sınırlar içinde oluşturulmakta ve uygulanmaktadır. Bu sınırlara saygı göstermeyen bir bölgesel politika tanımlama girişimi, ulus devlet içindeki siyasi sistemin alanına müdahale edecektir. Bunlardan dolayı Avrupa bölgesel politikası, üye ülkelerce yapılmış olan bölge tanımlamaları kapsamında yürütülmektedir.⁴¹

Avrupa Bölgeler Şartı ve bölge politikası birlikte değerlendirildiğinde anlaşılan, bölgelerin birer taşra ünitesi olduğu ve bunların ulusal devletin altında, fakat yerel basamağın üzerinde bulunan birimler olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Avrupa Bölgeler Şartı, bu tür bir bölge kavrayışı ortaya koyarken, “topluluk düzeyi, devlet ve bölgeler/yerel yönetimler” bölümlenmesine dayanmaktadır. Bu bağlamda Alman eyaletleri bölgelerin yerini almaktadır. Buna karşın diğer üye devletlerde yerel yönetimler veya yerel yönetim birlikleri, bölge statüsünü üstlenmektedirler.⁴²

Avrupa Bölgeler Meclisi (VRA) ise bölgeyi, “tamamen merkezi devletin altında siyasal temsile sahip olarak ortaya çıkan yerel birimler” olarak tanımlamaktadır. Diğer bir tanıma göre ise bölge mekânsal bir birimdir. Bu tanım bölgeyi, yerinden yönetim düzeyinden daha fazla bir şey, diğer taraftan ise daha büyük bir birimin (devletin) bir parçası olarak nitelendirmektedir. Bu şekilde tanımlanan bölge kavramının altında Alman eyaletleri, İspanyol özerk toplulukları, İtalyan bölgeleri, Fransız bölge ve illeri

⁴⁰ Özel, 2001, s.40

⁴¹ Taş, İ. Ethem, 2003, Avrupa Birliği Bünyesinde Yerel Yönetim Politikaları ve Türkiye, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, s.139

⁴² Özel, 2001, s.40

ve ayrıca Hollanda illeri toplanmaktadır. Sınır bölgesi ve sınır ötesi bölge ise, mekânsal (territorial) bir bütünü ifade etmekte; tarihsel, sosyo-ekonomik ve kültürel ortak noktaları göstermektedir. Bu tür bölgeler, en azından kendi bölgesel kimliğine, ayrıca bağımsız siyasal ve sosyal kurumlara sahiptir. Bu nedenle kendi çıkar ve gereksinimlerine ilişkin kendi tanımını yapma ve bunu siyasal açıdan dile getirme ve gerçekleştirme hakkına sahiptirler. Görüldüğü üzere Avrupa kurumları bölgeyi tanımlamaya çalışırken genelde siyasal yönetsel birimlerden hareket etmektedirler.⁴³

Başlangıçta ekonomik kaygılar ile kurulan ancak, günümüzde siyasal bir birlik halini alan Avrupa Birliği, bünyesinde siyasi gerilimlere yol açabilecek farklılıklar istememektedir. Ülkeler arasında ya da ülke içinde farklı bölgeler arasında var olan gelişmişlik farklarını en aza indirmeyi birliğin geleceği açısından bir zorunluluk olarak görmektedir.⁴⁴

Hiç kuşkusuz bu tanımlamalara yenileri eklenebilir. Bütün bu tanımlama çabalarından hareketle, bölgenin “coğrafi gerçeklik ile ve/veya etnik, dil, kültürel ve dini beraberlikler ile veya ortak tarihi geçmiş ile veya ekonomik yapı ile ve aynı zamanda ortak ekonomik ve kültürel çıkarlar ile genel olarak belirlendiği söylenebilir.

Bu çok sayıda değişik bölge tanımlamalarından bölge kavramına ilişkin olarak şu ortak noktalar belirtilebilir⁴⁵.

1. Bölge kavramının mutlak anlamda sabit bir tanımı yoktur; tersine sadece hem sosyal, kültürel, ekonomik, siyasal hem de içinde kullanıldığı bilimsel bağlamda anlaşılabilir.
2. Bu anlamların iki referans çerçevesi, aynı zamanda nesnelleştirici ilişki ölçütleri vardır.
 - Ekonomik, kurumsal ve kültürel belirtiler
 - Farklılıkların diğer bölge ile karşılaştırılması, fakat şeklen aynı olan bölgelerin farklılıklarını karşılaştırmak.
3. Hangi belirtilere göre bölgenin tanımlanmakta olduğu, ancak bölgenin ortaya çıktığı bağlamın durumsal mantığından anlaşılabilir. Bu kurgular doğal olarak değişebilir.

⁴³ Özel, 2001, s.41

⁴⁴ Taş, 2003, s.139

⁴⁵ Özel, 2001, s.44

4. Sonuçta hangi belirtilerin öne çıkartıldığı ve hangi anlamın bu belirtilere verildiği, somut aktörlerin uğraşlarının sonucudur. Şu halde bölge, sosyal aktörlerce teşkil edilmektedir.

2. Kuramsal Açıklamalar

Küreselleşme ile ortaya çıkan ve 20. yüzyılın son çeyreğine damgasını vuran çok yönlü değişim dinamikleri, 21.yüzyılın başlamasıyla birlikte yeni bir çehre kazanan dünya düzeninde temel dayanakları oluşturmuşlardır. Yaşanmakta olan küresel değişim yönetim olgusunu hızla öne çıkarmıştır. Sürekli değişme ve gelişme sürecinde yerelleşme eğilimlerinin önemli bir parametresi olan yerel yönetimlerin ve kentlerin niteliğinde-işlevlerinde ortaya çıkan değişmeler, yerel yönetimlerin demokratik bir yönetim birimi, etkin ve verimli birer hizmet sunan birimler olması bağlamında, kamu hizmeti sunmadan, örgüt ve yönetim anlayışına, demokratikleşmeden, etkin ve verimli hizmet sunma ilkelerine ve modern yönetim tekniklerine, teknolojik etkileşimden işbirliği çabalarına ve sosyal sorumluluk anlayışına kadar, 2000’li yıllarda yerel yönetimlerin görünümünü belirleyen birçok alanda kendini göstermekte, ağırlığını duyurmaktadır.

Bu süreçte ortaya çıkan yerelleşme, bölgeselleşme, ulus devletin dönüşümü, katılımcı ve çoğulcu demokrasi, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve kentleşme gibi kavramlar çerçevesinde ortaya çıkan gelişmeler ülkelerin idari örgütlenmelerinde, yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını ve bu bağlamda bazı ilkelerin yeniden belirlenmesini gündeme getirmiştir. Küreselleşmenin yönetimler üzerinde etkileri, özellikle ulus devletin işlevlerindeki değişimle birlikte, egemenliğinin biryandan ulus üstü, diğer yandan bölgesel-yerel yönetimler gibi ulusaltı birimlerle paylaşılması sonucu ortaya çıkar. Belirtilen kavramlar çerçevesinde küreselleşmenin Avrupa Birliği yerel yönetim yapı ve politikaları üzerindeki etkisi bu bölümde çalışma konumuz olacaktır.

2.1 Yönetim Paradigmalarında Dönüşüm ve Devlet

Yönetim paradigmalarındaki değişim sadece 20.yüzyılın olayı değil 13.yüzyılda başlayan ve günümüze kadar devam eden ancak 20.yüzyılın son çeyreğinde hızlanan bir süreçtir. Bu uzun süreç toplumsal yaşamla ilgili her kurum ve süreci ve onun düşünsel boyutlarını da etkilemiştir.

2.1.1 Sanayi Toplumunun Krizi, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi

Sanayi devriminden sanayi toplumuna varan yolda ortaya çıkan devlet tipi modern devlet (ulusal devlet), Kuzey Batı Avrupa’da 13. ve 17. yüzyıl arasında ortaya çıkan, insan ve toplum yaşamının her alanını kökten etkileyen çok büyük ve kapsamlı bir değişim sürecinin ürünüdür. Kuşkusuz devletin tarihi çok daha eskilere uzanmakla birlikte sözü edilen tarihsel dönemde ve dünyanın belli yöresinde ortaya çıkan bu devrimsel değişim toplumsal yaşamla ilgili her kurum ve süreci olduğu gibi devleti de etkilemiş, ortaya yeni bir devlet tipi olan modern devlet çıkmıştır.

Modern devlet tarih sahnesine mutlakıyetçi monarşi olarak çıkmıştır. Mutlak monarşilerin önemli bir özelliği ulusal devlet olmalarıdır. Ulusallık modern devletin en yaygın niteliklerinden biridir ve daha önce tarih içinde rastlanan devlet tiplerinin ulusal olma özelliği taşımadığı söylenebilir.⁴⁶

Modern devletin ilk şekli olan monarşi, kapitalizmin gelişim süreci içinde belirmiş ve sermaye birikimi sürecinde önemli bir rol üstlenmiştir. Bu süreçte mutlakıyetçi devlet, deniz aşırı toprakları sömürgeleştirip kendi tüccarlarına ayrıcalık sağlama, kendi ulusal ticareti ve üretimi için korumacı önlemler alma gibi fonksiyonları yerine getirmiştir. Modern devletin şeklinde ve özelliklerinde birçok değişim yaşanmasına rağmen değişmeyen tek şey sermaye birikiminde önemli bir rol üstlenmesidir.

Üretim ve tüketim alanındaki değişime dayanan sanayi devriminin siyasal alandaki sonucu, devletin meşruiyet anlayışını temel haklar felsefesi üzerine oturtan açılımdır ve bu açılım uygulamaya da geçirilebilmiştir. Uygulama alanında ortaya çıkan gelişme, mutlakıyetçi monarşinin çöküşü ve bunun yerine ulusal egemenlik anlayışına dayalı meşrutî monarşi ya da cumhuriyet tipi devletlerin ortaya çıkmasıdır. Bu kapsamlı gelişmelere liberalizmin öne çıkması da denilebilir. Hem bir ekonomik kuram veya düşünce biçimi hem de genel bir felsefi bakış ve düşünme şeklini içeren liberalizm, kapitalizmle olduğu gibi dönemin siyasal gelişme ve yapılanmaları içinde yer alan ulus devlet kavramıyla yakından ilgili bulunmaktadır. Liberal teori son beş yüzyıl içinde bir dünya sistemi olarak yaygınlaşan, ortak ve yeknesak bir zihinsel ve yaşamsal çerçeve yaratan kapitalizmin içinde yeşermiştir. Temelde toplumsal yaşamın iktisadi yönünü ön plana çıkaran bu sistem, aynı süreç içerisinde kendisi ile uyumlu ve

⁴⁶ Ökmen, M.,2005, “Liberal Düşüncenin Yerel Yönetim-Kent Pratiği Üzerine Notlar”, Kamu Yönetimi Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metotlar, Arslan, N. Talat (ed), Aktüel,Ankara, s.36

kendi içinde anlamlı siyasi yapılanmalara ve düzenlemelere de ortam sağlamıştır. Ulus devletlerin bugünkü varlığı ve liberal demokrasi tarihsel süreç içinde kapitalist sistemin doğal uzantıları veya müttefikleri olmuştur. Kapitalizm, ulus devlet ve liberal demokrasi, aynı ortak felsefi paradigmaya dayanmaktadır.⁴⁷

Kapitalizm iktisadi alanda bağımsız ve eşitlenmiş bireylere (tüketicilere/ üreticilere) gerek duyarken, liberal demokraside siyasal anlamda aynı şekilde bağımsız ve eşitlenmiş bireylere gerek duymaktadır. Ulus devlet ise insanın iktisadi ve siyasi alandaki eylem gücünü tek bir pota içinde kapsamakta; bu iki alanın birlikte ve aynı hukuksal çerçeve içinde var olmalarını sağlamaktadır.

Liberal felsefe ve kuramların uygulama alanında yankı bulması yani kamu politikalarına yön vermesi ile giderek hızlanan sanayi devrimi eş zamanlı süreçler olmuştur. Liberalizm ile İngiltere ve Fransa'da patlayan sanayi devrimi eş zamanlı ve birbirini tamamlamaktadır. Bu anlamda sanayi devrimin ürünü olan sanayi toplumu ile liberal düşüncenin yakın ilişkisi vardır. Klasik liberalizm, sanayi toplumunun siyasal dünya görüşü olarak ortaya çıkmış ve uzun bir evrim geçirerek özellikle ulus devlet ve liberal demokrasi bağlamında, sanayi toplumu ile iç içe bir görünüm sergilemiştir. 17. yüzyıldan itibaren demokrasi fikri, ulus devletin doğuşunun bir sonucu olarak, mekan bağlamında kent devletinden ulusal devlete aktarılmıştır.

Liberalizm ekonomik, siyasal ve sosyal yönleriyle bütüncül bir yapı oluşturur. Klasik liberalizmin biri siyasal diğeri ekonomik olmak üzere iki boyutlu bir gelişme sürecini içerdiği ve siyasi boyutunu, doğal hukuk ve insan hakları teorileri oluşturmaktadır. Liberalizm batılı düşünce sisteminin ürünü olan siyasi, ekonomik vb. içerikleri bulunan bir kuramdır. Siyasi bir kavram olarak liberalizm 18. yüzyılda doğmuş ve en güçlü dönemini 1914'ten önceki yıllarda yaşamıştır. Bir siyaset felsefesi olarak liberalizm, özgürlük düşüncesinin etrafında odaklaşmıştır. Kişi özgürlüğü, siyasi kurum özgürlüğü, din ve inanç özgürlüğü liberal görüşün ısrarla üzerinde durduğu ve savunduğu haklardır. Günümüzün çok yönlü ve karmaşık sosyal gelişmesi içinde batı ülkelerindeki liberalizm, muhteva olarak daha da genişlemiş devlete karşı kişinin hakkını daha çok vurgulamaya başlamıştır.⁴⁸

⁴⁷ Ökmen, M., 2006, "Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri", Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Özgür, H., Parlak, B. (ed), Alfa Aktüel, İstanbul, s.46

⁴⁸ Sezal, İ., 1991, Sosyal Bilimlerde Temel Kavramlar, Akçağ Yayını, Ankara, s.83

18. yüzyıldan 19. yüzyıl ortasına kadar geçen süre sanayileşmenin ve sanayi toplumunun ortaya çıkması aşamasında, sürükleyici bir işlev üstlenmiş olan liberal dünya görüşü, kendi özünü koruyarak zaman içinde yenilenmiştir. Rönesans döneminden beri bir birikim ve gelişme gösteren aklın ve düşüncenin özgürleşmesi, aydınlanma çağını yaşayarak sanayi toplumunun felsefi temeli olan liberalizmi yaratmıştı. Aklın özgürleşmesi ve laikleşmesi bireyin özgürleşmesidir. Sanayi toplumu yeni bir senteze yöneldiği 1870'ler sonrasında özgürlük ve refahı, toplumun tüm kesimlerine genişletebilmek için sosyal devlet veya refah devleti kavramlarını yeni bir içerikle gündeme getiriyordu. Böylece sanayileşme sürecinin ikinci döneminde sosyal güvenlik ve refaha katılım liberal özgürlüklerin toplumda derinlik kazanmasıydı. Ancak bu sonucu gerçekleştirme görevi yeniden yapılanmış olan devlete veriliyordu⁴⁹.

Bu yeni anlayışla klasik liberal düşünce, “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” felsefesinden özgürlükleri hukuki sınırlar içinde koruyan bir liberalizme ve toplum yapısına ulaşıyordu. Böylece, bireyin özgürlüğü, güç odaklarından korunduğu için toplumda özgürlük alanı genişliyor ve herkese açık tutuluyordu. Çağdaş toplumlardaki sosyal devletin işlevi de böylece yeni bir içerik kazanıyordu. Bireysellik ve sosyallik ilkeleri yeni bir senteze ulaşırken, bireyi bağımlı kılan değil, özgür kılan ve bireysel kişiliğin gelişimi için asgari ön koşulları yaratan; bireysel özgürlükleri ve hakları genişleten bir sosyal devlet anlayışı geliyordu. Böylece, klasik veya ilkel liberalizm sosyal bir içerik kazanıyordu. Bu sosyal-liberal görüş, bireyi ve toplumu karşıt unsurlar değil, birbirini bütünleyen unsurlar olarak görüyordu. Bu sayede, özgür bireyin toplumla bütünleşmesi ön plana çıkmıştı. Sonuçta vahşi kapitalizm yerine, sosyal dengeleri kurulmuş sosyal kesimleri refah artışlarından daha dengeli bir pay alabildiği toplumsal bir yapı gerçekleştirilmiştir.⁵⁰

Liberal teori kapitalizmin ve onun yarattığı yan ürünlerin felsefi düzlemde doğrulanması ve siyasi düzlemde yaşatılması çabasıdır. Liberalizm için en uygun araç herhangi bir baskı ve zorun bulunmadığı gönüllü iş birliği ve özgürlüktür. İdeal olan, sorumlu bireyler arasında özgürce tartışmaya dayalı fikir birliğidir. Çoğunluğa boyun eğmeden fikir birliğini sağlamaktır. Toplumda düzenin devamı dış yaptırım ve baskılar olmaksızın görüş birliği içinde işler. Kuralları yorumlatmak ve uygulamak için sadece gelenekler görüş birliğini sağlayamaz. Bir hakeme ihtiyaç vardır. Bu hakem devlettir.

⁴⁹ Ökmen 2006, s.41

⁵⁰ Erkan, H.,1996, Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme, T. İş Bankası Yayını, İstanbul,s.7

Devletin görevi, kuralları değiştireceğiniz araçlar sağlamak, kurallar arasındaki farklılıkları ılımlılaştırmak, uymayanları cezalandırmaktır. İnsanların özgürlükleri çatışabilir ve burada hakemliği devlet yapar.⁵¹

Liberal felsefede devleti ortaya çıkaran neden olarak gösterilen toplum sözleşmesinin amacı sözleşmeyle oluşturulan ve bütün ortak benliğini, hayatını ve istemini bu sözleşmeden alan, site veya devleti sınırlamaya ve kurallara bağlamaya yöneliktir. Siyasal iktidarın doğal ve zorunlu olarak sınırlı olduğu kabul edilir. Devletin toplum hayatına müdahalesi doğru değildir. Fertler işlerini devletten daha iyi yaparlar. Fertlerin işleri yapmaları onları fikri anlamda geliştirir. Amaçları, inisiyatifleri ve tecrübeleri gelişir. Devlet müdahalesi devletin gücünü gereksiz yere artırarak büyük zarar yaratır. Devlet ne kadar büyükse esaret de o kadar büyük olur. Bu anlamda liberalizm, bireysel özgürlüğün en temel değer olduğu ve bu özgürlüğün toplumdaki herkes için istendiği ve güvence altına alındığı bir toplumsal, siyasal örgütlenme tarzının savunulmasıdır.⁵²

Temel liberal ilke, devletin hizmet sunan bir organizasyon olarak faaliyet alanı ne olursa olsun yaptırım gücü olan bir kurum olarak, belli niteliklere sahip yasalarla sınırlandırılmasıdır. Liberalizm, bu açıdan “yasaların egemenliği” ilkesi ile özdeşleşir. Liberalizm yasaların egemenliği ilkesini korumak için iki araç geliştirmiştir. Bunlardan ilki kuvvetler ayrılığı, ikincisi yazılı anayasalardır. Amaç yasayı koyanlara özgür koşullara göre davranıp belli yaptırımlarda bulunmalarını önlemektir.⁵³

Demokrasi, liberal devlet anlayışının toplumsal ve siyasal alanda gerçekleştirilmesi için tek yönetim şeklidir. Her iki sistemin de birbirine benzeyen ve birbiri ile örtüşen özellikleri vardır. Liberalizm kendini ancak demokrasiyle ve demokraside gerçekleştirebilir. Her ikisi de değişmeyen mutlak bir devlet otoritesiyle bağdaşmamaktadır. Her ikisi de hak ve özgürlüklerin kullanılmasında eşitsizlik ile bağdaşmaz. Her iki sistemin de işleyebilmesi için tüm bireylerin aynı özgürlüklerden eşit bir biçimde yararlanabilmesi gerekmektedir. Her ikisi de temel özgürlüklerin ve insan haklarının sınırlandırılmasıyla bağdaşmaz. Her ikisi de insana güven esasına dayanır. Her ikisinde de bireylere büyük hak ve sorumluluklar verilmektedir. Her ikisi

⁵¹ Freidman, M., 1988, Kapitalizm ve Özgürlük, Erbil D. (çev), Altın Kitaplar Yayını, İstanbul,s.52

⁵² Köker, L.,1992,Demokrasi Üzerine Yazılar, İmge Kitap Evi, Ankara,s.29

⁵³ Yumer, R.,1988, “Liberalizmin Temel İlkesi”,Yeni Form Dergisi, C.9, Ankara, s.24

de rasyonel ilkeleri esas alır. Din ve geleneklerden kaynaklanan yapıları ve anlayışları dışlar. Diğer bir deyişle, laik bir dünya görüşüne sahiptir.⁵⁴

Demokrasi adına kazanılan her türlü değer liberalizmle ilgilidir. Özgürlük ve ondan doğan tüm haklar, temel insan hakları liberalizmin doğurduğu ama demokrasinin de sahip olduğu değerlerdir. Liberalizm olmaksızın demokrasi, demokrasiden yoksun liberalizm gerçek ve ideal anlamda düşünülemez. Bu değerlendirmeler de göstermektedir ki, liberalizm, kendine özgü bir liberal demokratik siyasal sistem öngörmektedir.

Liberal demokrasi özerk ve özel örgütlerin varlığını ön görmektedir. Siyasal iktidarın görevi söz konusu örgütleri ve grupları süreç içinde yok etmemek koşulu ile bunlar arasındaki çatışma ve sürtüşmeleri en alt düzeye indirmek ve denetim altına almak olduğu kabul edilmektedir.

Liberal demokrasinin temelinde temsil kavramı yatmaktadır. Bu anlamda sanayi toplumunun siyasal dünya görüşünü oluşturan liberal demokrasi aynı zaman da “temsili demokrasi” olarak ifade edilebilir. Bu bağlamda, eski çağ demokrasisinin yurttaş meclisinin yerini büyük ölçüde temsilciler almıştır.

2.1.2 Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Yönelimler

Eğitim düzeyinin yükselmesi, toplumdaki farklılıkların kendilerini daha iyi tanıma ve ifade etmeye başlamalarını, bireyin ortaya çıkmasını sağlamış ve devlet anlayışının sorgulanmasıyla beraber bireyin devlete bakışı değişmiştir. İnsan-devlet ilişkilerinin merkezine, değişme süreciyle beraber insan yerleşmeye başlamıştır. Bireysel özgürlüklerin yaygınlaşmasıyla beraber devletin alanı da daralmaya başlamış, devlet sınırlanmıştır. Küreselleşmenin önemli bir niteliği olarak ortaya çıkan bilgi toplumu süreci, ekonomik alanda olduğu gibi siyasal alanda da devleti değiştirmeye zorlamaktadır. Toplum daha iyi örgütlenmekte, siyasal yapı ve işleyişi daha etkin şekilde etkileyebilmektedir. Özellikle bilgi teknolojilerinin siyasal yapı ve işleyiş üzerindeki etkileri köklü bir değişimi sağlamış ve gelecekte de çok önemli değişimler beklenmektedir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru yaşanan bu süreçle birlikte, kişisel amaçların önem kazanması sebebiyle belli amaçlar için bir araya gelmiş sosyal gruplar, politikada doğrudan ya da dolaylı belirleyici olacaklardır. Bu süreçte sanayi toplumunun parlamenter-temsili demokrasi sistemi yerini, yerel birim ve kuruluşların

⁵⁴ Türkkan, E.,1987, “İktisadi Liberalizm, Sosyal Adalet ve Demokrasi” Yeni Form, C.8, s.34

katılımıyla katılımcı ve çoğulcu demokrasiye bırakacak, sanayi toplumunun merkezîyetçi yapılarının aksine âdem-i merkezîyetçi ve yerelleşmeci anlayışlar, yapılanmalar öne çıkarken merkezi bürokrasi küçülecektir⁵⁵.

21. yüzyıla girerken çok ileri ve hızla gelişen bir teknolojinin doğal sonucu olarak hukuk, siyaset, ekonomi gibi alanlarda, insanlar arası iş birliğinin çeşitli görünüşleri yeni nitelikler kazanmaktadır. Sadece belirli bir bölge veya toplumla sınırlı olmayan ve hemen her alanda etkisini hissettiren küresel değişimin yönetsel alanda da geniş kapsamlı ve derinlemesine etkilerinin günden güne arttığı gözlenmektedir. Toplumsal yaşamı her yönüyle kuşatan küresel değişim dinamikleri, genel anlamda yönetim kuram ve uygulamalarını, daha özelde kamu yönetimlerini çok boyutlu olarak etkilemektedir⁵⁶.

2.1.3 Geleneksel Yönetim Anlayışından Yeni Kamu Yönetimine Doğru

Küreselleşmenin etkilerinin her sahada görüldüğü ve değişimin alabildiğine hızlandığı yeni bin yılın başında kavramların, kurumların, ideolojilerin ve hemen her şeyin dönüşüme uğraması karşısında yönetim paradigması da ciddi bir değişim yaşamaktadır.

Kamu yönetimi alanındaki değişim üç temel ekseninde kendini göstermektedir: İlki devlete bakış açısındaki değişime, ikincisi yönetimde yerleşme ve sivilleşme, diğeri de özel kesimdeki yönetim mantığını ve tekniklerini kamu yönetimine yerleştirmedir.⁵⁷

Devlete ilişkin siyaset yönetim teorisinde yeni bir bakış açısı gelişmiştir. Yeni sağ politikaların devletin küçültülmesi öngörüsüne dayanan bu yeni yaklaşım, devletin merkezi boyuttaki zorunlu sorumlulukları (adalet, içişleri ve iç güvenlik, milli savunma, dış politika) dışında yer alan kamusal hizmetlerden çekilmesini savunmaktadır. Yeni kamu yönetim anlayışı (new public management) “katalizör” bir devlet öngörmekte, “buyurucu devletten”, “yol gösterici devlete” doğru bir dönüşümü hedeflemektedir. “hiyerarşik yönetim”den “rekabetçi yönetim” e doğru gelişen söz konusu anlayış “süreçler” den çok “sonuçlar” a odaklanmıştır.

⁵⁵ Ökmen, 2006, s.46

⁵⁶ Parlak, B., Sobacı, Z, 2005, Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi , Ulusal ve Global Perspektifler, Alfa Yayını, İstanbul,s.192

⁵⁷ Parlak, B., 2005, “Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerleşme”, Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi, Yaklaşımlar,Sorunlar ve Metotlar, N.Talat Arslan, (ed) Aktüel ,s.2,

Klasik kamu yönetiminin teknelci hizmet amaçlı, yasal kısıtlayıcı mekanizma ve katı kurallarla karakterize edilen statik ve kapalı yapısının verimsizliğe, etkisizliğe, savurganlığa ve yolsuzluğa neden olduğu varsayımı ile ortaya çıkan ve devleti “ıslah” ederek “minimize” etmeye çalışan yeni sağcı-liberal bakış açısının, “optimal”den öte “minimal devleti” yerleştirmeye çalışması global ekonomik trendle ve liberalizmin geldiği bugünkü aşamayla doğrudan ilişkilidir.

İkinci değişim eksenini, kamu yönetim sistemlerinde merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçi yapılara doğru yaşanan dönüşümdür. Yerelleşme olarak adlandırılan bu dönüşüm, iki sacayağına dayanır: “Yerelleşmiş” ve “sivilleşmiş” bir kamu yönetimi.⁵⁸

Gerek ulus devletlerin kendi bünyelerinde, gerekse uluslar arası ve uluslar üstü oluşumlarda yerelleşme; yönetim ve siyaset alanında girilen yeniden yapılanma hareketlerinin ortak yönelimi olmuştur. Yerelleşmenin gerçekleşmesi büyük ölçüde sivilleşme ile ilintili olduğundan, her iki olgu birlikte ele alınmakta ve biri diğeri için önkoşulu olarak değerlendirilmektedir.

Üçüncü değişim eksenini, geride bıraktığımız yüzyılın sonlarına doğru yönetim kuramının yeniden şekillenmesiyle, birtakım yeni tekniklerin ve uygulamaların işletme yönetiminden kamu yönetimine uzanan bir ekseninde tüm yönetim örgütlenmelerinde ve süreçlerinde etkilerini hissettirmesidir. Kamu yönetiminde işletme yönetimi mantığının ve tekniklerinin daha yaygın olarak uygulandığına tanık olunmaktadır.⁵⁹

Fordist işletme yönetiminin terk edildiği, yalnız organizasyon mantığının yerleşmeye başladığı, yatay organize edilen, esnek ve dinamik örgüt modellerinin etkinliğini arttırdığı bu dönemde, kamu yönetiminin karar alıcı mekanizmalarının da yeni yönetim anlayışının çekiciliğine kendilerini kaptırdıkları ve kamusal politika ve uygulamalar da bu teknikleri (toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, değişim mühendisliği vb.) giderek artan bir biçimde yaşama geçirdikleri görülmektedir.

Çağdaş dünyada kamu yönetim anlayışı ve uygulamasında son yıllarda gelişen yaklaşımlar, dört başlık altında toplanmaktadır⁶⁰. Bunlar;

- a. Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi
- b. Siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması
- c. Şeffaf ve dürüst yönetim

⁵⁸ Parlak, 2005, s.3

⁵⁹ Parlak, 2005, s.3

⁶⁰ Tutum, C., 1994, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV, Yayın No :3, s.28-32

d. Merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimidir.

Merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimi dünya ölçeğinde değişimin esas doğrultularından biri olarak belirlemekte, bu eğilimin temelinde bir yandan verimlilik ve etkinlik sağlama, öte yandan kamu hizmetini halka yaklaştırmak ve daha demokratik bir yönetime ulaşma düşüncesi yatmaktadır.

Kamu yönetim aygıtının her ülke için toplumsal, ekonomik ve siyasi hayatta önemli ve özel bir yeri vardır. Bir ülkenin gelişme hızı ve gücüyle, kamu yönetiminin etkinlik derecesi arasında yakın bir ilişki söz konusudur. İyi bir yönetim gelişmeye ivme kazandıran ve onu sürekli kılabilen bir işlev görürken, yetersiz ve yozlaşmış bir yönetim toplumsal ve ekonomik gelişmeye destek yerine köstek olmaktadır. Hangi tür rejim olursa olsun kamu yönetimi: toplumsal dinamiklerin harekete geçirilmesi, ekonomik potansiyelin kullanılması, yatırım ve hizmetlerin yönlendirilmesi ve makro politikaları ile reformların uygulanmasında önemi yadsınamaz bir konuma sahiptir. Gelişmiş ülkelerin buldukları düzeye gelmelerinde, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel yönlerden etkin kılınmasının rolü büyüktür.

Bugünün hızla değişen dünyasında kamu yönetiminde yepyeni yaklaşımlar sergilenmekte, her alandaki değişim merkezi ve yerel bürokrasilerin yapı ve işleyişlerini de etkileyerek onları değiştirmeye zorlamaktadır. Değişimin hızı ve etkisi günden güne artarken, yönetsel, siyasal ve ekonomik yapılar neredeyse sarsılmakta, sonuçta toplumlar ve rejimler değişen ölçü ve biçimlerde de olsa yeniden yapılanma gereksinimi duymaktadırlar.

2.1.4 İşletme Yönetimleri ve Kamu Yönetiminin Yakınlaşması

Kamu yönetiminin içinde bulunduğu durum, kamu yönetimi sistemini bugüne kadar taşıyan yöntem ve araçların bundan böyle işe yaramadığını ortaya koymuş ve yönetimde çığır açan gelişmelerin ve diğer sektörlerde başarıyla uygulanan yeni yönetim tekniklerinin kamuda da yaşama geçirilmesini büyük ölçüde zorunlu kılmıştır. Kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, sinerjik yönetim, değişim mühendisliği, insan kaynakları yönetimi, bilgi ve teknoloji yönetimi, performans değerlendirme, şebeke örgütlenme, öğrenen örgütler ve esnek örgüt gibi yeni yönetim anlayışlarının uygulama alanı bulması, kamu bürokrasilerinin kronikleşen sorun ve

darboğazlarına bu tür yeni yönetim tekniklerinin birer reçete olması umudunu gündeme getirmiştir⁶¹.

Evensel düzeyde bunlar olurken, Türkiye’de farklı alanlarda bazı kurum ve kuruluşların post-modern yönetim anlayışına paralel uygulamalar içine girdikleri, yukarıda değinilen yeni yönetim tekniklerini örgütsel mekanizmalarına dâhil ettikleri ve ilginç deneyimler elde ettikleri görülmektedir. Ulusal boyutta kamu yönetimi ve yerel yönetimler reform girişimlerini de bir ölçüde bu sürecin yansımaları olarak kabul etmek olanaklıdır.

Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin yoğun bir biçimde yaşandığı günümüz dünyasında kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkiler önemli farklılaşmalar göstermektedir. Bu farklılaşma kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkilerin artmasına, yönetişim ve yurttaş katılımı gibi kavramların sık sık kullanılmaya başlanmasına neden olmaktadır. Refah devleti anlayışı içinde Batı Avrupa devletlerinde 1970’lere kadar geçerliliğini koruyan katı hiyerarşinin hâkim olduğu bürokrasiye dayanan merkezi organlarda önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için hiyerarşik işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan, sorumluluğun yasalara ve prosedürlere göre olduğu geleneksel kamu yönetim modeli, 1980’li yıllarda bir dizi reform politikaları ile yeni bir modele dönüşmüştür.⁶²

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile ilgili bu gelişmeler bağlamında öne çıkan temel kavram ise “yönetişim”(governance)’dir. Bu anlamda yönetişim, verimliliği azalan klasik yönetim yapılarının tek başlarına hareket etmeleri yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel iş birliğini içermektedir. Yönetişim kavramı, sistemsel, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutu ile ele alınabilir. Sistemsel olarak yönetişim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısıyla belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Burada temel fark klasik devletin güç ve yetkiyi kendinde toplamasına karşın yönetişim kavramının bunun (yeni aktörlere) dağıtımını öngörmesidir. Siyasal boyutta yönetişim, yalnız devletin meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını

⁶¹ Parlak, 2005, s.5

⁶² Ömürgönlüsen, U., 2003, “Kamu Sektörünün Yönetim Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Çağdaş Kamu Yönetimi-1, Acar , M., Özgür ,H. (ed), Nobel Yayını, Ankara, s.7

öngörmektedir. Yönetimsel boyutta kastedilen ve amaçlanan ise etkin, bağımsız, saydam dolayısıyla denetlenen bir kamu hizmetidir.⁶³

Yönetişim kavramı, kamu yönetimi, özel sektör, sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Burada merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütleri ve kar amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi söz konusu olmaktadır. Yönetişim, toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymakta olduğuna işaret etmektedir. Görüldüğü gibi, yönetişim kavramı, esas itibari ile kamu yönetimini, siyaset bilimi, devletin sınırlandırılması, özel sektör ve sivil toplum örgütleri gibi konuları da kapsayacak şekilde genişleten bir entelektüel çabadır.⁶⁴ Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, hiyerarşik bir devlet yönetimi yerine, devletin piyasa tarafından idare edilen özel sektör kadar iyi yönetilmesi halinde kamu kesiminin de daha iyi işlev göreceği varsayımı üzerine dayanır. Yeni kamu işletmeciliğinin etkisi ülkeden ülkeye değişmekle beraber, bazı ülkelerde Dünya Bankası, IMF gibi kuruluşların etkisiyle yönetsel reform niteliğinde değişiklikler görülmektedir. “İyi yönetişim” (good governance) olarak da bilinen ve yeni kamu işletmeciliği anlayışının gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlenmesi olan bu yaklaşımın ilkeleriyle “genel yönetişim” literatürü büyük benzerlikler göstermektedir. Bunları çok partili demokrasi, insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü, kamu yönetiminde verimlilik, sorumluluk ve açıklık, piyasa ekonomisi vb. olarak ele almak mümkündür.⁶⁵

Yönetişim kavramını katılımcılık, birlikte karar alma anlayışı yerine, siyasal ve yönetsel iktidar sahipliğini değiştirmeye dönük bir öze sahip olduğu şeklinde tanımlayan görüşlerde vardır. Bu görüşe göre yönetişim formülü, 21. yüzyılın neoliberal katılımcılık modeli, sermayeye açtığı iktidar sandalyesi ile kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip değildir⁶⁶ şeklinde sınıfsal bir tanım getirmiştir. Yeni kamu işletmeciliğiyle birlikte aynı dönemde kullanılan “optimal

⁶³ Göymen, K., 2000, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim : Gereksinmeler, Önergeler, Yönelimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Sayı 2, Nisan, s.7

⁶⁴ Eryılmaz, 2006, s.29

⁶⁵ Ökmen, 2006, s.48-49

⁶⁶ Güler, B. Ayman, 2005, Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyonu, Paragraf Yayınevi, Ankara, s.132

devlet”, “girişimci devlet”, ”post modern yönetim” gibi adlandırmalar aynı içeriğe gönderme yapan farklı deyişlerdir. Bu nitelermeler temel olarak refah devleti ve kalkınma yönetimine dönük yaygın eleştirilerden hareketle, kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre örgütlenmesi, piyasa dinamiklerinin öncülüğünde çalışması ve yetki-görev alanını piyasa dinamikleri ile paylaşması ilkelerinin savunması üzerine yükselmiştir⁶⁷.

2.1.5 Küreselleşmeyle Yükselen Bölgeselleşme-Yerelleşme Eğilimleri ve Demokrasi

21. yüzyılın başlangıcında ulus devletler, otoritelerini sarsan iki olgunun yoğun etkisiyle karşı karşıya kalmışlardır. Bu iki olgu küreselleşme ve yerelleşmedir. İlkinde, ulus-devletin makro otoritesinde oluşan aşınma ve ulusal otoritenin uluslararası kurumlara ve statülere devredilmesi anlatılmak istenirken, ikincisinde devlet otoritesinin daha alt düzeylere, yerel birimlere devredilmesi söz konusu edilmektedir.

Yerelleşme kavramı yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamından daha geniş bir perspektif de ele alınmaktadır. Yerel otoritelerin yetki, kaynak ve personel olarak güçlendirilmesi ve merkezi idareye karşı daha dengeli bir modelin kurulmasının yanı sıra, yerel sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerinin artırılması, yerel medyanın desteklenmesi, yerel girişimcilerin önünün açılması, yerel halkın yönetime daha geniş ve daha etkin katılımın sağlanması, yerel düzeyde merkezi idarenin taşra birimlerinden yerel yönetimlere yetki aktarılması, yerel yönetim birliklerinin güçlenip yaygınlaşması ve yerel yönetimlerin bu alandaki uluslararası kuruluşlara daha çok işbirliğine girebilmeleri gibi konular kapsamaktadır.

Yerelleşmeyle ilişkili yeni kavramlar bunlarla sınırlı değildir. Çevre sorunlarına yerelleşme ve güçlü yerel yönetimler noktasından yeni bakış açıları, doğa eksenli çevre yönetimi, metropoliten alan yönetimi, sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir yaşam ile kentleşme ilişkisi, globalleşme sürecinde kentleşme ve kentlileşme, post-modern kentler, güç yönetimi ve yerelleşme olgusunda ön plana çıkan 'yönetişim', e-belediye, dijital kentler, yurttaş odaklı yönetim gibi kavramlar ve yaklaşımlar bugün gündemde tutulan konuyla ilgili başlıca nosyonları betimlemektedir.

⁶⁷ Güler, 2005, s.139

Yönetmel eylemlerin yurttaş odaklı olarak düzenlenmesi yönünde gelişen çağdaş eğilim gereği, yönetime katılım ve birlikte yönetme (yönetişim-governance) özendirilmektedir. Bunun gerçekleşmesi için de, öncelikle yerel topluluğa, sivil inisiyatife ve özel sektöre daha fazla yetki, sorumluluk ve katılım hakkı tanınmaktadır.

Bunların başarılması büyük ölçüde yetki ve kaynakların rasyonel ve gerçekçi bir çizgide yerelleşmesi ile yerel yönetimlerin ve üçüncü sektörün, yani gönüllü kuruluşların ön plana çıkarılmasına bağlıdır. Bugün yerelleşmeyi, güçlü uluslararası sermayenin ülkeler içinde etkinliğini ve manevra yeteneğini sürdürebilmesi, hatta arttırması için sermaye çevrelerince ulus-devletin gücünün zayıflatılması hareketi olarak değerlendirenler olmakla birlikte (ki bu düşünce bütünüyle yadsınamaz) demokrasinin gelişmesi, yönetim-yönetilen bütünlüğünün sağlanması ve etkin bir kamu yönetimi düzeninin kurulmasında yerelleşme, geçerli bir yol olarak görülmektedir. Yerelleşmenin evrensel nitelikteki unsurların çatısı altında, doğal olarak, her ülke kendi koşulları ve gereksinimleri doğrultusunda bunun ayrıntısını ve kendi öznel uygulamasını belirleyecektir.⁶⁸

Büyük demokrasilerin sağlıklı işleyebilmesi için küçük demokrasilerin kurulması, bunun için de yerel demokrasilerin hayata geçirilmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Bilindiği gibi batı demokrasilerinin kökeninde kent devletleri vardır. Siyaset, Avrupa'da önce kentte ortaya çıktı ve orada olgunlaştı. Kentsel bir olgu olan yerel yönetimler, demokratik sistemin temelini oluştururlar. Von Hayek 'in dediği gibi, yerel yönetimlerin yaygın ve güçlü olmadığı hiçbir yerde demokrasi iyi işlememiştir.⁶⁹

Küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan olgulardan birisi de bölgeciliktir⁷⁰. Bölgecilik, bir süper devlet oluşturarak onun hükümetinin ulusal hükümetin yerine geçmesi demek değildir. Ama ulusal hükümetin yanında, önemli alanları kapsayacak birtakım bölgesel yönetim kurumları oluşturur ve böylelikle de ulusal hükümeti giderek önemsiz kılar. Bölgeciliğe doğru gidiş Avrupa Topluluğu (AT) tarafından başlatılmıştır ve onunla sınırlı kalmayacaktır. Bir ortak pazar olarak ortaya çıkan AT, ekonomik bir örgüt olmaktan çıkmış ve siyasal işlevler üstlenmeye başlamıştır.

Bölgeciliğe doğru gidiş, geri dönüşü olmayan ve kaçınılmaz bir durum gibi görünmektedir. Bu bölgeler, ulus devletlerin yerini almayacaklardır; fakat onun

⁶⁸ Parlak, 2005, s.10

⁶⁹ Eryılmaz, B.,1997, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul,s.12

⁷⁰ Ökmen, 2006, s.58-59

çevresini kuşatacak, onu sıkıştırarak, alanını daraltacaklardır. Küreselleşme sürecinde devletler, toplumlar arası bütünleşmelerle paralel giden devletin hareket alanının giderek daralması karşısında, en azından devletin önceliklerine ve toplumlararası bu yeniden yapılanmaya yön vermek amacıyla bölgesel işbirlikleri oluşturmaktadırlar.

Küreselleşme sürecinde ulus devlet önemli bir sorunla karşı karşıyadır ve kamusal alanın yeniden sorgulanması sürecinde, ortaya çıkacak olası sonuçların, doğrudan doğruya ulus devletin ve kamu yönetiminin etki alanı ve otorite düzeyini etkileyeceği rahatlıkla söylenebilir. Bu etkilenme hiçbir zaman ulus devleti tamamen ortadan kaldıracak boyutta olmayacaktır ama bu süreçte ulus devletin üstün konumunu yavaş yavaş kaybettiği ve egemenlik alanının küçüldüğü de büyük bir gerçeklik olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerelleşme, uluslar açısından kendi kültürünü ayakta tutabilmenin bir aracı olurken diğer yandan etnik mikro milliyetçilik akımlarına yol açarak ulus-devlet anlayışını tehdit etmektedir. Ulus devletin temeli olan self determination kavramı sorgulanmaya başlamıştır. Küreselleşme süreci, devlet kurumları üzerinde yeni adaptasyonlar ya da sorunluluklar içeren politikalar oluşturma yönünde baskı yapmaktadır. Kısaca, ulus devletler, uluslar ötesi yeni aktörler ve bölgeselleşme eğilimleriyle üstten bir baskıya maruz kalırken, etnik akımlar tarafından da alttan sıkıştırılmaya başlandılar. Yerelliğin esas nedeni insanların küçülen dünyada kendi köklerine ihtiyaç duymasıdır. Dünyanın pek çok bakımdan küreselleşmesi nedeniyle insanlar kendilerini kendi anlayabilecekleri biçimde tanımlama ihtiyacı duymaktadırlar. Yerelleşme gerçekleştiği zaman, insanlar içinde yaşadıkları ortamdaki çıkmakta, onun bir parçası olmakta; fakat aynı zamanda, kendilerini de farklı görmek istemektedirler. Bu yüzden, dünya ne kadar küreselleşirse o kadar da yerelleşecek demektir. Bu durum ulus devletin temellerini sarsmakta; ulus devlet yalnızca devlet olmakta, yani siyasal olmaktan çok idari bir birim haline gelmektedir.

Hem demokratikleşme hem de yönetim ve örgütlenme anlayışlarında ortaya çıkan bu bölgesellik ve yerelleşme eğilimleri, sanayi toplumunun merkeziyetçi yapısını ve temsile dayalı liberal demokrasisini hızla dönüştürmektedir. Tüm bu gelişmelerin önemli bir sonucu, baskıcı, merkeziyetçi, yukarıdancı, model ve anlayışların artık işlerliğini ve popülerliğini yitirmiş olmasıdır. Kendini yenileyemeyen, gelişim ve değişimi önleyen, direnen, bireylerin ve içinde yaşadıkları toplumların kapasitelerini

sınırlandıran bu siyasal ve toplumsal örgütlenme modelleri ve anlayışları, yerini hızla adem-i merkeziyetçi, güçlü yerel yönetime ve demokrasiye dayalı anlayış ve modellere bırakmak durumunda kalmaktadır.⁷¹

Görüldüğü gibi, katılımcılık, özerklik, çoğulculuk ve adem-i merkeziyetçilik yeni yüzyılın devlet anlayışına ve kamu yönetimi uygulamasına damgasını vurmakta, bu kavramların topluca anlatımı olan “yerelleşme”, hemen tüm dünyada üzerinde durulan ve kabul gören bir kavram olmaktadır. Günümüzde devlet yönetiminde ve taşra yönetim düzeninde adem-i merkeziyetçilik, çağdaş yönetim anlayışının odak noktası olmuştur.

Giderek artan kamuoyu beklentileri ve yerel toplulukların karar vermede daha çok katılımını içeren güçlü baskıları, yerel otoriteleri yeni taleplerle karşı karşıya getirmektedir. Bu dönüşüm sürecinde bir yandan yerel katılım talepleri artarken, diğer yandan adem-i merkeziyetçilik, merkezi yönetimin yetkilerini sınırlandıran ve yerel yönetimlerin etkinliğini arttıran kavramlar olarak öne çıkmaktadır.

Adem-i merkeziyetçi devlet, merkezi yönetimin görev ve fonksiyonlarının büyük bir bölümünü diğer yönetim birimlerine devreden devlet demektir. Bu yönetim birimleri başta yerel yönetimler olmak üzere, taşra kuruluşları, meslek kuruluşları ve gönüllü kuruluşlardır. Yönetimler arası görev, yetki ve kaynak bölüşümü yapılırken; karar merkezlerini halka yaklaştırmak, halkı yönetim süreçlerine daha çok katmak, gereksinimleri yerinde belirleyip yerel katkıları sağlamak suretiyle kaynakları da, daha verimli kullanmak, yerel demokrasiyi güçlendirmek, merkezi otoritenin yükünü azaltarak esas görev ve sorumluluk alanında daha etkin kılmak, temel hedefler olmaktadır⁷².

Küreselleşme-yerelleşmeye aşırı vurgu yapan görüşlerle beraber karşıt görüşlerde bulunmaktadır. Bu görüşler özellikle küreselleşme sürecinde, yerelleşme-bölgeselleşmeye verilen aşırı vurgunun, özellikle az gelişmiş toplumsal ve kültürel yapılarında etnik özelliklerin belirgin olduğu ülkeleri siyasal yönden parçalayarak, süper güçlerin egemenliğine sokmak isteğinden kaynaklandığı iddiasının varlığına

⁷¹ Ökmen, M., 2005, “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform, Özgür, H. ve Kösecik, M. (ed), Nobel Yayını, Ankara, s.553

⁷² Ökmen, 2006, s.59-60

dikkat çeken eleştiriler de dile getirilmektedir.⁷³ Bir diğer eleştiri ise yerel yönetimlere sınıfsal açıdan bakmıştır. Bu görüşe göre kapitalizm, doğu ülkelerinde olduğu gibi, Batı Avrupa’da da bir kez kendini iktidarda kurduğunda, kendi devletini yarattığında, bütün yerel yönetim örgütlenmesini karar verme mekanizmalarında yeni sınıflara yer açacak ve yukarıdan aşağıya yerel sınıfları iktidara taşıyacak biçimde yeniden kurgulamış ve yeniden yapılandırmıştır. Tarihsel gelişme şunu gösterir: Yerel yönetimler zaman zaman toplumun en gerici sınıflarının kendilerini savunma ve yeniden inşa aracı olmuştur. Zaman zaman da toplumun en ilerici güçlerinin kendilerini savunma ve kendi hedeflerini yeniden kurma aracı olarak iş görmüştür. Dolayısıyla, tarihte hep ilerici noktada duran, hep demokratikleşmeyi açan, toplumsal mücadelede gerici unsurlara karşı ilerici unsurların ayaklarını bastıkları sağlam bir platform olmamıştır.⁷⁴

Küreselleşme çağında yerelleştirme, bir ulus-devlet yapılanması içinde merkeze karşı yerel’i güçlendirme modeli değil; devletin sosyal devlet ve ulus devlet karakterini silmek ve kamu yetkilerini doğrudan piyasa mekanizmasının yönetici unsurlarına devretme modelidir. Piyasa mekanizmasının yönetici unsuru, çağımızda küresel piyasalar ve onların kurucu unsuru olan transnasyonal şirketlerdir. Bu çağın neoliberal yerel yöneticiliği sosyal devletten ve ulus devletten aynı anda vazgeçmenin aracıdır. Devletin bu iki özelliğinden vazgeçiş çağımızda sömürgeleşmeyi ve sermaye kesiminin tartışılmaz açık egemenliğini güvence altına almaktadır. Günümüzde küresel sömürgecilik çağında ise aynı gelişmiş ülkeleri kendilerine mesken tutmuş olan transnasyonal şirketlerin bu ülkelerin belirleyiciliklerinden yararlanarak “mali sermaye işgali yoluyla” açıkça gerçekleştirmektedir⁷⁵. Bu süreç içerisinde yerel yönetim yapıları ön plana çıkarken, bu öne çıkışta, küresel olanın yereli daha kolay yönlendirme düşüncesinin etkili olduğu iddiası, mantıklı görünmektedir. Bu amaçla, son yıllarda uluslararası kuruluş ve gelişmiş ülkelerin; yerelleşme, adem-i merkezîyetçi yapılanma, yerel demokrasi, sivil toplum kuruluşlarının yerel politika oluşturma sürecine katılımı ve yönetişim gibi kavramları özellikle öne çıkardıkları görülmektedir. Son tahlilde, özerklik eğilimleri ve yerellik giderek daha önemli hale gelmektedir.

Bütün bu yaklaşımların ötesinde, küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin başta Avrupa Birliği olmak üzere hem uluslararası örgütlenmeler hem de

⁷³ Keleş, 1993,s.458

⁷⁴ Güler, 2005, s,206

⁷⁵ Güler, 2005,s.209

ulus-devletlerin yönetsel yapılanma ve işlevlerini yönlendiren bir çerçeve oluşturduğu söylenebilir. Bu bağlamda, uluslararasılaşma olgusu, geleneksel yerel yönetimden yerel yönetişime doğru evrilme sürecinin itici gücü olurken, uluslararası ekonomik ve siyasal organizasyonların yönlendirmesiyle yerel karar birimleri, ulusal politikalardan bağımsız bir biçimde dünyanın parçası haline gelmektedir.

2.2 Küreselleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme Ekseninde Avrupa Birliği

2.2.1 “Yerelliğin” Avrupa Birliği’nde Şekillenmesi

Avrupa Birliği, ulusal, bölgesel, ulus-ötesi ve ulus-üstü dinamikleri, hep birlikte okuyarak bir çeşit “Avrupalı yönetimlerin Avrupalılaştırılması” yaklaşımıyla entegrasyon sürecine sağlıklı bir yön vermeye çalışmaktadır. "Yeniden modernleşme" olarak “Avrupalılaşmanın” temel bir kabul olarak ele alındığı bu süreçte, genel olarak kamu yönetimi anlayışı sorgulanmakta ve merkez-yerel ilişkilerinde ulus altı ve yerel, bölgesel yönetimlere öncelik verilmektedir. Diğer bir deyişle, Avrupa “yeniden modernleşirken”, ulusal, ulus-üstü ve ulus-altı aktörlerin dinamik etkileşiminde, odak noktası olarak yerelliği kabul etmektedir⁷⁶. AB üyesi ülkelerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı kimi ülkelerdeki bazı yetersizlikler ve sorunları gözden kaçırmamak kaydıyla özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında yapılan yönetsel ve organizasyonel çalışmalar sonucunda, hem kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanmasına, hem de yerel topluluğa götürülecek hizmetlerin katılımlı yönetim süreçleri içerisinde yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesine olanak verecek bir yönetsel düzenin kurumsallaşması sayesinde, rasyonel ve verimli bir düzeye kavuşturulabilmiştir. Eğitimden sağlığa, kültürden turizme kadar pek çok kamu hizmeti AB genelinde, bugün, yerel otoritelerce yürütülmektedir. Doğal olarak, ülkeler arasındaki genel kamu sisteminden ve anayasal rejimden kaynaklanan farklılıkları da hesaba katmak gerekir.⁷⁷ Genel olarak bakıldığında, merkezi yönetimin görev alanı dışında kalan kamusal hizmetlerde yerel yönetimlerin genel görevli olduğu ve çok geniş bir yetki alanına sahip buldukları söylenebilir. Bu anlamda, aslında, AB'nin

⁷⁶ Ökmen, 2005, s:63

⁷⁷ Parlak, B., 2002, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Türkiye de Yerel Yönetimler, Parlak, B., Özgür, H. (ed), Alfa, s:61

entegrasyon sürecinde yaşadığı deneyim, hem yerel hem de bölgesel yönetimler açısından bir özerkleşme pratiği anlamını içermektedir.

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapılanmasını etkileyen düşünsel yaklaşımlar "yeni yerelcilik" (new localism) ve "çok katmanlı yönetim" (multi level governance) olarak dillendirilmektedir. Yerel yönetim yerel demokrasi ilişkilendirilmesinin ötesinde new localism, basit bir biçimde merkezi yönetim politikalarının yerel yönetimlere aktarılmasıyla ilgilidir. Yine, son yıllarda tartışılan bir kavram olan "çok katmanlı yönetim" (multi-level governance) kavramı, "karar verici yapıların dinamik farklılığı" anlamında yerel yönetimlerin özerk içeriğine vurgu yapmaktadır. Çok katmanlı yönetim konsepti son zamanlarda, ulus-üstü, ulusal ve ulus-altı düzeylerdeki aktörlerin dengeli karşılıklı etkileşimi anlamında, Avrupa'nın entegrasyonunda karar vericilere yol gösteren bir yaklaşım olarak daha da önemli hale gelmektedir. Bu çerçevede ulusal yönetimler önemli olmaya devam etmekle birlikte, Avrupa politikalarının oluşumundaki monopol pozisyonları sona ermekte ve yerel birimlerle Brüksel arasındaki kapıcılık fonksiyonu minimize edilmektedir. Politikalar üç katmanlı bir yapının ortak belirlemeleri biçiminde ortaya konmaktadır. Bu süreçte, ulus-altı katmanlar daha bir görünebilir hale gelmektedir. Avrupa Birliği'nde yerel siyasetin geleceği, çok katmanlı yönetim anlayışının ve onun arka planını oluşturan "çok katmanlı diyalog" (multi-level dialogue) yaklaşımının uygulanabilirliği ile yakından ilgilidir. Bu yaklaşım ise ulus-altı aktörlerin, çoğulcu ve desentralize bir mantıkla politika belirleme süreçlerine ana oyuncular (majör player) olarak katılımını gerektirmektedir⁷⁸.

Yukarıdaki değişim sürecine bağlı olarak Avrupa Birliği oluşum sürecinde öne çıkan önemli bir dönüşüm eğilimi de, bölgesel politikaların öne çıkmasıyla ilgilidir. Bu dönüşümde, üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin kendi aralarında kurdukları ve geliştirdikleri ilişkiler ağı itici bir güç oluşturabilmektedir. Avrupa Birliği'ne geçişi sağlayan Maastricht Antlaşması'nın imzalanması, bu bağlamda bölgelerin önem kazanması için de fırsat yaratmıştır. Antlaşmayla birlikte, bölgesel ve yerel yönetim birimlerinin konumunda önemli bir yenilik ortaya çıkmıştır. Bu yenilik, söz konusu birimlerin artık sadece ekonomik açıdan değil, aynı zamanda politik ve kurumsal olarak da tanınmasıdır. Böylece, sadece, politik gerçekler ve yurttaşların beklentileri hesaba katılmış

⁷⁸ Ökmen, 2006,s. 64

olmamakta; aynı zamanda, Topluluk içindeki merkezkaç güçler ile merkezci güçler de daha uyumlu hale getirilmiş olmaktadır. Çünkü yurttışa yakın, "aşığıdan yukarıya" bir Avrupa Birliğı'nin kurulması Maastricht Antlaşmasının önemli bir öngörüsüdür. Bu olumlu bir gelişmedir; çünkü ortak bir Avrupa'nın oluşturulmasına eyaletlerin, bölgelerin, yerel yönetimlerin dâhil olması insanların kimliğı açısından büyük önem taşımaktadır⁷⁹. Yine, Antlaşmaya, hizmette halka yakınlık (subsidiarity) Yerindenlik ilkesinin bağlayıcı bir kural olarak konması ve Bölgeler Komitesi'nin Birlik çerçevesinde kurulması, Avrupa çapında, karar verme süreçlerinde yerel toplulukların daha iyi temsil edilmesi gereksinmesine yanıt veren gelişmelerdir. Bu bağlamda, Avrupa çapında alınacak kararlara bölgelerde yaşayan halkın katılması ilkesi de kabul edilmiştir. Bölgeler Komitesi'nin kuruluşundaki temel amaç, üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel yönetimlerin de Birliğı'nin karar alma sürecine etkide bulunmasıdır⁸⁰.

2.2.2 Avrupa Birliğı'nde Özerklik Eğilimleri ve Yerel- Bölgesel Yönetimler

Küreselleşme sürecinde ortaya çıkan yeni anlayışlar ve yapılanmalar içerisinde dikkat çeken başka bir kavram ise özerkliktir. Küreselleşmeyle birlikte yükselen bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimleri içerisinde yerel yönetimlerin özerkliğı giderek önem kazanan bir olgu haline gelmektedir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışardan bir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının prensip olarak kabul edildiğı sistemlerde, yerel yönetimin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin denetiminden bağımsız hareket edebilme yeteneğı ve merkezi yönetime ihtiyaç duymadan kendini yönetme kapasitesi ile açıklanabilir. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, yukarıda da belirtildiğı gibi, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna imkân verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir. Yerel özerkliğı'nin iki yönü vardır: Birincisi, yerel organların merkezle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin, bu ilişkilerinde, merkezden tümüyle bağımsız olmaları beklenemez. Bağımsızlık özerklikten farklı bir

⁷⁹ Özel, M., 2004, "Avrupa Birliğinde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu", A.Ü. SBF Dergisi, Cilt 59, Sayı 2, s.99-126

⁸⁰ Koçdemir, K., 2000, "Avrupa Birliğı Hukuku ve Mahalli İdareler", Türk İdare Dergisi, Mart, Sayı 426, s.56-89

kavramdır. İkincisi ise, yerel yönetimlerin, yerel toplulukça, yani halkça olan ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların, halkı, gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır. Özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde, insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmakta, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığı ile yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmaların sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde merkez organları tarafından alınması, yürütmeyi geciktirmekte ve hizmetleri aksatmaktadır. Özerklik kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Bu hak genellikle anayasalarca güvence altına alınmaktadır.

Yerel özerklik, merkez-altı (sub-central) yönetimlerle ilgili çalışmaların en uzun ömürlü kavramlarından biridir. Gerçekten, yerel özerkliği anlamadan merkezi ve yerel yönetim ilişkilerini anlamak, yerel yönetimlerin siyaset boyutunu kavramak mümkün değildir. Diğer bir deyişle, yerel özerklik yerel demokrasiyle iç içe bulunmaktadır. Hatta, çoğu kez, yerel özerlikle yerel demokrasi eşanlamlı olarak düşünülür, çünkü yerel kendi kendine yönetim ile yerel demokrasi birbirinden ayrılamaz. Yine, makul bir yaklaşımla yerel demokrasi, tarih boyunca yerel yönetim ve siyaset pratikleri içerisinde gelişmiştir.

Özerk yerel yönetimlerin, toplumsal ve ekonomik gelişmeye küçümsenemez katkıları vardır. Bu katkı, halkın emek, kaynak ve düşünce gücünü, yöresel ve ulusal kalkınma çabalarına yansıtma ile mümkün olur. İşte, yerel özerkliğin en önemli gereklilik nedeni, yerel halkın yaratıcılık ve maddi güçlerinden, katılım yoluyla faydalanılmasıdır. Dolayısıyla, yerel özerklik, üretkenliği ve verimi artıran bir süreçtir. Yerel yönetimleri halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk kılmak Batılı demokratik ülkelerin ortaklaşa paylaştıkları ve titizlikle sahip çıkmaya çalıştıkları demokratik ve çağdaş değerlerin başında gelmektedir. Yerel yönetim olgusu Batıda, ulus-devleti parçalayıcı değil, bütünleşmeyi kolaylaştırıcı bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Bu bağlamda, yerel yönetimlere Avrupa ülkelerinde, bölgesel dengesizliklerin azaltılması, yerel-bölgesel kalkınma ve yerel kimliklerin merkezi hükümet karşısında kendilerini temsil edebilmeleri yönünde önemli fonksiyonlar yüklenmiştir. Siyasal yerinden yönetimi benimsemiş ve üniter yapıdaki devletleri bir arada bulunduran Avrupa'da, uygulamada yerel yönetimlerin rolü ve işlevleri farklılaşabilmekle beraber genel kanaat âdem-i merkezîyetçiliğin ve yerel özerkliğin yaygınlaştırılması gerektiği yönündedir. Küreselleşme olgusu bağlamında ortaya çıkan realitelerin bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimlerini yükselttiği ortamda yerel özerklik, hem merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin realize edilmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılanması hem de entegrasyona doğru hızla yol alan Avrupa Toplulukları açısından yönetilebilir ve sürdürülebilir bir yapının var olabilmesi açısından önemli bir kavram olarak öne çıkmaktadır⁸¹.

Özerklik, demokratik bir yaşam biçimini benimsemiş olan Avrupa ülkelerinde, geleceğin birleşik Avrupa'sını kurmakta kullanılan bir bağ, ortak bir değer olarak önem kazanmıştır. Bu nedendir ki, ta 1950'lerden başlayarak, Avrupa Konseyi, yerel özerklik kavramını tanımlamak ve açıklığa kavuşturmak için çaba harcamaktadır. Bu çabalar içinde, yerel halkın özgürlüğüne saygı duyulması, yerel yönetimlerin partiler üstü kuruluşlar olarak çalıştırılması, merkezin vesayetinin en aza indirilmesi ve gerçek bir yerellik bilincinin geliştirilmesi gibi ilkeler yer almaktadır.

Yerel yönetimlerin görev alanları konusunda Avrupa Konseyi, yerel halkın yerel nitelikteki işlerinin yerel yönetimlerce görülmesine büyük önem vermektedir. Yasalarla yerel yönetimlere yasaklanmış olmayan ya da başka yönetimlere bırakılmamış olan her hizmet alanının yerel yönetimlerin olması (Genel Yetki İlkesi), Konsey'ce, yerel demokrasinin vazgeçilmez bir kuralı sayılmaktadır. Yerel organların merkezle ve yerel yönetimlerin, yerel toplulukla yani halkla olan ilişkileri olmak üzere iki yönü bulunan yerel özerklik, bölgesel ve uluslararası kuruluşlar ile ilgili metinlerde sık sık vurgulanmaya başlanmıştır. Bu durum ülkelerin yasal metinlerini de etkileme eğilimindedir. Avrupa'da, yerel özerkliğin artırılmasının arzu edilen bir gelişme olduğuna duyulan inanç nedeniyle ve merkezi denetim ve gözetimin yerel düzeyde hizmetlerin ve üretilen işlerin doyuruculuğunu azalttığı, engellediği ve sorumluluk bilincini zorladığından dolayı son yıllarda yerel yönetimler artan ölçüde

⁸¹ Ökmen, 2006, s.55-57

etkinleştirilmektedir⁸². AB üyesi ülkeler bu çerçevede ortaya çıkan sorunları aşmak için Maastricht Antlaşmasında yerindenlik (subsidiarite) ilkesini AB hukukunun bir parçası haline getirmişler ve bağlayıcı bir nitelik kazandırmışlardır. Buna göre, kamu hizmetleri vatandaşa en yakın olan yönetsel birim tarafından yerine getirilmelidir. Hizmet, vatandaşa en yakın olan idari birim tarafından yerine getirilmediğinde ya da istenilen biçimde yapılmadığında bir üst birim tarafından üstlenilmektedir⁸³. Hizmetlerin görülmesinde, önceliği alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakmayı öngören yerindenlik ilkesi, özerk yerel yönetim geleneğine, yalnız yeterli kaynaklar sağlamayı öngörür bir şekilde değil aynı zamanda, işlerine merkezi yönetimin karışmasını en aza indirici bir yapı getirerek de katkıda bulunmaktadır.

⁸² Ökmen, 2006, s.64-65

⁸³ Uzun, 2002, s.91

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÜNLEŞME SÜRECİ VE A.B.'NİN YEREL- BÖLGESEL YÖNETİM POLİTİKALARI

AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar olarak görülmektedir. Yerel ve bölgesel yönetimler, devam eden entegrasyon sürecinde iki açıdan önemli rol oynamaktadır. İlk olarak, yerel bölgesel yönetimlerin halka yakın olmaları, AB'nin demokratikleşme sürecini hızlandırmaktadır. İkinci olarak da, AB ülkeleri içinde kamu yönetimleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin önemli bir kısmının sorumluluğu yerel ve bölgesel yönetimlere aittir. Belirtilen nedenlerle bütünleşme sürecinde yerel yönetimlerin Avrupa Birliği'ndeki yapısı ve Birliğin yerel yönetim politikaları ayrı başlık olarak ele alınmaktadır.

1. Avrupa Birliği'nde Yerel- Bölgesel Yönetimler

1.1 Avrupa Birliği'nde Yerel-Bölgesel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Avrupa tarihi kentlerin ve yerel hükümetlerin tarihidir. Kamusal yönetimin yerel düzeyde olduğu ve yerel otoritelerin yüzyıllardır varlığını koruduğu bu coğrafya, çağdaş yerel yönetim anlayışının ve uygulamalarının da beşiği olmuştur. Yerel idarelerin belirgin izlerinin yaklaşık bin yıldır süregeldiği Avrupa, bu muhteşem deneyimini günümüze aktarırken, yerel yönetim bilimi açısından doğal ve zengin bir laboratuvar işlevini görmektedir.

Moderniteye kadar Avrupa'da kent yönetimleri egemenliği paylaşan birincil aktörlerdendi. Kral, kilise ve derebeylerinin yanı sıra ayrıcalıklı kentler siyasi birer otorite olarak plüralist siyasal yapının temel taşlarını oluşturuyorlardı. Ortaçağ Avrupa'sı, çok merkezli ve dağınık bir siyasal egemenlik görüntüsüne sahipken, kentlerin bu yapı içinde kendilerini yönetme ve egemenliği yerel düzeyde kullanma eğilimi ve kapasitesi, "yerelliğin" bu coğrafyada kök salmasının zeminini sağlıyordu.

Sanayileşme ve modernleşmeyle birlikte, kentlerde güçlü bir orta sınıf ortaya çıkmış, "burjuva" olarak adlandırılan bu kesimin, yaşadıkları bu kentlerin yönetiminde söz sahibi olma hedefine yönelik mücadeleleri çağdaş kent yönetiminin olgusal

zeminini kurmuştur. Yerel boyutta yönetime katılma, Avrupa da kentlerde kurumlaşmış bir süreçtir ve yerel yönetim pratikleri ve nosyonları bu süreçte olgunlaşmıştır. Yerel otoriteler, daima merkezi siyasi otoriteden özerk bir yetki alanına sahip olmuş ve bu kamusal yetki yurttaşların doğrudan veya dolaylı katılımlarıyla kullanılagelmiştir.

Halka en yakın yönetim kademesi konumundaki yerel yönetimlerin, geçmişten günümüze yapısal ve işlevsel yönlerden analizi yapıldığında, Avrupa'nın temel siyasi aktörleri ve sosyal fenomenleri olduğu görülür. Bilhassa, Batı Avrupa ülkelerinden hangisi ele alınır alınsın, yerel hükümetlerin, tarihten gelen sağlam altyapıya ve zengin pratiğe sahip oldukları fark edilir. Devlet adı verilen üst siyasi otorite, yerellik çerçevelerinde şekillenmekte, yönetime katılım ve demokratik yönetim uygulamaları ilk önce lokal planda hayata geçirilmektedir.

Ortaçağın debdebeli bir şekilde son bulmasının ardından "Aydınlanma Çağı"nda Modern Avrupa, çok parçalı siyasi bölünmüşlüğü getirdiği yıllar süren bölgesel, yerel, dinsel v.b. savaş ve yıkımları bir daha yaşamamak adına merkezi güçlü bir otorite arayışına girdiğinde bile, yerel siyasi birimler önemini ve önceliğini yitirmemiştir. Bu anlamda, Batı Avrupa'da merkeziyetçiliğin en koyu noktasında yer alan Fransa da, on sekizinci yüzyılın sonlarında ve sonraki süreçte Bonapart, merkeziyetçi bir devleti inşa ederken bile yerel idareler ekseninde bir yönetsel yapılanmaya dayanmış, ilin yerel yönetimi (dâpartement) ve belediye yönetimi (commune) o dönemlerde kurulmuştur.

Federatif yapıdaki Almanya'nın yanısıra, bölgesel yönetimlerin ağırlıklı olduğu İspanya ve Belçika gibi ülkeler ile yerel yönetimlerin öteden beri başrolde bulunduğu İngiltere, İsveç, Norveç örneğindeki devletlerde yerel topluluklar, hemen hiçbir dönemde etkilerini ve yetkilerini dikkat çekecek derecede yitirmemişlerdir. Nereden bakılırsa bakılsın, Avrupa tarihi, bu anlamda, yerel yönetimlerin ve kentlerin tarihidir. Yüzölçümüyle küçük, fakat siyaset ve yönetim teori ve pratiğine katkısıyla büyük olan bu kıta, yerel siyasi dinamiklerin işleyişi ve ulusal yönelim ve siyasetle etkileşimi yönüyle gerçekten engin bir deneyime ve çok özel bir yere sahiptir.

Karl Popper'in betimlediği gibi, demokrasi teorilerinin Klasik Atina'dan buyana düşünsel zeminde gelişip serptiği Avrupa'da, "halkın yönetimi" mantığı, yerel pratiklerin öncülüğünde açık toplum ve katılımlı yönetimin temel taşlarını döşemiştir. Platon'un "city state"inden itibaren şekillenen demokratik katılım, en iyi ifadesini yüzyıllar

boyunca yerel yönetimlerde bulmuştur. Tabii ki bu süreç oldukça çalkantılı ve sıkıntılı geçmiştir. Aristokrasi ve burjuvazinin karşı karşıya gelmesiyle alevlenen sınıf çatışmaları, ulus-devlet ile yerel ve bölgesel otoritelerin mücadelesi, monarşiyle demokrasinin savaşı, dinler ve mezheplerin bitmeyen didişmesi, Avrupa yerelliğinin ve yerel özerkliğinin gerçek deneyim alanları olmuştur.⁸⁴

1.2 Avrupa Birliği'nin Yerel- Bölgesel Yönetimlere Bakışı

Düşünce olarak kökleri ortaçağa kadar uzanan birleşik Avrupa hayali, II. Dünya Savaşından sonra 1950'li yıllarda Avrupa ülkeleri arasında oluşan uzlaşma, birlik ve beraberlik düşüncesinin sonucu olarak gelişmeye başlamıştır. Başlangıçta bölgesel bir ekonomik ortaklık olarak gelişen Avrupa Birliği'nin (AB) ekonomik bir topluluktan küresel platformda güçlü bir siyasi birlikteliğe doğru giden gelişimi, Birliğin kurucu antlaşmalarında kendini göstermektedir. 1957 Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun amaçları, ekonomik faaliyetlerin uyum içinde gerçekleştirilmesi, sürekli ve dengeli büyümenin sağlanması, üye ülkeler arasındaki ilişkilerin ve yaşam standartlarının yükseltilmesi idi ve üretim faktörlerinin (mallar, hizmetler, çalışanlar ve sermaye) serbest dolaşımı ile bu amaçların gerçekleştirileceği öngörülmekteydi. 1986 Tek Avrupa Senedi ile yeni politika alanları (çevre, araştırma ve teknolojik kalkınma, ekonomik ve sosyal bütünleşme) Birliğin kapsamına alınmış, dış politika konusunda Avrupa işbirliğinin sağlanması amaçlanmış, sınırların, mal, hizmet ve sermaye faktörleri için kaldırılması hedeflenmiştir.

1992 Avrupa Birliği (Maastricht) Antlaşması ile ekonomik ve sosyal bütünleşmenin hızlandırılması, 1999 yılında tek para sistemine geçilmesi, ortak dış ve güvenlik politikaları ile uluslararası platformda AB kimliğinin oluşturulması, adalet mekanizması ve polisiye olaylarda ortak hareket edilmesi amaçlanmış, AB vatandaşlarına Avrupa Parlamentosu ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmiştir. 1997 Amsterdam Antlaşması ile işçilerin ve AB vatandaşlarının haklarını geliştirmek, üretim faktörlerinin serbest dolaşımının önündeki son engelleri kaldırmak, uluslararası ilişkilerde Birliğin sesini güçlü kılmak, Birliğin kurumsal yapısını daha etkin hale getirmek amaçlanmıştır. 2000 Nice Antlaşması ise, Birliği, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımı ile gerçekleşecek genişleme sürecine hazırlamaya yönelik kurumsal değişiklikleri (Komisyon'un üye sayısı, Konsey'in oy verme sistemi, vb.)

⁸⁴ Parlak, B.,2006, Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler, Özgür H. , Parlak B.(ed) , Alfa Aktüel Yayını, İstanbul, s.203-205

içermektedir. Nihayet, 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanan ve bir anlamda "uzun süren entegrasyon sürecinin tamamlandığını simgeleyen "AB Anayasası (the Constitution to Europe), Birliğin "ekonomik topluluktan siyasi birliğe dönüşümünü" başlatmıştır.⁸⁵

Avrupa Birliği'nin tarihi gözden geçirildiğinde yerel yönetimlere dair iki belirgin düşüncenin var olduğu görülür. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin güçlü bir Avrupa Birliği karşısında silik kalacakları ve zamanla zayıflayacakları kaygısıdır. Diğeri ise, kendi bünyelerinde gittikçe güçlenen yerel ve bölgesel yönetimlerin ileride Avrupa Birliği'nin ortak karar ve uygulama mekanizmaları karşısında ayrı bir siyasi güç odağı oluşturabilecekleri endişesidir. Her iki fikir, birbirine ne kadar zıt olsa da, bu yaklaşımların ve kaygıların taraftarları bulunmakta ve bunlar zaman zaman Avrupa kamuoyuna yansımaktadır.

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimleri zayıflatacağı ve yerel organların yetkilerinin Avrupa merkezi karar süreçlerine aktarılacağı kaygısı, diğere oranla daha çok öne çıkmakta ve hatta Birliğin ortak hukuki yaptırımlarının yerel yönetimlerin varlığını önemli ölçüde tehdit edebileceği düşüncesine kadar varmaktadır. Yerel ve bölgesel İdarelerin ortak Avrupa uygulamalarına karşı bir direnç oluşturabileceği yaklaşımına dair endişenin henüz emareleri fazlaca görülme de, bunun da tümüyle gözden uzak tutulmaması gereken bir varsayım olduğunu söylemek gerekir.

Yerel yönetimler, Avrupalı toplumların temel yapı taşları ve geleneksel yönetim yapılarıdır. Yukarıda da değinildiği gibi, kent yönetimlerinden başlamak üzere tüm yerel otoriteler, Avrupa siyasi ve toplumsal tarihinin baş aktörleri olagelmışlerdir. Günümüze kadar ulusal düzeydeki siyasi çatıyı da belirleyici olan bu yerel aktörlerin, bundan sonra nasıl bir role ve işleve sahip olacaklarını büyük ölçüde Birliğin ilke ve yaklaşımları belirleyecek gözükmektedir. Zira; Avrupa Birliği'nin ulus-üstü (supranational) bir entegrasyon olması sebebiyle, üye ülkelerin tüm siyasi ve idari yapı ve süreçleri, Birliğin ortak hukukundan ve merkezi otoritesinden doğrudan ve dolaylı biçimde etkilenmektedirler.

Avrupa Birliği'nin temelinde yatan olgu, Avrupa'da kalıcı barış, güvenlik ve demokrasiyi sağlamaktı. Bununla birlikte, vatandaşına en yakın yönetim düzeyi olan yerel yönetimler, Avrupa'nın entegrasyon sürecine yavaş yavaş dahil oldular. Avrupa'nın politik

⁸⁵ Kösecik, 2002, s.1-2

entegrasyonu güçlendikçe, yerel ve bölgesel yönetimlerin, kaygı ve beklentilerini ifade etmek ve karar alma süreçlerinde doğrudan yer alabilmek için seslerini duyurmaları daha da önem kazanmaktadır.⁸⁶

Kentler, belediyeler ve bölgeler Avrupa mevzuatının uygulamaya konmasıyla birçok doğrudan riske ve Avrupa düzeyinde oluşturulan karar alma mekanizmaları nedeniyle de dolaylı risklere maruz kalacaklardır. Siyasi aktörlerin sayısı ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde artarken, Birlik bünyesinde kararların tek bir merkezden, Brüksel'den alınması, siyasi merkeziyetçiliği gündeme getirmekte, bu durum yerel otoritelerin karar ve uygulama süreçlerinin etkinlik ve geçerliliğini yeniden ele alıp sorgulamayı gerektirmektedir.

Bu nedenlerle yerel yönetimler, Avrupa Birliği için hassas konulardan biridir. Yaşama geçirilmiş bütünleşik bir siyasi birlik için, Avrupa entegrasyonu sürecinde bu konu üzerinde politikalar üretilmiş ve kurumlar oluşturulmuştur. 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'nden başlayarak, 1992 Maastricht Antlaşması'na kadar, sonrasında 1993'de Bölgeler Komitesi'nin kurulması, 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı ve izleyen gelişmeler, bu yönde atılmış adımların başlıcalarıdır.

Avrupa Birliği'nin kurulması ve gelişmesi süreçlerinde yerel ve bölgesel idarelere ait düzenlemelerde temel eksen konumundaki "yerellik" (subsidiarite) ilkesinin, 1951'de imzalanan ve Avrupa Topluluğu'nu kuran Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'ndan (Md. 95) itibaren ana antlaşmalarda yer aldığı ve yerellik ilkesinin Avrupa içinde yerel yönetimlerde esas vurgu olarak kullanıldığı söylenebilir. Ancak burada şu hususu belirtmekte fayda vardır. Yerellik ilkesi Avrupa hukuku'nda, bazen (Roma Antlaşması - 1957, Md. 235) Birlik karşısında üye ülkeler düzey, bazen de ulusal boyuttaki yerel düzeyi (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi 1985, Md. 4/3) ifade etmek üzere kullanılmıştır. Anlaşılan o ki, Birlik merkezi dışındaki siyasette yönetsel unsurlar yerel olarak kabul edilmekte ve merkez çevre etkileşiminde çevreyi temsil etmektedir.

Roma Antlaşması ve 1972 Spinelli Raporuyla devam eden yerellik ilkesinin işlenmesi süreci, 1985 Şartnamesi'yle olgunlaşmıştır. Bilindiği gibi, o yıl çıkarılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi (Md 4/3), yerellik ilkesinin net bir biçimde yer aldığı ilk ve

⁸⁶ UCLG-M. (United Cities and Local Governments), 2005, Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve İşlevleri, IULA-EMME Yayını , İstanbul, Nisan, s:31

önemli bir belgedir. Söz konusu düzenlemede yerellik kavramı şu şekilde ifadesini bulmuştur: Kamu idarelerinin sorumlulukları, tercihen vatandaşa en yakın kamusal otorite tarafından yerine getirilecektir.

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan itibaren, güçlü ve birleşik bir Avrupa'nın yerel birimleri zayıflatacağı ve ortadan kaldıracacağı endişesi var olmuş, üye ülkelerin yerel yönetimleri sahip oldukları yetkilerin Avrupa Birliği'nin merkezine aktarılacağı kuşkusunu duymuştur. Bununla beraber Avrupa Komisyonu'da 1987 Avrupa Tek Senedi ile yerel yönetimler açısından önemli bir diğer düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme ile Avrupa Komisyonu, ortak pazar politikalarının hız kazanmasına koşul olarak, bölgesel politikaların belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesi yerel sürecine üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin katılımını artırmayı ve bu birimlerin etkinliğini geliştirmeyi hedeflemiştir.⁸⁷ Bu belgeyle ilgili bir diğer konu yerellik ilkesine yer vermesidir. Yerellik ilkesi sözü edilen Senedin 130. maddesinde çevre konusuyla birlikte yer almıştır. Bu ilke ile, aşağıdan yukarıya doğru bir yönetsel yapı oluşturulması amaçlanmamaktadır. Yani istenen, yalnız bir alt basamaktaki örgütün belli bir görevi yerine getirmeye gücünün yetmediği durumlarda üst düzeyde bulunan örgütün (Birlik'in) işe karışmasına olanak veren bir yapının oluşturulması değildir. Kast edilen, optimizasyon ve etkinlik ilkelerine uygun olarak çalışan bir yapı oluşturmaktır⁸⁸. Antlaşmanın A maddesinin ikinci paragrafında yer alan ve “ kararların, halka olabildiği ölçüde yakın düzeylerde alınması gerektiğini” belirten kuralın, yerelliğe verilen önemin başka bir göstergesi olduğu belirtilebilir.

Maastricht Antlaşması'nın 128. maddesinde, “topluluk üye devletlerin kültürlerinin gelişmesine katkıda bulunur, ortak kültür kalıtlarını (miraslarını) koruyarak ulusal ve bölgesel kültür zenginliklerini güvence altına alır” denilmektedir.

Tek Avrupa Senedi, ulusal düzeyin altındaki kurumların varlığının kabul edildiği bir anlaşma olması yönüyle de ayrı bir önem taşır. Bu amaca yönelik olarak Komisyon, bölgesel kalkınma politikaları konularında ve Birlik Politikaları konularında ve Birlik Politikalarının yerel bölgesel yönetimler üzerindeki etkileri ile ilgili konularda danışılmak

⁸⁷ Kösecik, 2002,s.3

⁸⁸ Keleş, 2006, s.84

ve karar süreçlerine katılımını artırmak için, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyini 1998 yılında kurdu. Konsey, yerel ve bölgesel yönetimlerden gelen temsilcilerden oluşmakta ve Avrupa Birliği'nin yerel ve bölgesel İdarelere yönelik politikaları ve bunların etkilerine ilişkin danışma görev ve sorumluluğuyla donatılmaktaydı. Ancak, bu Konsey, resmi statüdeki Bölgeler Komitesi'nin 1992'de kurulmasına değin varlık mücadelesi yapmaktan öteye geçememiştir.

Avrupa Hukuku'nun olgunlaşması sürecinde yerel yönetim ve yerellik konusu gündemden düşmemiş, yasal düzenlemelerde bu olgu zaman içinde gelişen ve pekişen bir seyir izlemiştir. Avrupa Birliği'nin yasal ve kurumsal gelişiminde en belirgin kilometre taşlarından olan 1992 Maastricht Anlaşması'nda (Md. 3) ve 1997 Amsterdam Antlaşmasında (Md. 5) yerellik ilkesi birbirine benzer içerikte vurgulanmıştır. Yerel ve bölgesel yönetimlere ait politikalar ortaya konulurken, 1993 Kopenhag, 1995 Madrid, 1997 Lüksemburg ve 1997 Amsterdam Antlaşmaları'yla bu alanda getirilen ilkeler uygulanmaya başlanmıştır.

Bölgeler Komitesi'nin kurulması, Avrupa Birliği'nin yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili en somut adımı sayılabilir. 1992 Maastricht Antlaşması ile danışma kurulu statüsünde oluşturulan Komite'nin temel amacı; üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel yönetimlerin birliğin karar alma sürecine katılarak etkide bulunmasının sağlanmasıdır. Bir anlamda üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin Birlik İçinde temsil edilmesini sağlayarak, bu konudaki kaygılarına karşı verilmiş siyasal bir yanıttır. Bu şekilde, Komite, Birliğin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde daha etkin bir rol oynayabilecektir. Avrupa'nın bütünleşme sürecine hizmet etmek ve yerel birimleri genel karar süreçlerine dâhil etmek amacından hareket edilerek kurulan Bölgeler Komitesi (CoR - Committee of Regions), bugün geldiği nokta itibariyle, henüz gereken etkinlik düzeyine ulaşamamıştır.

Bölgeler Komitesi'nin kurulması iki temel konuya çözüm getirme amacına yöneliktir. Bunlardan ilki, Birlik yasalarının dörtte üçü yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmaktadır. Bu nedenle yerel ve bölgesel temsilcilerin yeni AB yasalarının geliştirilmesinde söz sahibi olmaları mantıklıdır. Diğer, halkın Avrupa Birliği gelişmelerine ve sürecin dışında kaldığına ilişkin genel bir endişesi vardır. Seçimle gelmiş hükümetin halka en

yakın kanadını AB süreçlerine dâhil etmek, bu açığın kapatılması yolunda atılmış iyi bir adımdır.⁸⁹

Üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinden seçilerek gelen 318 temsilcisi bulunan Komite⁹⁰, kurumsal yapılanması ve Birlik içindeki statüsü itibariyle bazı eksikliklere sahip olduğundan karar ve uygulama süreçlerindeki etkinliği kısıtlı kalmaktadır. Bunun en önemli sebebi, Bölgeler Komitesi'nin icrai (yürütme) karakterli karar alamayan ve sadece istişari (danışma) nitelikte görüş ve raporlar sunan bir organ olmasıdır. Bunun yanı sıra, yargıya başvuru hakkının bulunmaması, Komite üyelerinin çok farklı yerel örgütlerden ve topluluklardan gelmesi nedeniyle aralarında yeterli düzeyde bir anlaşma zemini oluşmaması ve Komitenin idari prosedürlerinin görev, yetki ve sorumluluklar yönüyle henüz açık bir şekilde çerçevesinin çizilememiş olması gibi nedenler de Bölgeler Komitesi'nin etkinliğini azaltmaktadır.

Yeni büyüme dalgası sonucunda Avrupa Birliği'nin kurumsal sisteminin işlerliğinin önemli sorunlarla karşı karşıya kalacağı açıkça görülmeye başlanmıştır. Bunun üzerine Birlik, 28 Şubat 2002'de Konvansiyon (Kurultay) toplantıları düzenleyerek yeni bir müzakere sürecini başlatırken, pratik çalışmaların yanı sıra siyasal birliği kurmaya yönelik anayasal düzeyde önlemler almaya ve düzenlemeler yapmaya yönelmiştir. Konvansiyon çalışmalarında yeni, şeffaf, sade ve etkin yurttaş temelinde bir Avrupa Birliği oluşturulmak istenmiştir. Bu önemli yönelimin odağında kentler ve bölgeler yer almaktadır.

Konvansiyon faaliyetlerinde kentlerin ve bölgelerin rolünün altı çizilmekte ve Avrupa Birliği karar süreçleri içinde yerel ve bölgesel örgütlenmelerin daha sıkı bir biçimde entegre edilmesine çalışılmaktadır. Küresel konvansiyonun, dünyada güçlü kent ve bölge yönetimlerinin ekonomik ve sosyal uyum temelini oluşturacağı ve en üst düzeydeki siyasi birliğin, en alttan başlamak üzere kurulabileceği görülmüştür. Esasında Avrupa Birliği entegrasyonunun başarısı da buna bağlıdır.⁹¹

Avrupa Birliği hukuku ve uygulamalarının yerel ve bölgesel yönetimleri etkilediği alanlar dikkate alındığında, kurumsal ve yasal düzenlemelerin; ekonomik ve sosyal entegrasyon, siyasi birlik, Avrupa kimliği, kamu hizmetinin yeni içeriği, hizmette yerellik,

⁸⁹ Parlak, 2006, s:208–209

⁹⁰ <http://cormembers.cor.europa.eu/cormembers.aspx?culture=en> (Erişim Tarihi: 07.01.2008)

⁹¹ Tekeli, İ., İlkin S., 2005 , Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik , 2.Baskı, Ümit Yayıncılık, İstanbul,s:40

merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve merkez-yerel yetki etkileşimi, yerel ekonomik kalkınmanın sağlanması, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, yönetime etkin katılım, temsili demokrasi ve yerel birimlerin sınır ötesi işbirliği gibi argümanlardan kaynaklandığı görülür.

Avrupa Birliği (AB) müktesebatının benimsenmesi 1993 yılında gerçekleşen Kopenhag Zirvesi'nde, uygulanması ise 1995 yılında gerçekleşen Madrid Zirvesi'nde üyelik için bir kriter olarak belirlenmiştir. Müktesebatın sadece kabul edilmesi değil, uygulamasının da bir kriter olması neticesinde, AB' ye aday ülkelerin katılım öncesi uyum çalışmalarında üzerinde öncelikle durmaları gereken konulardan birisi, söz konusu müktesebatı benimseyecek ve uygulayacak, AB' ye paralellik arz eden kurumsal bir yapılanmanın tesisidir. İdari kapasitenin ve bu çerçevede kurumsal yapılanmanın, güçlendirilmesi 1998 yılından itibaren, aday ülkelere yapılan mali destek çerçevesinde bir öncelik olarak ortaya çıkmıştır. Güçlü bir idari kapasite, sadece AB üyeliğine ilişkin ihtiyaçlar için değil; aynı zamanda global ekonomik yapıdaki artan rekabete yönelik olarak da büyük öneme sahiptir.

Aday ülkelerin, AB müktesebatını, üye ülkelerle aynı standartlarda uygulayabilecek kapasitede modern, verimli çalışan, etkin idari kurumlar ve süreçler oluşturması üyelik için önemlidir. Ülkelerin Birliğe üye olması aşamasında kabul etmek ve uygulamak zorunda oldukları Avrupa Birliği müktesebatı, merkezi yönetimlerden başka yerel yönetimler için de birtakım ilkeler ve koşullar ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, esas müktesebat uyumu devlet düzeyinde olmakla birlikte, bölgesel ve yerel birimlerin işleyişlerini etkileyen bir dizi yasal düzenleme üye devletleri bağlayıcı niteliktedir. Birlik mevzuatı ve düzenlemelerinin birçoğunu (%40–60 oranında) yerel yönelimler gerçekleştirmek durumundadır. Avrupa birliğinin yerel ve bölgesel yönetimleri doğrudan ve dolaylı biçimde etkileyen mutabakat hükümleri şu başlıklar altında toplanmaktadır:

Kamu İhaleleri

Yerel Vergiler

Tüketicinin Korunması

Çevre Hukuku

Teşvikler, Rekabet Hukuku ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri

Yerel Seçimler

Sosyal Politikalarla İlgili Hukuki Çerçeve

Ulus-üstü bir hukuk düzenini ifade eden Avrupa Birliği hukuku ve üye ülkelerin iç hukukunun aynı anda uygulanmasının yarattığı sorunlar henüz tam olarak bertaraf edilememiş olsa da, birleşik Avrupa ideallerinin gerçekleşmesinde, ulusal katılımın yetmediği, bunun yerel düzeyle desteklenmesi gerektiği anlaşılmıştır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin, Avrupa entegrasyonuna giden yolun temel taşları olduğu gerçeğinden hareket edilerek, yerel düzeyin dikkatlice Birliğe entegre edilmesine ve bunun için de öncelikle ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanmasına çalışılmaktadır.

Yerel yönetimlerin Avrupa Birliği içindeki konumları ve bu birimlere ilişkin politika ve uygulamalara bakıldığında sonuç olarak aşağıda sıralanan hususların ön plana çıktığı görülür.⁹²

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi;
- Subsidiarite İlkesi
- Bölgeler Komitesi
- Teşvik ve Destek Programları (Fonlar ve Yardımlar)
- Tek Pazar
- Avrupa Birliği Vatandaşlığı

Avrupa'da tüm dünyada olduğu üzere gerçekleşen yönetsel yeniden yapılanma süreçlerinde devletler bilhassa eski Doğu Blok'u ülkeleri yerel yönetimlerini daha etkin kılma ve genel kamu yönetimini "optimal" bir büyüklüğe çekme yönünde gayret sarf etmektedirler. Reformlar, genel eksende merkeziyetçilikten âdem-i merkeziyetçiliğe giden bir yön takip etmektedirler. Gerek genel kamu yönetimi, gerekse yerel yönetim reformları bir devlet için kendi içinde kuşkusuz etkin bir idari yapı kurma bakımından önemli olmakla beraber, Avrupa bütünlüğü açısından daha üst düzeyde bir anlam da ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin gerektiği şekilde AB 'ye hazırlanması, Birleşik Avrupa'nın garantisi olacak birkaç kritik kilometre taşından biri olarak kabul edilir.

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri bütünleşme süreci içinde dönüşüm geçirmektedirler. Bütünleşme sürecinin şimdiye kadar ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde önemli etkileri, olduğu gözlenmiştir. Sözü edilen etkilerin önde gelenleri, yapısal fonlar, genel politika ve yasalar, çevre hukuku, tüketici hakları, personel yönetimi, yerel ekonomik girişimler, yerel yönetimler arası işbirliği ve yerel

⁹² Koçdemir, 2000, s:74-81

katılım konularındır. Bilhassa, 1992 Maastricht Anlaşması ve 1996 Hükümetler arası Konferans, hiç kuşkusuz bu konuda AB kurumları ile üye devletlerin yerel yönetimleri arasındaki ilişkiler bakımından belirleyici hükümleri ortaya koyan iki önemli hukuki zemini oluşturmaktadır.

Yerel yönetimler, Avrupa tarihinin en başta gelen aktörleri ve siyasal-yönetimsel yapının temel taşlarıdır. Bugün, Avrupa gelişmiş kentlerin ve yetkin yerel yönetimlerin birbiriyle yarıştığı bir kentsel medeniyet görüntüsü sergilemektedir. Avrupa'nın siyasal ve ekonomik birliğinde de kritik öneme sahip olan yerel ve bölgesel otoriteler, bu anlayışla yeniden yorumlanmakta ve yeni Avrupa içinde sosyal ve siyasal uyumun esas unsurları olarak kurgulanmaktadır.

1.3 Avrupa Birliği'nde Yerel- Bölgesel Yönetim Sistemleri

Tarihsel süreç içerisinde Avrupa'da birbirinden farklı yönetim modelleri ile bunlara bağlı olarak gelişen devlet altı yönetim kademeleri gelişmiştir. Merkez ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin derecesi yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sınıfları göstermesi açısından önemlidir.

Avrupa kıtasındaki ülkelerin yerel yönetim sistemlerine "yaklaşımsal-işlevsellik" ekseninde "güç" ve "yetkinlik" boyutlarıyla bakıldığında genel anlamda iki tür yerel yönetim sistemi olduğu görülebilir. Bunlardan ilki "güçlü yapı etkin işlev" karakteriyle ortaya çıkan yetkin yerel yönetimler, diğeri zayıf yapı düşük işlev" dir. Kuzey ülkelerinin tümü ve bazı Orta Avrupa ülkeleri ilk gruba girmektedir. İngiltere, İrlanda, Almanya, İsveç, Norveç, Danimarka, Hollanda bu grubu temsil etmektedir, ikinci grup ülkeler Kıtanın güneyinde yer almakta olup, Fransa, İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan'la örneklendirilebilir.⁹³

Yukarıdaki sınıflandırmayı destekleyen bir bakış açısıyla, ülkelerin yerel yönetim sistemlerinin genel kamu yönetimi içindeki ağırlığı kriter alındığında, görev, yetki, sorumluluk, mali kaynak ve personelin idareler arası bölüşümüne göre merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi olarak iki tür devlet yapılanması geçerlidir. İngiltere, İskandinav ülkeleri, Benelüks ülkeleri, Almanya ve İsviçre "âdem-i merkeziyetçi" devletler grubuna girerken, Bulgaristan, Yunanistan, İtalya, Fransa, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri büyük ölçüde "merkeziyetçi" devletler kategorisine dâhil olmaktadır.

⁹³ Elçin, 2004, s.38

Avrupa Birliği ülkelerinin yerel yönetim sistemleri, tıpkı dünya ülkelerinin sınıflandırmasında olduğu gibi, kalın çizgilerle "Kuzeydekiler" ve "Güneydekiler" şeklinde gruplandırılabilir. Bu grupta Orta ve Kuzey Avrupa ülkeleri ile Güney Avrupa ülkeleri şeklinde bir siyasal coğrafya kıstas alınır. İlk gruptakilerde yerel özerklik ve yerelleşmenin geleneği daha köklü ve net çizgilerle belirlenirken, diğer gruptaki ülkelere yerel toplulukların yönetsel ve siyasal düzlemdeki kurumlaşmaları, deneyimleri ve uygulamaları ilk Kuzey ve Orta-Batı Avrupa ülkeleri derecesinde köklü ve zengin değildir.

Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim sistemleri, iyi bilinen bir sınıflandırmayla kuramsal yönden dört grupta incelenebilir: Napolyon Modeli veya Karma Sistem (Fransa eksenli merkezîyetçi yerel yönetim sistemleri), Anglo-Sakson Modeli (İngiltere eksenli âdem-i merkezîyetçi yerel yönetim sistemleri), İskandinav Modeli (İskandinav eksenli Kuzey Avrupa ve Almanya Avusturya ve İsviçre örneğinde Orta Avrupa'da uygulanan yerel yönetim sistemi), Doğu Avrupa Modeli (Sovyet eksenli eski Doğu Bloğu ülkelerinde, uygulanmış olan sistem). Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bu Blok'tan çözülen ülkelerin yerinden yönetim anlayışıyla giriştikleri yönetsel reformlar sonucunda az önce yapılan değerlendirme bir anlamda üç gruba inmekte ve Varşova Paktı üyesi Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri, kamusal kararların alındığı ve kamusal yetkilerin kullanıldığı düzeye göre üç sistemden birine daha yakın olarak değerlendirilebilmektedirler.⁹⁴ Doğu Avrupa ülkeleri yerel yönetimlerinde, her basamaktaki birimin kararları bir üst basamağın onayına bağlı olduğundan gerçek bir yerel özerklikten söz etmek olanaksızdır. Bağımlılık hem dikey anlamda, üst basamakta bulunan yerel Sovyetlere karşı, hem yatay anlamda parti örgütüne karşı olduğundan, Batı Avrupa'da bugün olduğu gibi seçilmiş temsili ve yerel hizmetlerin görülmesinden sorumlu özerk bir yerel yerinden yönetiminden söz edilemez.⁹⁵

1.3.1 Napolyon Sistemi

Napolyon veya karma sistem Batı Avrupa'da üniter ve yarı federal yapıları karakterize etmektedirler. Avrupa'nın çoğu yerinde Napolyon tarafından empoze edilen idari sistemde il düzeyinde ikili bir yapı söz konusudur. Son zamanlarda yapılan reformlara kadar İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye gibi ülkelere karma sistem tam bir yetki genişliği ilkesi içinde merkezce atanan elemanlar aracılığı ile uygulanmakta, belediye başkanları merkezce kontrol edilmekteydi. Portekiz ve

⁹⁴ Parlak, 2006, s.18

⁹⁵ Robert B.,1993, "European Local Government Systems" in Local Government in the Eurpoe, Belhaven Pres, R.J. Benneth (ed.),London, s.43-44

Yunanistan'da yapılan son reformlar karma sistemin gelişmesini sağladı. İspanya yerel yönetimlere yeni yetkiler vererek yarı federal bir yapı oluşturdu.

Karma sistemi uygulayan ülkeler yerel yönetimleri anayasal olarak tanımakta ve merkezi yönetimin direktif ve insiyatifleri doğrultusunda yerel yönetimleri çalışmaya yönlendirmektedirler. Bu modeli uygulayan ülkelerde merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde vesayetleri dikkat çekmektedir.⁹⁶ Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan karma sistemi uygulamakta olan ülkeler grubunda sayılabilir.

Karma Sistemin Özellikleri: Bu özellikler ülkeden ülkeye değişmekle beraber;⁹⁷

- Karma sistemi uygulayan ülkeler yerel yönetimleri anayasal olarak tanımaktadır.
- Anayasalar yerel yönetimlere eşit statü tanımışlardır.
- Yerel yönetimler merkezi yönetimin direktif ve insiyatifleri doğrultusunda çalışmaya yönlendirilmektedirler.
- Bu modeli uygulayan ülkelerde merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde vesayetleri söz konusudur. Yere yönetimler merkezin bir ajanının gözetim ve denetim altındadır.
- Bu ülkelerde belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği, il genel meclisi üyeliği ile milletvekilliğinin aynı kişide toplanabilmesine imkân tanıyarak, merkezi yönetim üzerinde fiilen etkili olabilecek bir konumda bulunmalarıdır.

1.3.2 Anglo Sakson Sistemi

Bu sistemde yerel yönetimler anayasal güvenceye sahip değillerdir. Merkezi otoriteden bağımsız özerk bir ortamda hareket ederler. Yerel yönetimler yasa ile kurulabilmektedir. Diğer bir ifade ile Parlamento yerel yönetimleri kurabilme yetkisine sahiptir. Bu sistemde merkezi yönetimin taşra birimleri ile yerel yönetimler arasında bir iç içelik yoktur.⁹⁸ İngiltere ve İrlanda bu modelin uygulandığı başlıca ülkelerdir. Anglo-Sakson Modelinin özellikleri şöyledir:⁹⁹

- Yerel yönetimler anayasal bir statüye sahip değildir.

⁹⁶ Koyuncu, B.,2000, "Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.1, S.1,s.101

⁹⁷ Keleş, 2006, s.76

⁹⁸ Koyuncu, 2000, s.102

⁹⁹ Keleş, 2006, s.76

- Yerel yönetimler yasa ile kurulabilmektedir. Başka bir ifade ile, parlamento yerel yönetimleri kurabilmekte ve kaldırabilmektedir.
- Bu sistemde merkezi yönetim yere yönetimler üzerinde bir denetim uygulamadığı gibi merkezi yönetimin taşradaki birimleri ile yerel yönetimler arasında bir iç içelikte görülmemektedir. Tersine, merkezi yönetim ve federal devlet sistemlerinde federal devlet ya da eyalet (federe devlet) yerel yönetimlerden tümüyle farklı birer kişilik olarak kalmaya özen gösterirler.
- Anglo-Sakson geleneğinden etkilenmiş olan yerel yönetim modelinde yerel yönetim geleneği güçlüdür. Yerel yönetimler günlük etkinliklerinde oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar.
- Devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliği yataydır. Dikey ilişkiler, az sayıda hizmet kesimi ile sınırlıdır.

1.3.3 İskandinav Sistemi

Bu ülkelerde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler, özellikle yerel birimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından, Anglo-Sakson modelini andırır. Ama ondan farklı olarak, yerel demokrasiye de giderek artan bir önem verilmektedir. Yerel yönetimler kendilerine verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde bir genel yetkiye sahiptirler. Bu kümede bulunan ülkeler öteki kümelerdeki ülkelere oranla, yerinden yönetim geleneğine daha bağlı ve 19.yüzyıl Prusya'sının etkisi altındadırlar. Bu sistemde türlü yönetim basamakları arasındaki ilişkileri yöneten katı yönetsel kurallar vardır. Yerel yönetimler hem anayasal bir statüden, hem de oldukça geniş bir yönetsel ve akçal özerklikten yararlanırlar.¹⁰⁰

İsveç, Norveç ve Danimarka bu kümenin asıl temsilcileridir. Modelin kimi özellikleri bakımından bir ölçüde farklı olsalar da, Avusturya, İsviçre, Almanya ve Hollanda bu kümeye sokulabilir.

1.4 Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Avrupa Birliği'nde Kazandığı Önem

Avrupa kimliğinin güçlendirilmesi yolunda yerel ve bölgesel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Bu bağlamda, bölgeler arasında dengeli bir gelişme sağlamak üzere demokratik ve sosyal adaletçi ekonomi politikaları önem kazanmıştır. Ayrıca hizmette halka yakınlık (subsidiarity) ilkesine yaygınlık kazandırarak, kararların, halka mümkün olan en yakın düzeyde alınması amaçlanmaktadır. Halkları birbirlerine daha

¹⁰⁰ Keleş, 2006, s.77

çok yaklaştırmak, ortaklaşa paylaşacakları bir takım değerler etrafında insanları birleştirmek, kaynaklarını ve çabalarını, ortak ekonomik ve toplumsal gelişme hedeflerine yöneltmek üzere, bütünleşmenin her Şeyden önce tabanda sağlanması önem taşımaktadır. Bu nedenle, yerel ve bölgesel yönetimlere gelecekteki birleşik Avrupa'nın temelini oluşturan araç gözüyle bakılmaktadır.¹⁰¹

Avrupa Birliği kendi amaçları doğrultusunda geleceğin birleşik Avrupa'sını gerçekteştirebilmek için yerel ve bölgesel yönetimlerin gücünden yararlanmaya çalışmaktadır. Claude du Granrut, Avrupa Bölgeler Çağı, (Europe le Temps des Regions) adlı kitabının önsözünde "tarih rüzgârı, bu birimleri silip götürememiştir. Tersine, Avrupa adını taşıyan bu barış, gönenç ve varıllık ütopyasının başarısına katkıda bulunmak için yeni bir bin yılın başlangıcında da, yeniden ortaya çıkmışlardır." Bu sözler yerel birimlerin devletlerden önce ortaya çıkmış olduğu Avrupa için yerelliğin önemini bir ölçüde de olsa yansıtabilecek niteliktedir. 1992 yılında Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasından sonra, topluluk bünyesinde yerel ve bölgesel yönetimlere verilen önemin artmasında, söz konusu siyasal açığı kapatma, bir başka deyişle demokrasi ayıbını giderme çabasının önemli payı vardır.¹⁰²

Maastricht Antlaşması Avrupa Birliği'ni, "kararların olabildiğince vatandaşa yakın alındığı" bir birlik olarak tanımlamaktadır (proximity ilkesi). Bu açıdan, AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar ve temel bağlar olarak görülmektedir. Yerel ve bölgesel yönetimler, devam eden entegrasyon sürecinde iki açıdan önemli rol oynamaktadır. İlk olarak, yerel ve bölgesel yönetimlerin halka yakın olmaları, AB'nin demokratikleşme sürecini hızlandırmaktadır. İkinci olarak ta, AB ülkeleri içinde kamu yönetimleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin önemli bir kısmının sorumluluğu yerel ve bölgesel yönetimlere aittir.¹⁰³

Avrupa Birliği yerel ve bölgesel yönetimlere verdiği önemi, yerellik ilkesine Antlaşma'da yer vermenin yanı sıra bir Bölgeler Komitesi'nin oluşturulması yolunda aldığı kararlarda göstermiştir. Her ne kadar Bölgeler Komitesi, Birliğin yalnızca bir

¹⁰¹ Keleş, 1999, s.9

¹⁰² Keleş, 1999, s.24

¹⁰³ CoR, (1996), Regional and Local Government in the EU Member States, CoR Studies, Brussels

danışma organı ise de, yerelliğe verilen önemi yansıtması bakımından anlamlı bir başlangıç oluşturmaktadır.

2. Avrupa Birliği’nde Yerel – Bölgesel Yönetim Politikaları, Uygulamaları ve Kavramlar

AB ‘nin Yerel –Bölgesel gelişme ile ilgili yaklaşımları hem AB’nin hem de üye ülkelerin katkıları ile bir politikaya dönüşmüştür. Yani Yerel Bölgesel yönetimler AB’nin politika oluşturduğu alanlardan birisi haline gelmiştir. Bu politikalar ise, aşağıdaki ilke, model ve araçlar la uygulamaktadır.

2.1 Yerellik İlkesi

Katolik sosyal öğretisinden çıkan yerellik ilkesi Avrupa bağlamında, daha etkin ve demokratik olması nedeniyle hizmetlerin yurttaşla daha yakın yerel birimlerce yerine getirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Merkezi yönetim, bu ilke gereğince, hizmetleri, eğer yerel düzeyde hiç yerine getirilemiyor ya da etkin biçimde yerine getirilemiyorsa üstlenebilir. Yerellik ilkesinin böyle tanımlanması federal ve âdem-i merkeziyetçi bir yapının ifadesi anlamına da gelebilir.¹⁰⁴

Kamusal gereksinimleri karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında, yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak yerellik ilkesi “yetkinin görülmesi gereken kamusal hizmete en yakın yönetimce kullanılması, alt düzeyin kendi yetkisini üst düzeye, ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi” biçiminde tanımlanmaktadır. Hizmetin hizmete en yakın yönetimce görülmesi demokrasi anlayışının bir gereğidir. Hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Bu şekilde hizmetin yönetimine halkın en etkili bir şekilde katılımı ve söz konusu hizmetin yönetimini halkın en etkili bir biçimde denetimi olanaklı olur.¹⁰⁵

Yerellik ilkesi, hem devlet-yurttaş ilişkilerinde, hem de kamusal alanlarda ki ilişkilerde geçerlidir. Bir kere bu özel alanın kamusal alan karşısında davranış (eylem) önceliğini içermektedir. Buna göre, eğer bir görev, özel girişim yoluyla da yerine getirilebiliyorsa, devlet bu durumda kendine hâkim olabilmeli ve koruma tedbirlerini gerektiğinde sınırlamalıdır. Diğer taraftan, bu ilke, anayasa hukuku şekillenmesi içinde

¹⁰⁴ Mengi, A.,1998, Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık, Ankara, s:24

¹⁰⁵ Üskül, Z., 1995, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, Yeni Türkiye, Yönetimde Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs-Haziran, Yıl:1,S.4,s.23

her bir yurttaşa daha yakın kamusal alanın hareket önceliğini içermektedir. Böylece, devletin her bir parçasının varlığı güvenlik altına alınmakta ve bunların kendilerine özgü eylem ve sorumlulukları güvence altına alınmaktadır¹⁰⁶.

Bu açıklamalar ışığında yerellik ilkesi devlet ile devlet altı düzeydeki siyasal ya da yönetsel yapılar arasında ortak eylem alanlarında eylem önceliğinin yurttaşa daha yakın alt birimlere ait olması; üst birimin, alt birimin yetersiz kalması durumunda ve yetersiz kaldığı ölçüde müdahale ederek alt birimin yeniden işlevini yerine getirebilecek düzeye gelmesi amacıyla sınırlı olarak yardım etmesi şeklinde tanımlanabilir.¹⁰⁷

Maastricht'de imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması ile kamu hizmetlerinin daha etkin ve halka yakın dolayısıyla demokratik olarak yerel düzeyde yerine getirilmesini öngören hizmette yerellik, halka yakınlık (subsidiarity) ilkesi getirilmiştir. Hıristiyan sosyal öğretilerinden gelen ve Yirminci Yüzyılda Katolik sosyal öğretisi bağlamında gelişen yerellik ilkesinin Antlaşmaya konması Birliğin gerçekleşmesiyle birlikte güçlenmesi beklenen merkezîyetçiliğe karşı duyulan bir tepkinin sonucudur. Birleşmenin ve bütünleşmenin, Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuç doğurması, bu ilke ile önlenmek istenmiştir¹⁰⁸. Bunun yanında, AB'nin ortak pazar programını uygulamaya başlaması ile birlikte tüm politika alanlarında yoğun bir düzenleme gereksinimi ortaya çıkmış, Brüksel'deki merkezi bürokrasinin tüm düzenlemeleri yapması ve uygulaması olanaksız hale gelmiştir. Ortak pazar programı nedeniyle AB birincil karar düzeyi olmuş, diğer yönetim düzeyleri ile yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının yapılması ve bunun bazı kurallara bağlanması gerekmiştir. Dolayısıyla, yerellik ilkesi, Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımını belirleyen; bunun yanında, vatandaşa olabildiğince yakın karar alınmasını sağlayan, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına alan ve vatandaşlarca Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinin benimsenmesini hızlandıracak olan bir ilke olarak AB sistemi içindeki yerini almıştır. Yerellik ilkesinin söz konusu olduğu bir yetkilendirme sisteminde esas olan, bireye yakın alt birimlerin eylem alanının mümkün olduğu ölçüde geniş tutulmasıdır. Yerellik ilkesi alt düzey lehine genel yetki öngörmemektedir, ancak

¹⁰⁶ Özel, 2004, s.60

¹⁰⁷ Canatan, B., 2001, Yerellik İlkesi, Galeri Kültür, Ankara, s.41

¹⁰⁸ Keleş, R., 1994, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Konferansı, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenaur Vakfı, Ankara

üst düzeye de genel yetki tanımamaktadır. Sadece her iki düzeyin genel yetkili olduğu kimi alanlar vardır. Üstelik üst düzeyin (örneğin devletin) "salt yetki alanı" dar olarak tanımlanacak, bireye yakın alt birimlerin "salt yetki alanı" geniş tutulacak; ortak yetki alanında ise üst düzeyin müdahalesini en aza indirgeyecek bir mekanizma kurulacaktır. Sistemin genel mantığı merkezi devletten yana değil, yerel ya da bölgesel yönetimlerden yana işleyecektir¹⁰⁹.

Hem AB kurumları hem de Avrupa Konseyi'nin büyük önem verdiği Subsidiarite ilkesi, yerel-bölgesel yönetimlere daha çok yetki aktararak özerkliklerinin artırılmasını öngörmektedir. Bu da uzun dönemde Kuzey ve Güney Avrupa ülkelerinin yerel-bölgesel yönetimler ile sistemlerinin daha da yakınlaşmasını sağlayacaktır ve üye ülkelerin çoğunda bu yönde adımlar atılmaktadır.

Hizmetlerin görülmesinde, önceliğin alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakılmasını öngören yerellik ilkesi, Maastricht Antlaşması'nın 3/b maddesinde şöyle tanımlanmıştır: "Salt kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca Topluluk, ancak tasarlanan eylemin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilmeyecekse ve dolayısıyla tasarlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibariyle topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirebilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun eylemi, bu Antlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşmaz." (Yerellik ilkesi, Amsterdam Antlaşması'nın 5. maddesinde aynı biçimiyle yer almıştır). Buna göre, hizmette halka yakınlık ilkesinin öğeleri;

- 1- Hizmetin konusunun tamamen Birliğin kendi yetki alanına girmesi,
- 2- Üye devletlerin yetersizliği (gereklilik ilkesi)
- 3- Birliğin hizmeti daha iyi yerine getirebilmesi (etkinlik ilkesi) dir.

Avrupa Birliği'nin üye devletlerin yetki alanlarına karışması bu gerekçelerle sınırlı kalacaktır. Bunun ötesinde, hizmetleri halka en yakın olan birimler (yerel yönetimler, bölge yönetimleri ve üye devletler) yerine getireceklerdir. Bir hizmet, en alt seviyede ve halka en yakın olan yönetim birimi tarafından hiç ya da etkin bir biçimde yerine getirilemediği zaman bir üst kademe tarafından üstlenilmelidir. Ancak, gereklilik ve etkinlik ilkelerinin "nasıl tanımlanacağı ve somutlaştırılacağı" ve bu kriterlerin "nasıl

¹⁰⁹ Mengi, 1998, s,27

sınanacağı" sorunu, yerellik ilkesinin uygulanması ile ilgili olarak ortaya çıkan önemli sorunlardır¹¹⁰.

AB Konseyi, yerellik ilkesinin uygulanması için gerekli olan "gereklilik" ve "etkinlik" ilkelerinin hangi kriterlere göre belirleneceği konusunda ortaya çıkacak boşluğu doldurmak amacıyla, Aralık 1992'de bir Protokol (Protocol on the Principle of Subsidiarity) kabul ederek, bazı kriterler belirlemiştir. Protokol, yerellik ilkesinin dinamik bir kavram olduğunu ve hizmetin hangi seviyede üstlenileceğinin duruma göre değişebileceğini ifade ederek, bazı kriterlerin ölçü alınacağını belirtmiştir. Bu kriterler:

a. Konu olan hizmet, ulusal devletlerin yeterli ölçüde üstesinden gelemeyeceği ulusal sınırlar ötesi nitelikler taşımalı;

b. Ulusal devletlerin hizmeti üstlenmesi veya hizmetin yapılması konusundaki aksaklık (AB'nin eyleme geçmemesi), AB antlaşmalarının gerekleri ile çatışıyor olmalı ya da üye devletlerin çıkarlarına zarar vermeli;

c. AB düzeyinde hizmetin yapılması, eylemin boyutları ve sonuçları bakımından, ulusal devlet düzeyindeki uygulamayla kıyaslandığında, açık yararlar sağlıyor olmalıdır. Buna göre AB, bir hizmet alanında görev alması için gereklilik ve etkinlik ilkesinin bir arada gerçekleşmesi gerektiğini kabul etmektedir. Ne var ki, bu ilkelere göre hareket edilmesi de, değişik hizmet kapasitelerine ve olanaklarına sahip olan 15 (2008'de 27) ülkenin yerel ve bölgesel yönetimleri için oldukça zordur. Yerellik İlkesinin uygulamasıyla ilgili olarak Avrupa Parlamentosu 1994'de toplanan Yerel Yönetimler Konferansı Sonuç Bildirgesi'nde, yerellik ilkesine aykırı davranması durumunda yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Adalet Divanı'na başvuru hakkının sağlanmasını önermiştir¹¹¹.

2.1.1 Avrupa Konseyi (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı) ve Yerellik İlkesi

Yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecine bütün yurttaşların serbestçe katılma hakkı bütün Avrupalıların ortak mirasını oluşturan demokratik değerlerin başında gelir. Bu nedenle demokrasi ve yerinden yönetim ilkelerine dayalı bir Avrupa'nın kurulup geliştirilmesi özerk yerel yönetim düşüncesinin güçlendirilmesini ve yaygınlaştırılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla konsey 1950'li yıllardan buyana

¹¹⁰ Mengi, 1998, s,29

¹¹¹ Kösecik, 2002, s;13

bu alandaki teknik çalışmaları yürütmekte olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'na, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adına vermiş ve bu organda yerel birimlerin daha iyi temsil edilmesini gündemine almıştır.

- a. Yerel bölümlerin, Konsey'in yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarına daha etkin katılımının sağlanması,
- b. Avrupa ülkelerinde, gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yapılarının oluşturulması,
- c. Bütün Avrupa'da belediyeler ve bölge yönetimleri arasında işbirliğinin özendirilmesi ve desteklenmesi, Kongrenin başlıca görevleri arasındadır.

Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsemiş olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birkaç maddesinde de "hizmette halka yakınlık" ilkesine yer verilmiş ve bu ilke tanımlanmaya çalışılmıştır. Önce Şart'ın başlangıç bölümünde, gerçek sorumluluklara sahip yerel yönetimlerin "hem etkili, hem da yurttaşla yakın" bir yönetim sağlayacağına değinmiş olduğu gibi, 4. maddenin 3 üncü fıkrasında da şu değerlendirme yapılmaktadır: "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşla en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır". Yurttaşla yakınlığın tercih nedeni olarak görülmesi, bu fıkraya "hizmette halka yakınlık" ilkesi ile eşit bir değer kazandırmaktadır.

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan hizmette halka yakınlık ilkesiyle, Avrupa Birliği çevrelerinde kullanılan yerellik yaklaşımı birbirlerinden farklıdır. Avrupa Birliği, Birliğin siyasal amacı ile üye devletlerin yetkileri arasında bir denge oluşturmaya çalışmıştır. Oysa, Avrupa Konseyi'nin öncelikli amacı, üye devletlerin iç örgütlenmelerine hiç karışmaksızın özerk yerel ve bölgesel yönetimler düşüncesini yaymaktır. Nitekim, Şart'ın 4. maddesinin 2 nci fıkrasında "yerel yönetimler, yasalarla belirlenen sınırlar içinde, yetki alanlarının sınırları dışında bırakılmış olmayan ya da başka herhangi yönetimin görevlendirilmiş olmadığı her konuda etkinliklerde bulunmak üzere tam takdir hakkına sahip olacaklardır" denilmektedir.

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ında, hizmette halka yakınlık ilkesiyle ilgili verdiği önemi 3. maddenin ilk fıkrasında şu sözlerle belirtmektedir "Özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin, yasalarla belirlenen sınırlar içinde,

kamu hizmetlerinden önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve gücüne sahip olmalarını anlatır.”

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki çeşitli kurallar yerellik ilkesini destekleyici öğeler içermektedir. Bunların bir bölümünde görev paylaşımında göz önünde tutulması gereken az çok nesnel ölçütler vardır: “**görevin niteliği ve kapsamı**” gibi (madde 4/3). Öte yandan, aynı maddede sözü geçen **etkinlik ve ekonomi** gibi ilkeler ise göreceli olarak öznel kavramlardır.

Şart'ta ayrıca yerel yönetimleri daha özerk kılmak için devlete düşen görevlere de yer verilmiştir: Yerel yönetimlerde çalışanların statüsü ve çalışma koşulları (6/2), seçilmiş kişilerin statüsü (7/1), ulusal ekonomi politikası çerçevesinde (9/1), sorumluluklarıyla orantılı (9/2), harcamadaki gerçek artışlara olabildiğince ayak uydurmalarına olanak verecek ölçüde çeşitlilik sunan ve esneklik taşıyan (9/4), “en azından bir bölümü yasanın çizdiği sınırlar içinde, oranlarını kendilerinin belirleyebileceği yerel vergi ve harçlardan sağlanan” yeterli gelir kaynaklarına sahip olma.

Hizmette halka yakınlık ilkesi yönünden, belki bunlardan daha önemli olan, devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının sınırlarıdır. Sağlanan desteğin, “yerel yönetimlerin, kendi sorumluluk alanları içinde kullanabilecekleri takdir yetkisini azaltmaması” (9/5) ve “yapılan yardımların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin takdir haklarının kullanılmasındaki özgürlüklerini ortadan kaldırmaması” (9/7), Şart'ta yer alan bu güvencelere iki örnektir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, hizmette halka yakınlık ilkesini tamamlayan bir öge de, kendi işlerine karışma zorluğunun ortaya çıktığı durumlarda, devletin, alt düzeyde bulunan yönetimlere olabildiğince danışması gereğidir. (4/6). Şart'ta danışma zorunluluğu, özellikle üç alan açısından vurgulanmaktadır:

1. Kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren tüm konulardaki planlama ve karar alma süreçleri (4/6),
2. Devlet eliyle kaynak dağıtımının nasıl yapılacağı,
3. Yerel yönetimin sınırlarında değişiklik yapılması durumu.¹¹²

¹¹² Keleş, 1999, s.33-35

2.1.2 Maastricht Antlaşması ve Yerellik İlkesi

Avrupa Birliği yapılanmasında üye devletler ve Avrupa Birliği'nin karşılıklı yetkilerinin bir katalog halinde belirleyerek sabit bir yetki bölüşümü getirmek yerine yerellik ilkesiyle dinamik bir sistem getirilmiş, ortak yetki alanlarında üye devletlere öncelik tanımakla birlikte Birlik müdahalesinin daha etkili olacağı düşünülen alanları da Avrupa Birliği'nin müdahalesine açan bu ilkeyle egemenlikçiler ve federalistler arasında uzlaşma sağlanmıştır. Maastricht Sözleşmesi'nde bir yandan yerellik ilkesine yer verilmesi diğer yandan hem Başlangıç bölümünde hem de 1. maddede “kararların mümkün olduğu kadar vatandaşa en yakın düzeyde alınacağını” altının çizilmesi Avrupa Birliği'ne üye devletlerden ve üye devletlerin vatandaşlarınca yöneltilen “demokratik zaaf”, “müdahaleci ve merkezizetçi yapılanma” çekincelerini gidermeye yöneliktir.

Öte yandan, yerellik ilkesi sadece üye devletlerle Avrupa Birliği arasında iki düzeyli bir ilişkiyi öngörmekte, devlet-altı yönetsel ve siyasal birimlerle ilgili herhangi bir düzenleme yapmamaktadır. Nitekim, Avrupa Topluluğu Sözleşmesi'nin 5. maddesindeki (önceki 3/B maddesi) tanımda devlet altı birimlerden söz edilmediği gibi Maastricht Sözleşmesi'nin 6. maddesinin 3. fıkrasındaki “Avrupa Birliği, üyelerinin ulusal kimliklerine (yapılarına) saygı duyar” ifadesiyle de Avrupa Birliği sadece üye devletlerle muhatap olmakta, üye devletlerle devlet-altı birimler arasındaki ilişkilere karışmamaktadır. Avrupa Ekonomik Topluluğu kurucu sözleşmesine ilaveten 5. maddede yerellik tanımı şöyle yapılmaktadır:

“Topluluk iş bu sözleşme ile kendisine verilen yetkiler ve hedefler çerçevesinde faaliyette bulunur. Topluluk salt kendisine ait olmayan eylem alanlarında, yerellik ilkesine uygun olarak ancak bir eylemin amaçları üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemiyorsa ve dolayısıyla bu eylemin boyutları ve etkileri nedeniyle Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebiliyorsa müdahalede bulunur. Topluluğun eylemi iş bu sözleşme ile varılmak istenen amaçlara ulaşmak için gereken ölçüyü aşmaz.

Birinci fıkrada Topluluğun veya Birliğin hedef ve yetkilerinin mevcut sözleşmeyle belirlendiği ifade edilmektedir. Burada ilke olarak devletlerin genel yetki sahibi oldukları Birliğin ise sadece özel yetki ile donatıldığı görülmektedir. Özel yetki ilkesi, yerellik ilkesine yakın olmakla birlikte tamamen farklı bir alanı düzenlemektedir.

Uluslararası kuruluşların ortak özelliği olan bu ilke kurulan örgütün sadece verilen görev alanlarında iş göreceğini genel yetki alanının ise üye devletlere bırakıldığını belirtmektedir. Yerellik ilkesi ise karşılıklı olarak müdahaleye açık olan ortak yetki alanlarında eylem önceliğinin üye devletlerde olduğunu belirten bir ilkedir. Bir başka deyimle, özellik ilkesi Avrupa Birliği'nin yetkilerinin statik kısmını oluştururken, yerellik ilkesi dinamik kısmını oluşturur. Yerellik ilkesi önceliği üye devletlere bırakmakla birlikte yetki alanlarının etkililik testine tabi tutularak her gün yeniden tanımlanmasına olanak veren bir ilkedir ve bir ortak yetki alanında Birliğin daha etkili iş göreceği ortaya çıktığında Birliğin görev alanını genişletecek, aksi halde ise daraltacak bir ilkedir.¹¹³

5. maddenin (önceki 3/B maddesi) 2. fıkrası, öncelikle Avrupa Topluluğu'nun yetki alanını salt Topluluğa ait olan yetki alanı ve üye devletlerle ortak yetki alanı olarak ikiye ayırmaktadır. Daha sonra, ortak yetki alanında Topluluğun müdahalesi için iki şartın yerine gelmesi istenmektedir. 1- Bir yetki alanında Topuluk eylemiyle varılmak istenen amaçların üye devletlerin müdahalesiyle yeterli düzeyde gerçekleştirilemeyecek olması, 2- Söz konusu olan eylemin amaçlarının, eylemin boyutları ve etkileri nedeniyle Topuluk düzeyindeki bir müdahaleyle daha iyi gerçekleştirebilecek olması.

Burada üst düzeyin (Avrupa Birliği) de alt düzeyin (üye devletler) de yapabileceği işlerde (ortak eylem alanı ilke olarak vatandaşların daha yakın alt düzey (üye devletler) yetkili, çünkü Avrupa Birliği müdahalesi için öncelikle üye devletlerin müdahalesinin yetersiz kalması şartı vardır. Üye devletler yeterli müdahale edebildiği ölçüde harekete geçmemekle hükümlü olan (yerellik ilkesini negatif bileşeni) Avrupa Birliği, üye devletlerin yetersiz kalması halinde ve söz konusu eylemin boyutları ve etkileri nedeniyle Avrupa düzeyindeki bir müdahalenin daha iyi sonuç verecek olması halinde müdahalede bulunacaktır. (yerellik ilkesinin pozitif bileşeni)

Gerçekte, Maastricht Antlaşması'nın 3/B maddesinde yer alan biçimiyle, hizmette halka yakınlık ilkesinin en önemli iki ögesinin, devletlerin yetersizliği ve ortak çıkar olduğu görülmektedir. Bir başka deyişle, Birliğin, devletlerin yetki alanlarına karışması bu gerekçelerle sınırlı kalacak, onun ötesinde bir karışmaya fırsat verilmeyecektir. Yerellik ilkesinin dayandığı düşünce, Maastricht Antlaşması'nın 128.

¹¹³ Canatan, 2001, s.100-103

maddesinin ilk fıkrasında da başka biçimde yer almıştır. Buna göre, “Topluluk, üye devletlerin ulusal ve bölgesel çeşitliliğini koruyarak kültürel gelişmelerine katkıda bulunacak ve aynı zamanda ortak kültür mirasının korunmasına da önem verecektir”. Claude du Granrut’nün de belirttiği gibi, yerellik ilkesi öyle bir siyasal araçtır ki, onun sayesinde, hangi düzeyde olursa olsun (Avrupa Birliği, devlet, bölge ya da daha alt düzeydeki yerel birimler) merkezîyetçilik önlenmiş olur. Bir başka deyişle, yerellik ilkesi yalnız devletler açısından değil bölgeler açısından da önem taşımaktadır. Bölgeleri sistemin bütünüyle bütünleştirmekte ve kararların halka en yakın düzeylerde, bölge halklarının tarihine, kültürüne ve geleneklerine saygı içinde alınmasını güvence altına almaktadır.¹¹⁴

2.1.3 Bölgeler Komitesi ve Yerellik İlkesi

Yukarıda ifade edildiği gibi, her ne kadar “yerellik ilkesi” yerel ve bölgesel yönetimlerin beklentilerini karşılamakta çok yetersiz kaldı ise de bu doğrultudaki mücadeleler danışma niteliğinde de olsa yerel ve bölgesel yönetimleri temsil edecek bir komitenin kurulmasının sözleşme hükümleri arasında yer almasını sağlamıştır. Kurucu Sözleşmenin 263. maddesi Bölgeler Komitesi’nin kurulması konusunu düzenlemektedir. Bölgeler Komitesi karar mekanizmasında belirleyici role sahip değildir. Ancak, Avrupa Birliği’nde yerel ve bölgesel yönetimlerin haklarını savunmakta, seslerini duyurmaya çalışmaktadır. Komite’nin zamanla etkisini arttırması beklenmektedir. Antlaşmada yerellik ilkesi de açıkça yer aldı. Söz konusu Antlaşma, hem Avrupa halkları arasında sürekli olarak daha sıkı bir birlik kurulması sürecinin devam ettirileceğine değinmekte, hem de kurulacak birlikte kararların yerellik ilkesine uygun olarak, mümkün olduğunca vatandaşlara en yakın düzeyde alınmasını öngörmektedir (md.1).¹¹⁵

Bölgeler Komitesi, kurumsal konular hakkında bir rapor hazırlaması amacıyla 9–10 Mart 1994 'te özel bir komisyon kurdu. Bu komisyonun hazırlamış olduğu rapor 21 Nisan 1995'te bazı değişiklikler yapıldıktan sonra Komite tarafından kabul edildi. Rapor 1996 yılında Birliğe sunuldu, ancak umutla bakılan 15–16 Haziran 1998 Cardiff Zirvesi’nde bu konu ile ilgili herhangi bir gelişme olmamıştı. Rapor Bölgeler Komitesi’nin Avrupa Birliği’ndeki konumunu ve faaliyet imkânlarını araştırmakta, yerellik ilkesi konusunda

¹¹⁴ Keleş, 1999, s.37-38

¹¹⁵ Esen, S., 2001, “Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:59, Sayı:4, s:95

birtakım öneriler getirmekteydi. Komite yerellik ilkesine farklı bir yaklaşım göstermekte, Topluluğun yerellik ilkesine uygun olarak söz konusu eylemin amaçlarının devletlerin iç hukukuna göre yetkili bölgesel ve yerel yönetimler tarafından tam olarak gerçekleştirilememesi durumunda eyleme geçmesi gerektiğini belirtmektedir. Görüldüğü gibi, komite yerellik ilkesinin tanımına devlet altı düzeyi de katmaktadır. Bölgeler Komitesi yerellik ilkesinin işlevlerini demokratik meşruiyet, yönetimde şeffaflık ve hizmetlerde etkinlik sağlama şeklinde sıralamaktadır. Raporda ayrıca yapılacak düzenlemelerin yerellik ilkesine göre yapılması, mevcut düzenlemelerin bu doğrultuda yeniden gözden geçirilmesinin ilkenin uygulanması konusunda Komiteye düzenli olarak bilgi sunulması ve Komite'ye de Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'na başvuru hakkının tanınması istenmektedir.¹¹⁶ Komite, yerellik ilkesinin tanımındaki "yeterli biçimde/tatmin edici düzeyde" ve "daha iyi" terimlerinin de açıkça tanımlanması gereğine de dikkat çekmiş, üye devletleri, kendi ulusal yönetim sistemlerindeki yetki paylaşımında yerellik ilkesini bir "yol gösterici ilke" olarak kullanmaya davet etmiştir.¹¹⁷

Avrupa Birliği kurucu sözleşmesine yeni şeklini veren Amsterdam Antlaşması'nın ekinde yer alan "Yerellik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol'de Komite'nin istekleri yer almamıştır. Protokolün 9. maddesi Topluluk müdahalelerinin yerel yönetimlere getireceği yükün asgari düzeyde tutulması istenmekte ve yerellik ilkesinin uygulanmasına ilişkin olarak Komite'ye her yıl rapor verilmesi öngörülmektedir. Burada önemli bir hususa dikkat çekmek gerekir. O da Amsterdam Antlaşması'na eklenen bir başka protokolde Almanya, Belçika ve Avusturya'nın yerellik ilkesini ulusal düzeyde ulus-altı birimlerde uygulayacaklarını taahhüt etmeleridir. Her ne kadar verilen bu taahhütlerin mutlak bir bağlayıcılığı yoksa da ahlaki açıdan değer taşımakta ve yerel ve bölgesel yönetimler lehine olumlu örnek teşkil etmektedir.¹¹⁸

¹¹⁶ Kösecik, M. ve Yıldırım, F., 2001, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", Türk İdare Dergisi, Haziran, S.431, s.31

¹¹⁷ CoR, 1999, "Opinion of the Committee of the Regions on the Institutional Aspects of Enlargement", Local and Regional Government at the Heart of Europe", Official Journal of the European Communities, C 374/15

¹¹⁸ Taş, 2003, s.130

2.2 Bölgeler

2.2.1 Bölge, Bölge Yönetimi, Bölgeselleşme ve Bölgecilik

Bölge yönetimi, Avrupa Bölgeler Birliği gibi düşüncelerin kökleri 17. yüzyıla kadar götürülebilir. Seksenli yılların başından beri de, Avrupa'nın bütünleşmesi bağlamında Avrupa Birliği'nde bölgeler giderek önem kazanmıştır. Bunun en önemli nedenlerinden birisi, ulus üstü bir yapıyla birlikte ortaya çıkması olası merkezileşme eğilimlerine tepkidir. Bir başka önemli neden de Avrupa'nın çeşitliliğini koruma isteğidir. Avrupa Birliği'ne üye devletlerin bölgeleri coğrafi alan, nüfus, akçal kaynaklar, hukuki durum, hâkimiyet-otorite ve siyasî haklar yönünden farklılıklar gösterir. Avrupa Bölgeler Üst Birliği ile bağlantılı olarak yapılan tanıma göre, bölge, Avrupa Birliği çerçevesinde ulusal devletin altında, seçilmiş bir organa sahip Alman, Avusturya ve Belçika gibi federal devletlerde eyaletlerden, İspanya, İtalya, Hollanda ve Fransa'daki görece güçlü bölgelere; Lüksemburg, İngiltere, İrlanda, Danimarka, Portekiz, Finlandiya ve Yunanistan'da ki yerel yönetimlere kadar uzanmaktadır.

Avrupa Topluluğu'nun Kurucu Antlaşmaları'nda bölgelerin ya da eyaletlerin adlarının geçmediği görülmektedir. Bölgeler Avrupa Topluluğu içinde ancak 1988'de Bölgesel ve Yerel Yönetimler Komisyonu ile temsil edilmeye başlandı; bugünkü önemlerini kazanmaları ise, Maastricht Antlaşması ile olmuştur denilebilir.

Etimolojik kökleri Latince "regio: çevre, alan" anlamına gelen "bölge", çok anlamlı, çok yönlü ve sınırları güç çizilebilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin devletler topluluğu bağlamında bölge, bir kıt'ayı ya da birden çok devleti kapsayabilir; ya da devlet bağlamında bir alt düzeyi ifade edebilir. "Bölgeler Avrupası'nda ise, bir yandan üye devletlerin yer aldığı, öte yandan da birden çok yerel alanı kapsayan birimleri ifade etmektedir. Son yıllarda uluslararası hukuk terminolojisinde aynı çıkarları güden, coğrafi, siyasal ve ekonomik yakınlık içindeki devletlerin oluşturdukları birlikler de bölge olarak önem kazanmışlardır. Avrupa Birliği'de böyle bir örgütlenme olarak değerlendirilebilir.¹¹⁹

Bölgenin başlıca özellikleri, bir coğrafi alanı kaplaması, benzer ekonomik ve sosyal yapıya sahip olması, ortak tarihi geçmiş çerçevesinde ortak etnik, kültürel ve dini özelliklere sahip, aynı dili konuşan halklardan oluşmasıdır. Bölge tanımı yapabilmek için ise, coğrafi,

¹¹⁹ Mengi, 1998, s.43

etnik, kültürel, endüstriyel, kentsel ya da yönetsel ölçütler kullanılmaktadır. Örneğin, coğrafi ölçütler kullanılarak ve bulunulan yer göz önünde bulundurularak bölgeler dağ bölgeleri, sınır bölgeleri, kıyı bölgeleri ya da merkez bölgeler olarak kümelendirilebilir. Yönetsel açıdan, aktarılan yetkiler bakımından coğrafi bölgeler, planlama bölgeleri, ekonomik bölgeler ve kültür bölgeleri olabilir. Özerkliğin derecesi açısından devletin bir parçası olarak yönetim bölgeleri (il olabilir), ya da otonom bölgeler ya da örneğin Benelux devletleri gibi bölge devletleri olabilir.

Bölgeciliğin değişik anlamlarda kullanıldığı da görülmektedir. Bölgeciliğin uzun bir süre parçalanma yönünde bir kavrayış oluşturduğu söylenmektedir. Bu anlamda bölgecilik; ortak etnik, kültürel ve tarihsel özelliklere sahip bir bölge ve bu bölgede yaşayan nüfusun merkezi yönetimin egemenliğine karşı bağımsızlık çabalarını ifade eder. Aşağıdan yukarıya doğru başlayıp gelişen bu çabalar kültürel ve etnik kimliğin bir güvencesi olmakla birlikte aynı zamanda siyasal bir harekettir ve ayrılıkçılığa kadar gidebilir. Zaten, bölgecilik uzun süre ayrılıkçılığın, bölünmenin yolu olarak görülmüştür. Diğer taraftan, bölgecilik küreselleşmenin istediği ulus üstü bütünleşmelerle de ilgilidir. Bu anlamda bölgecilik ise büyük bir topluluk içindeki kendine özgü olan alt birimlerin birliği olarak anlaşılmaktadır. Bölgeciliğin bu biçiminde de uluslararası ilişkiler çerçevesinde, yeryüzünün belli bir alanında kimi devletlerin ekonomik ya da askeri açıdan işbirliği yapmak üzere bir araya gelmeleri söz konusudur. Örneğin NATO, Varşova Paktı ya da Avrupa Birliği gibi. Bu anlamdaki bölgecilik çok uluslu şirketlerin kolay hareket etmelerini sağlamak amacıyla merkezi yönetim iktidarını çözmeye yönelik bir anlayışı ifade etmektedir.¹²⁰ Ancak günümüzde bölgecilik artık büyük oranda bir toplulukta kendi kendine yeterli birimlerin bütünleşebilmesine katkı sağlayabilecek bir ilke olarak görülmektedir.¹²¹

Öte yandan, bölgecilik, bir devletin sınırları içinde, siyasal anlamda bazı haklara sahip olmak isteyen alanların ya da toplulukların çabalarını ifade edebilir. Bu anlam da kullanılan bölgecilik de aslında kendi içinde türdeş değildir; bu tanımdaki bölgecilik hareketlerini üç kümede değerlendirmek mümkündür. Bölgeciliğin ilk biçimi, uygarlık süreci içerisinde modern toplumun gerekleri ve getirdikleri sonucunda ortaya çıkan yabancılığa karşı kültürel ve siyasal kimliği koruma ve geliştirme çabalarıdır. Aynı kültürü ve dili paylaşan topluluklar, etnik gruplar ve halklar kimliklerini tehlikede hissederek kimi düzenlemeler

¹²⁰ Demiral, B., 2006, "Avrupa Birliği ve Türkiye' de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri", Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Özgür, H., Parlak, B., (ed), Alfa Aktüel, s.133

¹²¹ Özel , 2004, s.76

yapılmasını merkezi yönetimden istemektedirler. İkinci tür bölgecilikte, sözü edilen grupların bir adım daha ileri giderek, istemlerini anayasal düzenlemelere dönüştürme çabaları vardır. Ayrılcılığa dek gidebilecek bölgeselleştirme hareketleri bu kümede yer alır. Bölgeciliğin üçüncü biçiminde ise, yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin sınır ötesi işbirliği çerçevesinde oluşturdukları birlikler söz konusudur. Bu tür bölgeselleştirmede etnik, tarihsel ya da kültürel öğeler önem taşımaz. Turizm, altyapı ve çevre koruma gibi sınır ötesi nitelik taşıyan sorunlar için işbirliği yapma düşüncesi ön plandadır. 1972 'de kurulan, Avusturya eyaletlerinden pek çoğunun katıldığı, Bavyera 'nın ve diğer Alp Bölgesi birimlerinin oluşturduğu birlik bu tür bölgeciliğe örnek olarak verilebilir.

Bölgeselleştirme, bölgecilikten farklı bir kavramdır ve daha çok yönetsel bir anlam taşır. Merkezi yönetim karşısında yerel ve bölgesel birimlerin yönetsel açıdan güçlendirilmesini, bir başka deyişle âdem-i merkezileştirmeyi anlatır. Bu nedenle bölgeciliğin kavram olarak âdem-i merkezileştirme anlamına gelen "decentralisation" kavramından ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Âdem-i merkezileştirme, merkezi yönetimin devlet işlevlerini ilke olarak yerine getirmesi; ancak yürütme yetkisinin belirli sınırlar içerisinde, kendi alanlarında yetkileri olan yerel birimlere devredilmesini anlatır. Bu anlamda, âdem-i merkezileştirme bölgeciliğe değil, bölgeselleştirmeye yaklaşır.

Bölgeselleşme genel olarak devletin idari örgütlenmesinde yeni bir kademe oluşturulması olarak tanımlanmaktadır. Oluşturulan yeni kurumlar, organları ve yetkileri açısından önemli farklılıklar göstermekle birlikte her zaman var olan yerel yapıların üzerine oturur.

Morgan'a göre bölgeselleşme, yerel üstü toprak alanının en üst siyasi otorite tarafından yukarıdan aşağıya yapılandırılmasıdır. Bölgecilik ise aşağıdan yukarıya doğru işleyen bir süreçtir. Bu süreci harekete geçiren ise aşağıdan gelen siyasi ya da kültürel taleplerin üst siyasi otorite tarafından ihmal edildiğine ilişkin izlenimdir. Hettne ise bölgeselleşmeyi bölgesel dinamizm kavramından yola çıkarak açıklar. Bölgesel dinamizm birbiriyle ilişkili iki boyuta sahiptir. Bölgeler arası değişim süreci ve bölgenin dış sınırlarının tanımlanması. Bölgeler arası değişim süreci çoğunlukla bölgeselleşme olarak adlandırılır ve kavramsal olarak birçok farklı düzeyde eş zamanlı yürüten çok boyutlu (ekonomi, güvenlik, kültürel ve çevresel) bir süreç olarak tarif edilir. Bölgeselleşme süreci bölgeye ekonomik bağımsızlık, kurumsal bağlar, siyasi güven ve kültürel varlıklar gibi değerler kazandırır. Marcou, bölgeselleşmeyi daha çok devletin toplumsal örgütlenmesine, özellikle de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında

oluşturulacak ya da var olan ara kademenin yüklenmesi gereken işlevler ve hedeflerin yeniden tasarlanması olarak ifade etmektedir. Marcou bölgeselleşmeyi coğrafi ve ekonomik bölgelerden yola çıkarak tanımlamaya çalışmanın daha doğru olduğunu iddia eder.¹²²

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi örgütünde oluşturulan yönlendirme komitesinin 21.-22.-23. toplantılarında Bölgesel Şart Taslağı üzerinde Avrupa Bölgeler Birliği (AER) temsilcisi söz alarak, bölgeselleşmeyi, “İdari-Yönetimsel bir sürece ve bir idari yönetim tekniğine karşılık gelen bir terim” olarak tanımlamıştır.¹²³

2.2.2 Bölgeselleşme Nedenleri

Bölgeselleşme olgusu üç ana başlık adı altında toplanabilir. Bunlar;

1.Ekonomik nedenler, 2. Siyasal nedenler, 3. Kültürel ve dilsel nedenler.¹²⁴

2.2.2.1 Ekonomik Nedenler

Ülke içinde bölgeler arası ekonomik büyümenin orantısızlığı, bölgeselleşmenin önemli bir itici gücüdür. Gelişmiş ve az gelişmiş bölgelerin merkezi iktidardan istemlerinin taban tabana zıtlığı, pek çok kez değişik ekonomik planlama ve politikalarını gerektirmektedir. Bu konuda temel sorun ekonomik büyümenin ürünlerinin ülke bazında en iyi dağılımlarının gerçekleştirilmesidir. Yeterli ya da gerekli bir planlama olmaksızın, Avrupa’da son otuz yılda görülen ilerleme kimi bölgelerin, bazılarının aleyhine daha ayrıcalıklı bir konuma sürüklendikleri söylenebilir. Bu durum az gelişmiş bölgeler tarafından kabul görmezken, süreç ulusal bir zeminde gelişmektedir. Böylece bölgesel siyaset, son on yıllarda Batı Avrupa hükümetlerinin çoğu için en önemli kaygı durumuna gelmiştir. Bu siyasetin en temel gerekçesi, ekonomik yönden geri kalmış bölgelerde sanayinin gelişmesini sağlamak, yeni iş alanları yaratmak ve böylece bölgeleri ayıran farkları azaltmaktır. Bu açıdan bölgeselleşmenin etik temelini dağıtıcı adalet sağlamak olduğu söylenebilir. Bu biçimde gelişmede denklik ve daha adil bir paylaşım mekanizması kurulmak istenmiştir.¹²⁵

Bizim çalışmamızda bölge anlayışı bölgesel kalkınma anlayışı çerçevesinde bir model olarak ele alınmaktadır. Bu konu beşinci bölümde işlenmektedir.

¹²² Eliçin, Arıkan Y, 2006, ”Avrupa Bütünleşmesi ve Bölgecilik”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Özgür, H., Parlak, B., (ed), Alfa Aktüel, s.110

¹²³ Keleş, R., Erbay,Y.,1999, “Avrupa Konseyi’nin Bölgeselleşme Olgusuna Bakışı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.8,S.18.

¹²⁴ Nalbant, A.,1996, “Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi?, Kuramsal Temeller”, Amme İdaresi Dergisi, C 29, S.2.

¹²⁵ Yıldırım, T, 1995,İdare Hukuku Açısından Bölge Kalkınması ve GAP Modeli, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İ.Ü. SBE, s.215

2.2.2.2 Siyasal Nedenler

Temel siyasi neden merkezi devlet yapısının siyasal bir yetersizlik durumu ile karşı karşıya kalmasıdır. Merkezi devlette görülen tıkanma ve etkisizleşme olgusu, siyasal iktidarın kullanımına daha geniş katılımı gerektiren bir özerklik gereksinimini doğurmaktadır. Bu durum ise, yerel güçlerin ulusal planlamaya daha etkin müdahalelerini mümkün kılmaktadır. Bu açıdan bölgeselleşme ulusal devlete sorunlarının çözümünde yardımcı olacaktır. Böylece, ikilem gibi gözükse de, bölgelerin gerçek önemi, modern devletin ve modern ekonominin merkezci eğilimlerine katkıda bulunulmasıdır. Sonuçta, bölge düzeyinde halkın, karar alma süreçlerine ve siyasal işlemleri denetlemeye daha geniş katılımı sağlanmaktadır.¹²⁶

Federal deneyimler, fonlar aracılığıyla zengin bölgelerden yoksullara kaynak aktarımı gerçekleştirerek gelişme dengesizliğini gidermeye çalışmaktadır. Merkezin yaygınlaştırdığı bir yapı, ülkedeki bütünlük karşıtı hareketleri durdurur. Federal sistemin ikinci özelliği ise, federal sistem bölünme için çok kritik bir araç olarak görülür, ama bunun terside doğrudur. Eğer akıllıca yapılmışsa devletin bütünleştirme kapasitesi güçlenir.

2.2.2.3 Kültürel ve Dilsel Nedenler

Kimi ülkelerde ise bölgeselleşmenin ağırlıklı nedenleri arasında kültürel ve dilsel öğeler bulunmaktadır. Belçika'nın Valon, Flaman ve Alman kültürel toplulukları gibi. Uygulamada çeşitli tarihsel nedenlerinde yerel yönetim birimlerini yeni arayışlara yönelmede etkili unsurlardan biri olduğu görülmektedir.

2.2.3 Bölge Modelleri

Bölge kendi içinde türdeş bir anlam taşımaz. Değişik boyutlarıyla son derece değişik görünüm alan bölgeler, anlamlarına göre değişik kategorilere ayrılmakta bu kategorilerde kendi içerisinde sınıflandırılmaktadır. Bölge olgusunun daha iyi kavranmasına yönelik yapılan bir sınıflandırmaya göre¹²⁷ bölgeler önce üç kategoriye ayrılmakta; bu kategoriler de alt başlıklara ayrılmaktadır: Birinci kategori, bölgeleri, “doğal bölge”, “ekonomik bölge”, “toplumbilimsel bölge”, ve “yönetimsel bölge” olarak ayırmaktadır. İkinci kategoride bölgeler, yapay olarak oluşturulma biçimleri dikkate alınarak ikiye ayırt edilmektedir. İlki, bölge planlaması amacıyla ilgili kuruluşlarca

¹²⁶ Nalbant, 1996, s.239

¹²⁷ Keleş, 1999,s.58

oluşturulmuş bölgeler; ikincisi, devlet ile yerel yönetimler arasında kalan yönetsel bir basamak olarak oluşturulmuş bölgeler. Üçüncü kategorileşme, bölgenin yapısal özelliklerine göre yapılmaktadır. Bu açıdan üç ayrı tür bölge söz konusudur. Bunlardan birincisi devletin yetki genişliği ilkesi gereğince oluşturduğu taşra birimleri bölge örgütleridir. İkincisi, bölge çapında oluşturulmuş yerel yönetimlerdir. (Fransa ve İtalya'da olduğu gibi). Üçüncü bir bölge ise, bir bölgesel özerklikten yararlanan, ayrı bir anayasaya sahip olan, yasama ve yargılama yetkileri bulunan bölgelerdir (Alman eyaletleri gibi).

Avrupa haritası, türlü ölçütlere göre oluşturulmuş bölgelerden oluşan bir mozaik durumundadır. Avrupa Birliği ülkelerindeki uygulama modellerine göre bölgeler aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir:¹²⁸

2.2.3.1 Plan Bölgeleri Ve Ekonomik Bölgeselleşme

Plan bölgeleri kavramı üzerinde ilerideki dördüncü ve beşinci bölümlerde daha açıklayıcı bir şekilde duracağız. Plan bölgeleri ve ekonomik bölgeselleşme hakkında 5.bölümde Yuntağı Yöresi Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi plan bölgeleri ile ilişkilendirilerek ayrıntılı olarak incelenecektir. Bu bölümde bölge modeli olarak kısaca plan bölgenin tanımı yapılacaktır.

Plan bölgesi, ekonomik ve sosyolojik gerekçelerle, merkezi yönetimin bölgesel planlamaya gerek duyması nedeniyle genellikle merkezi otoritesinin idaresi altında kurulan ve yerel yönetim organlarının katkısının da alındığı bölgelerdir. Bu çerçevede bölge, esas olarak ekonomik kalkınma planının il üstü çevresidir.

Tüm Avrupa Birliği ülkeleri devlet ve yönetim yapılarından bağımsız olarak planlama bölgelerine sahiptir. Yapay olarak oluşturulmuş olan bu bölgeler, planlama ve imar tüzeti kavramı olarak bir değer taşırlar. Kalkınma planlarının uygulanması ve yatırım planlaması amacıyla kurulmuş bölgeler bu kümede bulunur.¹²⁹ Ekonomik kaynakların kullanımı ve devlet yatırımları için en uygun yönetim ölçeğine ulaşmak hedeflidir. Ulaştırma bölgeleri, teşvik bölgeleri ve işgücü piyasası için planlama bölgeleri oluşturulabilir.¹³⁰

¹²⁸ Tekeli İ.,1971, Bölge Planlaması Üzerine, İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, İstanbul,

¹²⁹ Keleş,2006, s.85

¹³⁰ Mengi, 1998. s.48

2.2.3.2 İdari Bölge

İdari bölgeler, yerel yönetimler grubunda yer alan tüzel kişiliklerdir. Özellikle âdem-i merkeziyetçi devletlerin tipik birimleridir. Çoğunlukla yapay olarak oluşturulmamışlardır; belli tarihsel geçmişe sahiptirler.¹³¹

İdari bölge kategorisi ikili bir işlev yüklenir. İdari bölge hem genel yönetim hizmetlerinin görüldüğü bir idari çevredir ve buna bağlı olarak yetki genişliği veya planlama gibi esasları da içerir; hem de yerel topluluğun idari özerkliğinin tanındığı bir yerel yönetimdir. Ama hiçbir şekilde siyasal yetkileri bulunmaz. Bir merkezi yönetim çevresi olarak bölgede, merkezi yönetimin yetki genişliği ilkesine göre görevlendirdiği ajanı (bölge valisi gibi) hükümeti temsil eder.

Yerel yönetim olarak bölgelerin organları, seçimle gelmekte; yetki ve görevlerini yasalar belirlemektedir. Bu tip bölgeselleşme için Fransız bölgeselleşmesi ve Portekiz idari bölgeleri örnek gösterilebilir. Fransız bölgeleri tıpkı belediyeler ve iller gibi birer yerel yönetim birimidir ve siyasal yetkilere sahip değildir.¹³²

2.2.3.3 Siyasal Bölge

Siyasal yetkilere sahip ve genellikle hukuki değer yönünden ya anayasaya eşit, ya anayasayla yasa arasında yer alan yasa ya da yasalarla eş düzeyde olmakla birlikte gerek hazırlanma, gerek kabul gerekse değiştirme yönünden istisnai kurallara bağlı olan, statülerle kurulan ve yetkilerini de anayasa, statü ve yasaların belirlediği ve kural olarak organları seçimle gelen bölge tipidir. İspanya'da siyasal bölge yerine özerk topluluk ya da özerk yönetim kavramı kullanılmaktadır. Siyasal bölgeler için otonom-özerk bölgeler tanımı da kullanılabilir. Siyasal bölge devlet ile yerel yönetim arasında bir yer tutar. Egemenliğe sahip olmadığı için devlet olarak tanımlanamaz. Siyasal yetkilere sahip olduğu içinde bir yerel yönetim olarak tanımlanamaz. Fakat özellikleri yönünden federe devletlere benzemekte, bu bakımdan kimi devletsiz özellikler göstermektedir.

Bu anlamda siyasal özerklik ilk olarak kendi hukuki statüsünü belirlemeye katılmalıdır. İspanya ve İtalya'da özerk bölgeler kendi statülerinin belirlenmesine

¹³¹ Mengi, 1998 s.48

¹³² Nalbant, 1996, s.242

katılmaktadırlar. Bunların özerklik statüleri, özerk bölgelerin anayasası niteliğindedir ve bu bakımdan federe devletlerin anayasal güvenceye dayalı özerkliğine benzer. Ama iki farkla, birincisi, federe devletlerin statüleri hukuken bir anayasadır, bir organik veya olağan yasa değildir. İkinci olarak federe devlet anayasaları, federal anayasadan önce olabileceken, özerk bölgeler için bu söz konusu olamaz, bunların statüsel özerkliğinin kaynağı anayasadır.

Fakat özerk bölgelerin varlığı, kural olarak tek yönlü bir merkezi işlemle (yasa, düzenleyici işlem) ortaya çıkmaz. Bu durum, onları kendi statüsünü belirlemeye katılamayan yerel yönetimlerden ve planbölgesi, idari bölge gibi diğer bölgelerden ayırır. Diğer yandan, statüsel özerklik, idari yerinden yönetim ilkesinden de uzaklaşma anlamına gelmektedir.

Siyasal bölgelerin özerkliğinin diğer boyutu ise, bunların yetkilerinin içeriği ve devir biçimidir. İlk olarak, özerk bölgelerin yetkilerinin kaynağı, anayasa ve kendi statüleridir. Özerk bölgelerin varlığı için, tıpkı çoğu federal anayasada yapıldığı gibi, yetkilerin alanlara bölünmesi ve belirli bir alanda, yasama yetkisinin bölgelere tanınması; başka bir anlatımla, yasama özerkliği ile donatılması gereklidir. Siyasal bölgeselleşme ile idari bölgeselleşme arasındaki temel ayırım, yasama iktidarının tekliği/çoğulluğu ölçütüdür. Siyasal bölge devletlerde, normatif iktidar (yasama iktidarı) çoğuldur. Hem ulusal iktidarın, hem de bölgesel organların yasama iktidarı bulunmaktadır. Buna karşılık, idari bölgeselleşmede, yasama iktidarının tekliği, üniter devlet kapsamında korunmaktadır. Bölgesel organlara, hiçbir biçimde yasama yetkisi tanınmamıştır.

Yasama özerkliği de değişik derecelerde olabilir. İspanyol Özerk Topluluklarının saklı yasama alanı vardır ve bu alanda ulusal parlamento yasa çıkartamaz. İspanyol Özerk Toplulukları ile Alman Land'larının (federe devletlerinin), yasama yetkisinin kapsamının karşılaştırılması ilginç sonuçlar verir: Yasama alanında, Land'ların özerkliği, özerk topluluklara göre daha zayıftır; çünkü F. Alman Anayasasının 31. maddesine göre, federal hukuk federe hukuktan üstündür. Bu yönden, siyasal bölgelerin yasama özerkliği kimi durumlarda federe devletlerin özerkliğini geçebilir. Ayrıca, yasama özerkliğinin, bir ülkede, bütün bölgelere eşit oranda tanınması gerekmez. Ne İspanya 'da, ne de İtalya'da özerk bölgelerin yasama özerkliği ve genel olarak yetkileri

eşit değildir. Nitekim, İtalya ve İspanya'da anayasa, bölgelerin kendilerine bırakılan yetkilerin tümünün veya bir kısmının sorumluluğunu alma serbestisi tanımıştır.

Yasama özerkliğinin doğal sonucu, kendi yürütme organlarının ve idare aygıtlarının bulunmasıdır. Fakat yargısal alanda, siyasal bölgelerin özerk yetkileri bulunmaz. Örneğin, İspanya'da, bölgelere, sınırlı olarak ve sadece yargı örgütü alanında yetki tanınmışken, İtalya'da, bölgelerin hiçbir yargısal yetkisi bulunmaz. Bu nedenle bu iki ülkede de tıpkı üniter devletlerde olduğu gibi, yargı erkinin tekliği ve birliği ilkesi geçerlidir.¹³³

2.2.3.4 Kültürel Bölge

Kültürel bölge ise, çok kültürlü (geniş anlamda çok dilli, çok dinli) toplumlarda öngörülebilir bir bölgeselleşme tipidir. Bu bölgeselleşme, bölgesel organların yetki alanına giren kişilerin temelde kişisel (kültürel, dilsel, dinsel) bir ölçütle tanımlandığı, kişi yönünden yerinden yönetim niteliğinde sayılabilir; çünkü ana niteliği yersellik değil, kültürel topluma aidiyettir. Bölgesel otoritelerin yetkileri o kültürü taşıyan öğelerin (nüfus, kültürel malvarlığı vb.) bulunduğu bütün ülke için geçerli olabileceği gibi; bölgesel bir çevreyle de sınırlı tutulabilir. Kültürel bölgenin, özerk yasama ve kendi hukuki statüsünü belirlemeye katılma gibi yetkileri olabilir (Belçika 'da Topluluk, Osmanlı Devletinde Dinsel Topluluk). Bu bakımdan siyasal bölgelere yaklaşır. Fakat devredilen yetkilerin belirli bir alana özgü olması yönünden bu bölgelerden farklılaşır.

Federalizm öncesi Belçika 'nın iki düzeyli bölgeselleşmesinde (kültürel bölge/coğrafi ve ekonomik bölge) kültürel bölgeler, bu tipte bölgelerdir ve bunların, kültürel alanda normatif (yasama) iktidarı vardır. Bu bölgeler, temelde kültürel bir ölçütle tanımlansa da, yersel bir öge de içerir. Çünkü örneğin Valon Kültür Konseyi'nin yasaları, sadece Valon bölgesinde ve Brüksel'in Fransızca konuşulan kantonlarında geçerliydi. Federal devlet biçimine geçildikten sonra, bu kültürel bölgeler, federal sistem içinde varlığını korumuştur.

Bu tip bölgelerin kuruluşu, kural olarak, normatif düzeyde anayasa ile yasa arasında yer alan veya yasalarla eşdeğerde olmakla birlikte istisnai kurallara tabi olan statülerle (nizamnamelerle) sağlanmakta ve özerk bir kurumlaşmaya gidilmektedir.¹³⁴

¹³³ Nalbant,1996, s.244-245

¹³⁴ Nalbant, 1996, s.246

2.2.4 Üye Devletlerde Bölgeler

Avrupa Birliği'ne üye devletlerdeki bölgeleri kümelendirmek yerel yönetimleri kümelendirmek kadar güçtür. Üye devletlerin farklı devlet ve yönetim yapıları, kültürel ve etnik özellikleri, ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyleri ve tarihsel geçmişleri, farklı bölge tanımları yapılmasını gerektirmektedir. Yine de, Birlik içindeki bölge modellerini aşağıdaki şekilde sınıflamak mümkündür.

Bölgeselleşme çabalarının belli bir olgunluğa erişmiş olduğu ülkelerde, bölgeler yalnız yönetsel değil, aynı zamanda, siyasal anlamda da belli bir özerklikten yararlanmaktadırlar. Bununla birlikte aşağıdaki bölümde değinildiği gibi, hepsinde anayasalar ve yasalar, bölgeselleşmenin ulusal birlik ve toprak bütünlüğüne ters düşecek doğrultulara yönelmesini önleyecek güvenceler getirmiş durumdadır.

2.2.4.1 Federal Devletlerde Bölge

Topluluk üye devletleri içinde şu anda üç federal devlet bulunmaktadır. Söz konusu bu devletler Almanya, Avusturya ve Belçika'dır. Bu tür devletlerde eyaletler kendi haklarını gösteren bir kataloğa ve ayrıca genel devlet iradesinin oluşum sürecine katılma olanağına sahiptirler. Eyaletler, açıkça federal parlamentoya bırakılmış olmayan her konuda yasama ve yürütme erklerine sahiptirler. Eyaletler, kendi temsilcilerinden oluşan federal senato yolu ile federal düzeydeki yasama çalışmalarına katılırlar. Eyaletler ve federal devlet yasama yetkilerini paylaşmışlardır. Kimi yetkiler salt federal devletin ya da salt eyaletlerindir. Kimi yetkiler ise her ikisi tarafından birlikte kullanılan yasama yetkileridir.¹³⁵

2.2.4.2 Bölgeselleşmiş Devletlerde Bölge

Bölgeselleşmiş devletler adı altında, kendilerini açıkça yerel düzeyden ayıran ortalama bir büyüklüğü, geniş çaplı bir özerkliği, kendine özgü yasama yetkilerini ve anayasal bir dereceye sahip alt düzey kamu kuruluşu olarak düzenlenmiş bölgesel taşra yönetim birimlerine sahip devletler anlaşılmalıdır. Bunların federal devletten farkının, federal devlet yapısı içindeki bölgeler, merkezi devletin görevini yerine getirirken, bunların yoğun bir şekilde katılımının söz konusu olmaması olduğu belirtilmektedir. İtalya ve İspanya bölgeselleşmiş devletler olarak kabul edilmektedir. Çünkü bu

¹³⁵ Keleş, 2006, s.86

devletlerin bölgelerine, anayasal düzeyde bir derece (üstünlük) verilmiş ve varlıkları anayasa ile güvence altına alınmıştır. Ayrıca, bu bölgeler kendilerine özgü yasama yetkilerine sahiptirler. İspanya'nın federal bir devlet modeli yolunda ilerlediği ama henüz federal bir devlet olmadığı söylenebilir.¹³⁶ Çünkü henüz İspanya'nın federal bir anayasası mevcut değildir. İspanya'nın 17 özerk topluluğu vardır ve bu özerk topluluklar ortak kültür, tarih ve ekonomik yapı özellikleri olan illerden ve aynı zamanda belediyelerden oluşmaktadır.

2.2.4.3 Âdem-i Merkezileşmiş Devletlerde Bölge

Bu gruptaki devletler, anayasaca öngörülmuş ya da en azından belirli bir anayasal korumadan yararlanan ve kendi görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirebilen, alt düzeyde konumlandırılmış bölgesel yönetimlere sahiptirler. Topluluğun şu andaki üye devletleri içinde üç âdem-i merkezileşmiş devlet bulunmaktadır; bunlar, Fransa, Hollanda ve Portekiz'dir. Bu devletlerin bölgesel yönetim birimleri, anayasaca esaslı bir korunmaya sahiptirler. Bu bölgesel yönetimler, kendilerine özgü belirli bir görevin alanını yürütürler. Aynı zamanda, Portekiz örneğinde olduğu gibi, bu görevlerin yürütülmesi anayasal olarak düzenlenmiştir.

2.2.4.4 Üniter Devletlerde Bölge

Üniter devletlerden, alt düzey yönetim birimleri olarak, yalnızca yerel düzeyi tanıyan ve bu alt düzey yönetim birimlerinin yalnızca basit bir yasaya dayandığı, yalnızca yönetim yapısına sahip üye devletler anlaşılmaktadır.

Topluluk üye devletlerinden, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, İrlanda, Lüksemburg, İsveç ve Yunanistan, üniter esaslara sahip 7 üye devleti oluşturmaktadır. Bu ülkelerde, yalnızca yerel yönetim birimleri, bağımsız roller üstlenmişlerdir. Buna karşın, Yunan Anayasası'nın 101. maddesinde açıkça belirtildiği gibi, bölgesel düzey, kamu yönetiminde yalnızca "yetki genişliği" ilkesi çerçevesinde rol üstlenmişlerdir. Diğer taraftan, Birleşik Krallık, güçlü bir merkezîyetçiliğe sahip bir devlet yönetiminin, ancak halkın büyük bir kısmının bölgesel olarak biçimlendiren esaslı bir uyumlaştırma ile olanaklı olabileceğine açık bir örnek teşkil etmektedir.¹³⁷

¹³⁶ Özel, 2001, s.188

¹³⁷ Özel, 2001, s.189

İngiltere. İrlanda ve Yunanistan'da bulunan bölgeler için ne federalizm, ne de âdem-i merkeziyetçilik söz konusudur. İrlanda ve İngiltere'de işlevsel ve geçici bölgeselleştirme yapılmaktadır. İngiltere'de İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda olmak üzere üç özel bölge vardır. Yunanistan tekçi ve merkeziyetçi devlet olarak azınlık sorunları ve ayrılıkçı hareketler nedeniyle bölgeselleştirmeye pek sıcak bakmamaktadır.¹³⁸

2.2.5 Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Bölgeler

“Avrupa'nın Bütünleşmesi” kavramı Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşmasından çıkarılmaktadır. Bu Antlaşmanın girişinde “Avrupa Halkları arasında sürekli daha sıkı işbirliği esaslarının yaratılması” söz konusu edilmektedir. Bu kavramın içeriği 2. maddede ortaya konulmuştur. Topluluğun görevi, “Topluluk dâhilinde ekonomik yaşamda uyumlu ve ağırlıklı bir değişimi, ekonomik etkinlikler de yüksek bir rekabet düzeyini, büyük oranda sosyal güvenliği, yaşam düzeyini ve kalitesini yükseltmek, üye devletler arasında ki bağlılığı ve dayanışmayı geliştirmektir.

Bölgeciliğin uzun bir süre parçalanma yönünde bir kavrayış olduğu söylenebilir. Ancak günümüzde bölgecilik artık büyük oranda bir topluluk da kendi kendine yeterli birimlerin bütünleşebilmesine katkı sağlayabilecek bir ilke olarak anlaşılmalıdır. Diğer taraftan bölgecilik uluslar-üstü bütünleşme ile de ilgilidir. Ulus üstü bütünleşme düşüncesi başından beri ülke içi bölgecilik düşüncesi ile büyük bir yakınlık içerisinde olmuştur. Bu anlamda bölgecilik, bölgesel özerkliği artırcı veya tamamen bölgesel özerlik ereği ile, merkezi yönetimin egemenlik iddiasının çözülmesine ilişkin bir uğraşı olarak da anlaşılabilir. Burada bölge, bir bütünün altında ve yerelin üstünde, yerel düzey ile merkezi düzey arasında bulunan bir bütün olarak anlatılmak istenmektedir. Bu tür bir politik-yönetimsel yapılanma federal bir nitelik kazanmamaktadır. Çünkü bu yapı içerisindeki bölgeler, bir devlet niteliğine sahip değildir. Buna karşın, federal bir devlet yapısı içerisindeki bölgeler devletsel bir nitelik gösterirler.

Bölge ve bölgecilik kavramlarına Avrupa'nın bütünleşmesi doğrultusunda şöyle bir yaklaşım benimsendiği söylenebilir: Birlik ve çeşitlilik, Avrupa'nın temel yasasıdır. Avrupa, “Kültürel alan gücünü” elde etmiştir. Ancak Avrupa'nın “Politik ve ekonomik gücünü” de kazanabilmesi için, bunun temel yasası olan “Birlik ve çeşitlilik” arasındaki

¹³⁸ Mengi, 1998, s.48

heyecanı da kazanması gerekir. Eğer Avrupa bölümlerinin, halklarının, etnik yapılarının, taşra birimlerinin, bölgelerinin, çok çeşitliliğini, yaşam ilişkilerinin bütünlüğü örgüsü ile sarmaz ise; kendi özgün niteliğini kaybeder. Avrupa için artık, "Çokluk içinde birlik" anlayışının bilincine varılmalıdır.

Günümüzde Avrupa'nın, daha küçük birimlere, bölgeselleşmeye doğru bir eğilim taşıdığı, bu gelişmenin ise artan "tek Avrupa" düşüncesi ile yakın ilişkisi olduğu belirtilmekte ve bugün ulaşılan ya da amaçlanan "tek Avrupa" şeklindeki bütünleşmeye ve bu bütünleşmenin sonuçlarından biri olan ulus devletlerinin öneminin giderek azalması sürecine bir tepki olarak, değişik bölge halklarının ve etnik azınlıkların kendi farklılıklarının bilincine, eskisine göre daha fazla vardıkları dile getirilmektedir. Dolayısıyla, bugün Avrupa'da var olan bölgencilik ve bölgeselleşme eğilimlerini kaynağının burada aranması gerektiği söylenebilir.¹³⁹

Avrupa bütünleşmesinin en önemli sonuçlarından biri, bölgelerin siyasi faaliyetleri için kullandıkları kanalların artmış olmasıdır. Bölgesel yönetimler artık ulus devletlerle olan ikili siyasi ilişkilerinde engellenmiyor, çeşitli alanlarda farklı aktörlerle karşılıklı ilişki kurabiliyor. Çeşitli üye devletlerden yerel ve bölgesel yönetimler, Brüksel'de bağımsız bürolar kurdular. AB'ne üye devletlerdeki ve diğer bölgelerin hükümetleri resmi ya da gayri resmi hala tam olarak anlaşılamayan, çözülmeyen ve karmaşık bir örgütsel ağ oluşturdular. Bölgelerde, üye devlet ve komisyon görevlileri tarafından hazırlanan ekonomik kalkınma programlarını düzenlemek ve uygulamak amacıyla AB uzmanları uyum fonları oluşturdular. Avrupa bütünleşmesi ekonomik ve siyasal alanda bölgelerin önemini daha da artırdı ve onlara yeni dinamikler sağladı.

Avrupa bütünleşmesi ve bölgeselleşme bir çelişki oluşturmamaktadır. Bu iki sürecin daha çok, bir madalyonun iki yüzü gibi olduğu; devletin bütün sorunları çözecek yegâne yönetim düzeyi olarak yetkili kılınması görüşünün artık savunulamayacağı ileri sürülmektedir.

Avrupa bütünleşmesi ve bölgencilik, sadece devletin statüsünü elinden almaya çalışan olumsuz gelişmeler olarak görülmemelidir. Aynı zamanda, bunları uluslar-üstü ve bölge seviyesinde, bu süreçte denetimi ele geçirmeye çalışan yeni siyasal alanlar olarak görmek gerekir. Bu mücadelenin şekli buralardaki olası politikaların biçimini belirler. Bu nedenle yeni oluşacak Avrupa'nın düzeni üzerinde çeşitli mücadeleler

¹³⁹ Özel, 2004, s.101-103

olmaktadır. Piyasa görüşü ile sosyal görüş, federal görüşe karşı üniter görüş ve bölgelerin rolü.¹⁴⁰

2.2.6 Bütünleşmenin Bölgeler Üzerindeki Etkileri

Avrupa Birliği üye devletlerinin politik-yönetmel bölgeleri, Maastricht Antlaşması'na kadar hukuki temele dayandırılmamıştı. Bu yüzden Topluluk bu tarihe kadar bölgelere karşı nötr olarak nitelendirilmiştir. Politik bölgelerin Avrupa düzeyindeki çıkar temsilcilerinden olan Avrupa Bölgeler Meclisi ve Bölgeler Avrupa'sı Konferansı, Avrupa Birliği Antlaşması'nın tasarı aşamasında Topluluk'taki bölgelerin saptanmasına yönelik isteklerini ortaya koymada başarılı oldukları söylenebilir. Diğer taraftan Avrupa Parlamentosu'da daha 1970'li yıllardan itibaren bölgelerin AB ve üye devletlerdeki fonları ile ve ayrıca bölgesel ve sosyal ve ekonomik dayanışmanın gerçekleşmesine ilişkin politikalarla ilgilenmiştir. Ayrıca Avrupa Birliği Komisyonu'da Avrupa bölgesel politikaları çerçevesinde giderek daha fazla bölgesel aktörlerle doğrudan ilişkiye geçerek, yerel ve bölgesel üst birlikleri, resmi olmayan bir biçimde kendi politik çözümlemesi ve yapılması içine dâhil etmiştir. Roma Antlaşması'nın giriş bölümünde üye ülkelerin ekonomik bütünleşmelerinin başarıya ulaşması için, bölgeler arasındaki ekonomik gelişme farklarının giderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Buradan hareketle 1975 yılında bölgesel kalkınma politikasının temelini oluşturan Bölgesel Kalkınma Fonu kurulmuş ve bu fondan yardım alacak bölgeler, Topluluğun gayri safi yurt içi hâsılası'nın %75'nin altında kalan yerler olarak tanımlanmıştır. 1987'de imzalanan Avrupa Tek Senedi ile Roma Antlaşması'na 130-D maddesi eklenmiş ve bu madde çerçevesinde Avrupa Birliği'nin bölgesel politikaları kapsamında kullanılmak üzere üç fon oluşturulmuştur.

1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu,
2. Avrupa Sosyal Fonu,
3. Avrupa Tarımsal Yön Verme ve Güvence Fonu¹⁴¹

Avrupa'nın bütünleşme sürecinin derinleşmesi, bu sürece katılan birçok ülkede siyasal âdemi merkeziet de içerecek şekilde bir yerleşmeyi beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda yurttaş daha yakın yeni bir yönetim alanı oluşturulmak istenmektedir. 1950'li yıllarda Avrupa Topluluğu içinde sadece Almanya sağlam bir

¹⁴⁰ Demiral, 2006, s.145-147

¹⁴¹ T.C.Başbakanlık, 1999,Avrupa Birliği ve Türkiye, Ankara Dış Ticaret Müsteşarlığı 4.Baskı,s:105

bölgesel yapıya sahiptir. Bu örneğe çok yakın bir tarihte Belçika, İtalya ve Fransa katılmıştır. Portekiz, Hollanda ve diğer Topluluk ülkelerinde yavaş da olsa bir bölgeselleşme gerçekleşmektedir. Bu gelişmeler göstermektedir ki; Avrupa Birliği bütünleşme adımları sonucu, Birliğin üye devletler ve bunların bölgesel ve yerel yönetimleri karşısında politik ve ekonomik açıdan önem kazandığı açıktır. Ulus üstü birimlerin (Birliğe ait örgütlenmelerin) görev çeşitliliğinin süre giden genişlemesi yüzünden, Birliği oluşturma sürecine karşı harekette bulunacak aktörlerin sayısı artmaktadır. Söz konusu aktörler çerçevesinde 1980’li yıllarda özellikle Alman eyaletleri ve onların desteğinde diğer üye devletlerin politik eylem yeteneğine sahip bölgeleri Topluluk bütünleşmesine kendilerinin daha güçlü bir şekilde dâhil edilmesi girişimlerinde bulunmuşlardır.

Avrupa Birliği ülkelerindeki bölgeselleşme ve federalleşme süreçleri yanında özellikle Avrupa düzeyinde ulus-üstü aktörlerin önemini artıran Topluluk içi gelişmeler olmuştur ki bu sürecin de bölgesel eğilimleri güçlendirdiği söylenebilir. Öncelikle burada 1980’li yıllarda Topluluğun etkinlik alanını genişletmesi belirtilebilir. Bu gelişme hem antlaşma hükümlerinin geniş bir şekilde yorumlanmasıyla, hem de 1986 tarihli Tek Avrupa Senedi’nin yaptığı gibi antlaşmanın resmi yolla yapılması biçiminde düzeltilmiştir. Böylece, Topluluğun eylemleri adım adım “bölgesel politika” alanına kadar yaygınlaşmıştır. İkinci bir gelişme, çevre politikası ile araştırma ve teknoloji alanlarında olmuştur. Bu alanlarda Topluluk, Tek Avrupa Senedi ile açıkça yeni yetkiler kazanmıştır. Kısmen de olsa bölgesel sonuçlar doğuran alanlara Topluluk görev sahasının bu şekilde genişlemesi, Topluluk politikası ile ilgilenenlerin sayısının artması ve böylece Topluluk sisteminin değişik düzeyleri arasındaki karşılıklı bağımlılığın ve iç içeliğin artması anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, Topluluk artan bir oranda bölgesel beklenti ve isteklerin, bölgesel politika, araştırma ve teknoloji politikalarında teşvik programlarına katılması açısından muhatabı haline gelmektedir. Bu bağlamda, önemli bir diğer gelişme Topluluk kurumsal yapısının farklılaştırılması ile gerçekleşmiştir. Buna göre AB Bakanlar Konseyi’nin çalışma gruplarının sayısı artırılmış ve ayrıca ulusal memurların ağırlıklı olarak görev aldığı komiteler aracılığıyla AB Komisyonu’nun kararları üzerinde denetimi artmış ve böylece bu kararların bağlayıcılığı ulus devleti aşarak bölgelere doğru genişlemiştir. Bu gelişmeler ise Topluluğun federatif ve bölgeselleşmiş ülkeleri için özel bir zorluk meydana getirmiştir.

Topluğun eylem alanının tipik bir şekilde bölgelerin yetki alanlarına giren konulara doğru genişlemesi, bölgeler için ilk planda bir fırsat anlamına gelmemiş tersine her şeyden önce onların özerk hareket alanlarının esaslı bir şekilde sınırlanmasını beraberinde getirmiştir¹⁴².

Avrupa bütünleşmesi ve bölgecilik Batı Avrupa devletlerinin yapısını değiştiren iki önemli gelişme olmuştur. Bazı gözlemciler Bölgeler Avrupası'nın Devletler Avrupası'na rakip olacağını hatta onun yerine geçeceğini düşünmektedirler. Diğerlerine göre ise, bu durum çok dereceli yönetimin yeni bir şeklidir. Avrupa bütünleşmesi ekonomik ve siyasal alanda bölgelerin önemini daha da arttırdı ve onlara yeni dinamikler sağladı. Uzun dönemde bölgeler kaçınılmaz olarak bütünleşmenin yapıcı yönleriyle ilgilenecek ve Topluluğun dikkatini bölgesel sorunlara daha fazla çekebilmek için uğraşacaklardır.

Avrupa bütünleşmesinin bölgeler üzerinde siyasal etkileri de bulunmaktadır. Genel olarak Avrupa, bölge ve azınlıkların ulusal arzularını açıklayabileceği ortamlar sağlamıştır. Bu gelişme Avrupa'daki bazı bölgelerin içinde bulunduğu devletten özerklik almaları konusunda onları cesaretlendirmiştir. İskoç Ulusal Partisi ve Bask Milliyetçileri AB'nin sağladığı bu ortam içinde buldukları devletten ayrı bir varlık olmak için çaba göstermektedir. Diğer bir grup ise mevcut devletleri ortadan kaldırarak, şu andaki Birliğin küçük uluslar ve bölgelerden oluşan bir federasyona dönüşmesini istemektedirler. Galler'in Milliyetçi Partisi Plail Cymru ve Baskılı Milliyetçilerin birçoğu böyle politikalar izlemektedirler. Bunların dışındaki ayrı bir grup ise Avrupa'yı kendi milliyetçi duygularını açıklayabilecekleri ve meşrulaştırabilecekleri bir alan olarak görerek daha faydacı davranmaktadırlar¹⁴³.

2.2.7 Bölgeler Avrupa'sı veya Ulusal Devletler Avrupa'sı

“Bölgeler Avrupa'sı” veya “ulusal devletler Avrupa'sı” tanımlaması mekânsal (yerel) düzeyde temel şekillendirici aktörün devlet mi yoksa bölgeler mi olacağı hususunda yetki tartışmasını gündeme getirmektedir. Avrupa'nın güç dengesini ve buna bağlı olan barış ortamını bozucu etkiden kaçınılması bağlamında, De Gaulle'in “Europe der Vaeterlaender” (ulusal devletler Avrupa'sı) kavramı ile “Europe der Regionen” (bölgeler Avrupa'sı) biçimleri karşılaştırılmaktadır. “bölgeler Avrupa'sı” bütünleşmenin

¹⁴² Özel, 2004, s.103-106

¹⁴³ Demiral, 2006, s:145-147

yürütücüsü olarak, şimdiye kadar var olan üye devletler yerine, Avrupa'nın bütün bölgelerinin federal bir biçimde birleştirilmesini öngörmektedir. Bölgeler Avrupa'sı modelinde bölgelerin, kimliklerini korumada ve bütünleştirici önemdeki çıkarlarını gerçekleştirmede üç etkinlik düzeyi bulunmaktadır: Ülke içi irade oluşum sürecine katılım, Topluluk düzeyindeki karar alma sürecine doğrudan katılım ve bölgeler arası işbirliği. "bölgeler Avrupa'sı" düşüncesi iki dönemsel bölüme ayrılabilir. Bölgeler Avrupa'sı ve bölgelerle Avrupa.

"Bölgeler Avrupa'sı" modelinin, bugün için kabaca belirginleştiği söylenebilir. Burada temel düşünce, bölge olgusunu, bugünkü Avrupa bütünleşmesi sürecinin geliştirdiği ve buna bağlı olarak yeni bir özerk yönetim basamağının gelişmekte olduğunu ve böylece Avrupa alanında geleceğin üçayaklı federalizminin oluşturulabileceğidir.

"Bölgeler Avrupa'sı" kavramı, Bayern eyaletince geliştirilmiş olup bu kavramın ve ayrıca bu düşüncenin "Kültürler Avrupa'sı" yönünde bir kurumsallaşmayı da içerdiği belirtilmektedir. "Bölgeler Avrupa'sı" kavramının uygulamaya konulabilir şekilde yeterince açık olduğu bugün için söylenemez. Bu kavram, temelde üç yaklaşım tarafından şekillendirilmektedir: İlk olarak en geniş anlamda "Bölgeler Avrupa'sı", gelecekte bölgelerin, Avrupa bütünleşmesinin temel yapı taşı olarak ulus devletlerin rolünü üstlenmeleri gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. İkinci olarak; bölgelerin ulus üstü düzeyde daha fazla katılım fırsatları elde etme ve ayrıca üçüncü (ulus-altı) düzeyde politik eylem birimleri olarak kabul edilmeleri ve bu hususun Topluluk Antlaşması kararlarında belirtilmesi isteklerini içermektedir. Üçüncü olarak Avrupa'da ulus-altı yerel birimler arasındaki işbirliğinde devlet sınırlarını aşabilecek işbirliği biçimlerinin kabul edilebilirliğini göstermektedir.¹⁴⁴

"Bölgeler Avrupa'sı" ilkesi, Avrupa'nın bütünleşme sürecinin getirdiği devlet yetkilerinin erimeye devam etmesi durumuna karşı koymada ve kimliğin korunmasında bir araç olarak görülmektedir. Çünkü Avrupalıların politik ve kültürel kimliklerinin esas olarak kentler ve bölgelerle özdeşleşmiş olduğu ve dolayısıyla Avrupa'nın bütünleşmesi idealini gerçekleştirmek için en elverişli ortamın yerel ve bölgesel yönetimlerin serbestçe seçilmiş temsilcileri yardımıyla oluşturulabileceği ileri sürülebilir.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Özel,2004, s.106–108

¹⁴⁵ Keleş, R., 1998, "Bölge Gerçeği ve Avrupa", Çağdaş Yerel Yönetimler Cilt 7, S. 2, s.7

Şunu da belirtmek gerekir ki, “Bölgeler Avrupa’sı” modeli, günümüzdeki gelişmeler dikkate alınarak, karşılaşılan güçlüklerle baş etmede veya yeni fırsatlardan yararlanmada ulus-devletin ortalama olarak büyük, buna karşın kentlerin ise küçük kalması gerekçeleriyle de öne çıkarılmak istenmektedir. “Bölgelerle Avrupa” modeli ise var olan ulus devletlerin federalleşmesinden hareket etmektedir. Bu yolun gerçekleşmesi, Fransa, İtalya ya da Birleşik Krallık’ın yüzyılları aşan üniter geleneği karşısında zor görünmektedir. Bununla birlikte, en azından güvenlik politikası nedenlerinden dolayı mevcut ulus-devlet yapılarının dağılmasını öngörmemektedir. Bu nedenle, bu ikinci modelin amacı, Avrupa Birliği, ulus-devletler ve bölgelerden oluşan üç kademeli Avrupa kurmaktır. Bundan dolayı “bölgelerle Avrupa” kavramlaştırması, “bölgeler Avrupa’sı” kavramına göre daha kabul edilebilir olarak nitelendirilebilir.¹⁴⁶

Bölgeler kavramının AB’nin gelecekteki şekillenmesinde önemli bir rol oynayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle çalışmamızda bölge kavramı üzerinde daha detaylı durulmaktadır.

2.2.8 Bölgeselleşmenin Önündeki Engeller

Avrupa’da bölgelerin yapısal güçsüzlüklerine yol açan nedenler üç kümede toplanabilmektedir.¹⁴⁷

1. “Bölge” kavramından ne anlaşılmakta olduğunun ülkeden ülkeye değişiklik göstermesidir. Günümüzün ulus devletleri, dünün yerel, bölgesel, kentsel birimlerinin, çok sayıda imparatorluk ve prensliğin oluşturduğu bir mozayik’in parçalarının bütünleşmesi sonucunda ortaya çıkmış olduğundan, bölge teriminden çok farklı anlamlar çıkarılmasının doğal karşılanması gerekir. Bu çeşitliliğin doğurduğu güçlük nedeniyledir ki, Avrupa Birliği çevrelerinde kullanılan NUTS kümeleri, çeşitlenmenin tüm ayrıntılarını hesaba katmadan yapılmış sınıflandırmalardır. Bu nedenle de bölge yönetimi yerine “orta” ya da “ara” basamak yönetim denilmesini yeğleyenlerin sayısı çoğunluktadır. Bu kavram devlet ile yerel yönetimler arasında kalan kurumların tümünü anlatmak üzere kullanılmaktadır.

2. Bölgenin bir yönetim basamağı olarak gelişmesindeki güçlüklerin ardındaki ikinci neden, türlü yönetim basamakları arasındaki rekabettir. Türlü birimler arasındaki yarışmadan herkesin kazançlı çıkmasına olanak yoktur. Merkeziyetçilik geleneği köklü

¹⁴⁶ Özel,2004,s.108–109

¹⁴⁷ Keleş, 1999, s.73–74

ülkelerde devletin siyasal ve yönetsel örgütü göreceli olarak küçük ve belediyeler çok güçlüyseler, bölgelere fazla gelişme şansı kalmamaktadır. Hollanda, İtalya, Fransa ve İngiltere gibi ülkelerde, gerçek ya da potansiyel bölgeler, kaçınılmaz olarak, komün, eyalet, kontluk, kent, ilçe ve çok sayıda bölge örgütü gibi, kendi üstlerinde hiçbir örgütün vesayeti altına girmek istemeyen kuruluşlar karşısında ayakta kalabilmek için savaşımlar vermek zorundadırlar. Kimi zaman da bölgelerin kendi aralarında bir çekişme içine girdikleri görülür. Almanya'daki kent devletler (Hamburg, Berlin vb.) ile eyaletler arasında ve İspanya'da Katalonya ile Barselona arasındaki rekabet buna örnek olarak gösterilebilir.

3. Ulusal devletlerin küçük birimler doğrultusunda parçalanma eğilimleri içerisine girmiş olmaları ve Avrupa'nın bütünleşmesi çalışmalarıdır. Bu nedenle devletler bölgeselleşme politikalarına soğuk yaklaşmaktadırlar.

2.3 Bölgeler Komitesi

Avrupa Komisyonu, 1986 Avrupa Tek Senedi ile ortak pazar politikalarının hızlanmasına paralel olarak, bölgesel politikaların hazırlanması ve uygulanması sürecine, üye ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimlerinin katılımını artırmayı amaçlamıştı. Bu amaca yönelik olarak Komisyon, bölgesel kalkınma politikaları konularında ve Birlik politikalarının yerel ve bölgesel yönetimler üzerindeki etkileri ile ilgili konularda danışılmak üzere, yerel ve bölgesel yönetim birimlerinden gelen temsilcilerden oluşan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyi'ni (Consultative Council of Local and Regional Authorities) 1988 yılında kurdu. Danışma Konseyi, kuruluşundan itibaren, AB içinde resmi bir statüye ve dolayısıyla temsil olanağına sahip olmayı istemiş, özellikle Komisyon üzerinde bu konuda etkili olmuştur. AB'nin, bölgesel ve yerel yönetimlerin endişelerini gideren ve onların Avrupa Birliği yapısı içinde temsil edilme isteğine verdiği resmi bir cevap olarak, resmi statüde bir "danışma organı" olan Bölgeler Komitesi, 7 Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Anlaşması ile kurulmuştur.¹⁴⁸

2.3.1 Bölgeler Komitesi'nin AB için Önemi

Bölgeler Komitesi'nin kurulmasına gereksinim duyulmasının nedenleri arasında birliğe üye devletlerin yaklaşık dörtte üçünün federal, bölgesel bir siyasal yapıya ya da

¹⁴⁸ Kösecik, 2002,s.7

geniş yetkilerle donatılmış yerel yönetimlere sahip olması gelir. Bağlı buldukları ülkelerde geniş siyasal-yönetsel yetkilere sahip olan bu yerel yönetim birimlerinin Avrupa Birliği içinde kendilerini temsil edecek bir organın kurulmasını talep etmek yadırgayıcı değildir. Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının bir nedeni de yerellik ilkesinin Avrupa Birliği'nin temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmesidir.¹⁴⁹

Claude du Granrut, Bölgeler Komitesi'nin varlık nedenlerine ve amaçlarına ilişkin olarak yaptığı bir değerlendirmede, Komite'nin a. Yerellik ilkesinin iyi uygulanabilmesinin güvencesi olduğuna, b. Avrupa Birliği ülkelerinde demokrasinin temel taşları olan yerel toplulukların çıkarlarının savunucusu durumunda olduğuna, c. Avrupa yurttaşlarının, seslerini duyurabilmeleri için sözcülük rolü üstlendiğine dikkat çekmektedir.¹⁵⁰

Avrupa Parlamentosu 24 Nisan 1993 tarihinde aldığı bir kararla kurduğu Bölgeler Komitesi'ne, yerinden yönetimi ve bölgeselleşmeyi güçlendirme ve yerel bölgesel yönetimlerin karar süreçlerine daha çok katılmalarını sağlayarak, var olan “demokrasi açığını” kapamak görevini vermiştir.

Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu ile üye ülkelerin merkezi yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel yönetimlerinin de Birliğin karar alma sürecine etkide bulunması ve dolayısıyla Avrupa Birliği'nin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde önemli rol oynaması beklenmiştir. Komite ile Birlik tarihinde ilk kez ulus altı bir organa birliğin temsil ve karar verme mekanizmalarına katılma hakkı verilmiştir.¹⁵¹ Böylece, belediyeler ve bölge yönetimleri kendilerini ilgilendiren politikaların hazırlanmasına aktif olarak katılma fırsatı elde etmiştir. Değişik ülkelerden gelen Komite temsilcilerinin Avrupa Birliği Politikaları çerçevesinde ortak çalışması, temsilcilere kendi yönetimlerindeki hizmetleri sunarken elde ettikleri deneyimleri (siyasal, yönetsel, ekonomik ve teknik tecrübelerini) paylaşma imkânı vermekte ve buda temsilcilerin kendi yerel yönetimleri için yeni açılımlar sunmaktadır. Aynı zamanda, oluşumu açısından demokrasi açığı bulunan AB Komisyonu, faaliyetlerinin önemli bir kısmını, halkın oylarıyla ulusal organlara seçilen temsilcilerden oluşan Komiteye

¹⁴⁹ Esen, 2001,s:91

¹⁵⁰ Keleş,1999, s:45

¹⁵¹ Eliçin. Y.Arıkan, 2004, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, Görüş dergisi , Mart,s:43

danışarak, onları politika sürecine dâhil ederek demokratik açıdan güçlendirmeye çalışmaktadır.¹⁵²

Maastricht Antlaşması, yalnızca üye devletlerle Avrupa Birliği arasında bir ilişkiyi öngörüyordu. Topluluğu oluşturan ulus devletlerin içinde yer alan siyasal ya da yönetsel birimlere ilişkin herhangi bir düzenleme getirilmeyip, 1) birlik 2) üye devletler 3) bölgelerden oluşacak üç kademeli yapılanma benimsenmemiştir. Dolayısıyla yerel birimlere Birlik içinde doğrudan yönetime ya da karar mekanizmalarına etkili biçimde katılma yetkisi de tanınmadı. Kurulması öngörülen bölgeler komitesine sadece danışma organı niteliği verildi. Üstelik komitenin içine il, belediye gibi yerel yönetimlerin temsili de eklenerek farklı çıkarlar (yerel yönetimler ve bölgeler) aynı örgütün çatısı altında toplandı. Bu da komitenin ve bölgelerin etkisini azaltacak bir unsur olarak görüldü. Sonuçta, Alman Eyaletleri önderliğindeki geniş yasama yetkilerine sahip kimi güçlü bölgeler için Maastricht Antlaşmasıyla getirilen düzenlemeler hayal kırıklığı yarattı. Antlaşmanın üç kademeli bir siyasal yapılanmaya yer vermeyerek, Bölgeler Komitesi'ni yalnızca danışma organı olarak düzenlemesine kuşkusuz bu hareketi destekleyen bölgeler arasında kimi düşünce ayrılıklarının oluşmasının payı oldu. Hükümetler arası konferansta üç kademeli siyasal yapılanma artık Alman eyaletlerinin öncelikleri arasında yer almıyordu. İşte bu görüş ayrılıkları, Bölgeler Komitesinin kuruluşunda ve yetkilerinin belirlenmesinde bölgelerin yeterince ortak tavır sergileyememesine yol açtı.¹⁵³

Maastricht Antlaşması'nın ardından da bölgeler Avrupa Birliği'nin karar mekanizması içinde daha etkili biçimde yer alma yönündeki istemlerini özellikle bölgeler komitesi aracılığıyla sürdürdü. Komite 3 Ekim 1996 tarihli raporuyla, Avrupa Birliği kurumları içinde yerinin sağlamlaştırılmasına, etkisinin artırılmasına yönelik istemlerde bulundu. Örneğin, Komite'nin örgütlenmesi ve bütçesinin özerk olması, üyelerinin seçimle iş başına gelmiş ya da demokratik yollarla seçilmiş bir yasama organına karşı siyaseten sorumlu kişilerden olması, Avrupa Parlamentosu'nun da kendisine danışması, Komite'nin görüş bildireceği konuların genişletilmesi (çevre, enerji, sosyal politika vb...), kendi iş tüzüğünü yapma yetkisi, Bölgeler Komitesi

¹⁵² Kösecik,2006, s:9

¹⁵³ Jeffery, C., 2000, "The Regions And Amsterdam: Whatever Happened to the Third Level", LYNCH, Philip /NEUWAHL, Nanette/REES, Reforming the European Union From Maastricht to Amsterdam, G. Wyn (ed.) England,Longman, s:139-140

üyeliği ile Avrupa Parlamentosu üyeliğinin bağdaşmaması, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na başvuru hakkı gibi talepler dile getirildi. 1997'de imzalanıp 1999'da yürürlüğe konan ve Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın bazı maddelerinde değişiklik yapan Amsterdam Antlaşması'yla bölgeler bir kez daha umduğunu bulamadı. Bununla birlikte, Antlaşma, Bölgeler Komitesi'ne ilişkin köklü olmayan kimi değişikliklerde getirdi. Komite'nin Avrupa Parlamentosu'na da danışma organı olarak görüş bildirmesi, kendisine ait bir iç tüzük hazırlaması, bir kişinin aynı anda hem Komite hem de Avrupa Parlamentosu üyesi olamaması ve Komite'nin zorunlu olarak görüş bildireceği konuların genişletilmesi yeni antlaşma ile sağlandı. Buna karşılık, yerellik ilkesinin etkili biçimde uygulanmasına, Komite'nin Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na belli konularda başvurabilmesine ve Avrupa Birliği organlarının olası müdahalelerine karşı Komite'nin özerkliğinin güvence altına alınmasına ilişkin talepler göz ardı edildi. Antlaşma Bölgeler Komitesi'ne ilişkin de sınırlı değişiklikler getirdi. Antlaşma'yla Komite üyelerinin seçimle işbaşına gelmiş ya da demokratik yollarla seçilmiş bir yasama organına karşı siyaseten sorumlu kişiler olmalıdır ve böylece Komite'nin 1996'dan beri istediği değişiklik gerçekleştirilmiş oldu. Söz konusu değişikliklerle, Komite üyelerinin demokratik temsile dayanması ilkesi sağlandı. Böylece, kamu görevlilerinin Komite'ye üye olarak gönderilme olasılığı ortadan kalkmış oldu. Ayrıca, Komite üyeliğinin kendiliğinden sona ermesi ve üye devletlerin önerisi üzerine Konseyin nitelikli çoğunlukla üyeleri ataması kuralları getirildi. Komite üyelerinin sayısı 350 ile sınırlandı. Ancak, yukarıda sayılan yeniliklere karşın, Nice Antlaşması'nın Bölgeleri yeterince tatmin ettiği söylenemez. Bu nedenle de, Bölgelerin, Avrupa Birliği içinde daha etkili bir konum elde etmek amacıyla, Bölgeler Komitesi'nin Birlik içindeki yerinin güçlendirilmesine yönelik istemleri devam etmektedir.¹⁵⁴

2.3.2 Bölgeler Komitesi'nin Yapısı

Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği'ne üye olan devletlerin kendi bünyelerinde yer alan bölgelerin ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşur. Bunlar genellikle bölge/eyalet yönetimlerinin başkanları, bakanları, belediye başkanları, valiler, belediye ve il meclislerinin üyeleri gibi yerel/bölgesel önderlerdir. Kimi ülkeler Komite'de yalnızca bölgelerin temsil edilmesini yeğlerken(örneğin Belçika), kimileri ise yalnızca yerel yönetimlerce temsil edilmektedir. (örneğin Danimarka, Yunanistan, İrlanda,

¹⁵⁴ Esen, 2001, s:98

Lüksemburg, İsveç). Almanya, Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz, Avusturya, Almanya Belçika gibi federal ağırlıklı olarak eyalet/bölge temsilcileri tarafından Komite'de temsil edilmektedir. Belediye, il gibi yerel yönetimlerin temsili bu ülkelerde çok az tutulmuştur. Öte yandan, güçlü bir bölgesel siyasal yapıya sahip olmayan ülkeler ise ya tamamen ya da ezici bir oranla yerel yönetimler tarafından temsil edilmektedir. Şunu da eklemek gerekir ki, Komite'de temsil edilen yerel yönetimler arasında da çoğu zaman homojenlik söz konusu değildir. Nüfus ve ekonomik olarak büyük olan yerel yönetimlerle (İtalya, İngiltere vb.) çok küçük ölçekli yerel yönetimler (Lüksemburg vb.) Komite'de bir arada bulunmaktadır.

Komite'de Türkiye'yi yerel yönetimler olarak belediyeler, bölgeler olarak da İl Özel İdareleri (İl Genel Meclisi üyesi) temsil etmektedir.

Asıl ve aynı sayıda yedekten oluşan üyeler dört yıl için seçilir. Üyelerin yeniden seçilmesi mümkündür. Üyelerin seçim yöntemini her ülke kendisi belirlemektedir. Kimlerin Bölgeler Komitesi'nde ülkeyi temsil edeceğine bütün üye devletlerde son kertede merkezi hükümetler karar vermektedir. Her ülke kendisine tanınan kontenjanın iki katı sayıda olmak üzere aday listesini Konsey'e yollar; Konsey de bu liste içinden nitelikli çoğunlukla Komite'nin asıl ve yedek üyelerini seçer.¹⁵⁵ Temsilcilerin seçilmesi konusunda üye devletlerin Bölgeler Komitesi'ne gönderecekleri temsilcileri yerel ve bölgesel yönetimlerin seçilmiş temsilcileri arasından belirlemeleri konusunda Komisyon ve Avrupa Parlamentosu, Bölgeler Komitesi'nin kurulmasından itibaren ısrarlı davranmıştır.¹⁵⁶ Amsterdam Antlaşması ile Bölgeler Komitesi'ne gönderilecek üyelerin, ya doğrudan seçimle iş başına gelmiş ya da demokratik yollarla seçilmiş bir yasama organına karşı siyaseten sorumlu kişiler olmalıdır. Ve böylece kamu görevlilerinin Komite'ye üye olarak gönderilme olasılığı ortadan kalkmıştır. Üye bu özelliğini kendi bölgesinde yeniden seçilememeye, görevi bırakma gibi nedenlerle yitirmişse, kişinin Bölgeler Komitesi üyeliği de kendiliğinden sona erer. Dört yıllık görev süresi henüz tamamlanmamışsa, geriye kalan süre için yeni bir üye seçilir. Bir kişi aynı anda hem komitenin hem de Avrupa Parlamentosu'nun üyesi olamaz. Amsterdam Antlaşması'yla getirilen bu düzenlemeye gereksinim duyulmasının nedenlerinden biri, Avrupa Parlamentosu üyeliği ile Bölgeler Komitesi üyeliğinin farklı çıkarları (birinin bütün

¹⁵⁵ Tekinalp, G., Tekinalp, Ü.,2000, Avrupa Birliği Hukuku, Beta, İstanbul,s:279

¹⁵⁶ Keleş, 1999, s:45

Avrupa Birliği vatandaşlarını, diğerinin de bölgeleri ya da yerel yönetimleri) temsil etmesidir. Söz konusu iki organ arasında danışma niteliğinde de olsa sürekli bir ilişki söz konusudur. Bir kişinin her iki organında üyesi olması bunların sağlıklı bir biçimde işleyişine gölge düşürücü bir unsur olarak değerlendirilmiştir.

Antlaşmanın 263. maddesine göre, Komite üyeleri hiçbir yerden emir almadan tam bağımsızlık içinde ve Avrupa Birliği'nin genel çıkarlarını gözeterek görevini yürütür. İlgili maddede sözü geçen emir almamaktan ve tam bağımsızlıktan anlaşılması gereken, üyelerin ne bağlı buldukları devletlerin hükümetlerinden ne de birliğe bağlı kuruluşlardan emir almadan çalışmasıdır. “Birliğin genel çıkarları” doğrultusunda görev yapmaktan anlaşılması gereken ise görevin Avrupa Birliği Hukuku çerçevesinde yerine getirilmesidir. Bu da hem Birliğin, hem üye devletlerin, hem de bunlara bağlı bölgelerin ve yerel yönetimlerin çıkarlarının bir bileşkesi olarak anlaşılmalıdır. Kuşkusuz alt düzeydeki birimlerin çıkarları gözetilirken genel çıkar, yani Birliğin çıkarı göz ardı edilmemelidir.¹⁵⁷

2.3.3 Bölgeler Komitesi'nin İşleyişı

Komite'nin örgütlenmesi ve işleyişı 2000 tarihli iç tüzükte düzenlenmiştir. Buna göre komite genel kurul, yürütme kurulu (büro), başkan, başkan yardımcıları ve komisyonlardan oluşur. Ayrıca, komitenin yönetsel işlerine bakan birde genel sekreterlik vardır. Genel kurul komitenin bütün üyelerinin bir araya gelmesinden oluşur. Üyelerin görev süresi dört yıldır. Genel Kurul Brüksel'de toplanır. Genel Kurul Bölgeler Komitesi'nin en önemli organı olarak nitelendirilir. Kurulun görevleri arasında Konseyin, Komisyonun ve Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine ya da kendiliğinden “görüş” bildirmek, bölgesel ve yerel yetkililerin uğraştığı önemli işlerle ve bunların çıkarlarıyla ilgili olan konularla Avrupa Birliği'nin faaliyetlerine ilişkin “ilke kararı” (resolution) almak ve rapor hazırlamak, gelir ve giderler için tahmini bütçeyi onaylamak, başkanı, birinci başkan yardımcısını ve büronun diğer üyelerini seçmek, komisyonlar oluşturmak, kendi iç tüzüğünü çıkartmak ve değiştirmek yer alır (İç tüzük Md.13). Komitenin başkanı en az üç ayda bir genel kurulu toplantıya çağırmalıdır. Belli koşullarda olağanüstü toplantılarda yapılabilir (İç tüzük Md.14). Genel kurul görüşmeleri kural olarak kamuya açıktır. Parlamento, Konsey ve Komisyon temsilcileri

¹⁵⁷ Esen, 2001, s.100–101

de oturumlara katılabilir. İç tüzükte aksine bir hüküm yoksa kararlar oy çokluğuyla alınır.

Büro: Başkan, birinci başkan yardımcısı, başkan yardımcıları, diğer üyeler ve siyasi parti gruplarının başkanlarından oluşur. İki yıllık dönem için genel kurul tarafından seçilen büro üyeleri toplam kırk kişidir. Her üye ülkeden bir başkan yardımcısı vardır.

Başkan ve birinci başkan yardımcısı komiteyi hem Avrupa Birliği içinde hem de dış ilişkilerde en üst düzeyde temsil eder. Bunların görev süresi diğer büro üyeleri gibi iki yıldır. Bölgeler Komitesi'nde aynı zamanda siyasi parti grupları da çalışmaktadır. Hem asıl hem de yedek üyeler kendi siyasi tercihlerine uyan bir partinin Komite'deki grubuna girebilir. Bölgeler Komitesi'nin yönetsel işleri genel sekreterlik tarafından yapılır.

Bölgeler Komitesi yılda beş defa toplanmaktadır. Komitenin çalışmaları sekiz sürekli ve dört alt komisyon şeklinde sürmektedir. Bölgeler Komitesi'nin iç işleyişinde yer alan organlardan biride komisyonlardır. Komite tarafından genel kurula sunulacak olan mütalaa ve karar taslakları komisyonlar tarafından hazırlanır. Komisyonların çalışma konuları şu şekildedir:¹⁵⁸

1. Bölgesel gelişme. Ekonomik gelişme. Yerel ve bölgesel maliye
2. Turizm, kırsal alan, aile planlaması, tarım, avcılık, balıkçılık, ormancılık, deniz ve dağ bölgeleri
3. Haberleşme, ulaştırma ve iletişim ağı
4. Kentleşme politikası
5. Alan düzenlemesi, çevre, enerji
6. Eğitim, öğretim
7. Gençlik ve spor, yurttaşlar, araştırma, kültür, gençlik ve tüketiciler
8. Ekonomik ve sosyal işbirliği, sosyal politika, sağlık işleri

¹⁵⁸ Sarıca, Ş. Marangoz , Uymaz,B., “Yerelleşme Örneği Olarak Avrupa Birliği Bölgesel Politikası”, < <http://malienesenpozyumu.pamukkale.edu.tr/marangozuymaz.pdf>> Erişim tarihi:17.09.2007

2.3.4 Bölgeler Komitesi'nin Görev ve Yetkileri

Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği karar mekanizması içerisinde bölgesel politikalara ilişkin olarak danışma organı işlevine sahiptir. Kimi durumlarda Konsey'in ve Komisyon'un Bölgeler Komitesi'nin görüşünü alması gerekmektedir. Avrupa Parlamentosu' da gerekli görürse Komiteden görüş isteyebilir. Komitede dilerse kendiliğinden herhangi bir konuda görüş bildirebilir. Komitenin fonksiyonları ve yetkisi tavsiye niteliğindedir. Komitenin yapabildiklerinin açıklandığı temel antlaşma TEC'in 265. maddesinde düzenlenmiştir (önceki Antlaşmada 198-c'de).¹⁵⁹ Bu konuda antlaşma görüş bildiriminde bulunma için dört ayrı durum öngörmüştür.

Zorunlu Görüş Bildirme: Bölgeler Komitesi sınırlı sayıdaki konularda Avrupa Birliği organları için zorunlu danışma organı konumundadır. Söz konusu konular Maastricht Antlaşması'yla beş alanda sınırlandırılmışken Amsterdam Antlaşması'yla bu sayı ona çıkarılmıştır. Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu eğitim, kültür, kamu sağlığı, ekonomik ve toplumsal kaynaşma, ulaşım-telekomünikasyon ve enerji (trans Avrupa ağları), yapısal fonlar, ekonomik ve sosyal uyum, istihdam, mesleki eğitim, çevre ile ilgili konular hakkında karar alırken komitenin görüşüne başvurmak zorundadır.¹⁶⁰

Bölgeler Komitesi danışma işlevi ile sınırlıdır. Bölgeler Komitesi'nin görüş bildirmesi, Bakanlar konseyi ve Komisyon için bağlayıcı bir karaktere sahip değildir. Bununla birlikte, görüş bildirme hakkının ihlal edilmesinin, ilgili hukuki işlemi ya da aracı, şekil açısından sakatlayacağı ifade edilmektedir. Bakanlar Konseyi ve Komisyon Komite'nin görüşünü dikkate almadıkları takdirde, niçin dikkate almadıklarını gerekçelendirmek, gerekçelendiremedikleri durumlarda, bölgelerin isteğine uygun olarak işlem yapmak durumundadırlar. Burada gerçekte Komite'nin gücünün, politik ağırlığına göre ortaya çıkacağı söylenebilir.¹⁶¹

Komisyon ve Bakanlar Komitesi'nce Görüş İstenmesi: Bakanlar Komitesi ya da Komisyon, diğer durumlarda, amaca uygun görürlerse Komite'nin görüşünü alabilirler. Sonuçta bu iki topluluk organının, kendi tercihlerine kalmış olan bu görüş isteme

¹⁵⁹ Bolayır C., 2000, Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, s:79-80

¹⁶⁰ Koçdemir K., 1999, "Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler", Türk İdare Dergisi, Yıl 71, S.424, s:101

¹⁶¹ Özel, 2004, s:118

durumundan yararlanıp yararlanmayacakları Komite'nin siyasal ağırlığına bağlı olduğu söylenebilir.

Ekonomik ve Sosyal Komite'de (ESK)'ya Bağlı Olarak: Bölgeler Komitesi, ESK'nın görüş bildirmesinin zorunlu olduğu durumlarda, kendiliğinden görüş bildirebilir. ESK'nın hangi durumlarda görüşünün alınmak zorunda olduğu, Topluluk antlaşmasının 198/c maddesinin 3. paragrafına göre Komite kendiliğinden görüş bildirmeyi kullanırken, bu görüşünü zamanında bildirmelidir. Bu konuda bütün sorumluluk Komite'ye aittir.

Doğrudan İlgilenme Hakkı: Son olarak, Bölgeler Komitesi, “amaca hizmet edeceğini görürse, kendiliğinden görüş bildiriminde” bulunabilir. Bu kural, BK'ya, Topluluk'un etkinlik-spektrumunun bütün alanlarında görüşlerini ifade etme izni vermektedir. Bu kuralla, BK Meclisi'ne, Topluluk'un karar alma ağı içerisinde güçlü ve özsaygıya sahip bir katılımcı ve bir ortak durumuna yükselmek için bir fırsat sunulmaktadır.

2.3.5 Bölgeler Komitesi'nin Zayıf Yanları

Bölgeler Komitesi, mevcut durumu ile olması gerektiği veya olabileceği kadar etkin bir organ değildir. Bunun değişik nedenleri vardır.

1. Teknik ve ayrıntılı çok sayıda rapor yayınlamasına rağmen karar alma yetkisi bulunmadığından AB kamuoyunda yeteri kadar dikkat çekmemektedir.¹⁶²

2. AB'ye üye devletlerin merkezi yönetimleri dışında kalan yönetim örgütlenmesi farklılıklar gösterdiğinden, Bölgeler Komitesi'nin oluşumu ve çalışmaları açısından olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bölge kavramından her ülke farklı şeyler anladığı, bölge çapında bir örgüte sahip olmayan ülkelerden yerel temsilcilerin komitede yer aldığı, yerel yönetimlerle bölge yönetimlerin çıkarları her zaman örtüşmediği için, uygulamada gerginlikler olmaktadır. Avrupa Parlamentosu ve Komisyonu, üye devletlerin, Bölgeler Komitesi'ne gönderecekleri temsilcileri, merkezi yönetimin altında bulunan yönetim basamaklarının seçilmiş temsilciler arasından belirlemelerinde ısrarlıdır. Kamu görevlilerin Komite'ye üye olarak gönderilebilmesinden vazgeçilmesi gereği, Avrupa Parlamentosu'nun 24 Nisan 1993

¹⁶² Koçdemir, 2000, s:79

tarihli kararında yer almıştır. Ne var ki, mevcut durumda temsilcilerin belirlenmesi konusunda belirleyici bir ölçünün olmaması komitenin etkinliğini azaltmaktadır.

3. Karşılaşılan bir başka güçlük de Bölgeler Komitesi'ne hangi konularda danışılması gerektiği konusunda ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler ve bölge yönetimleri farklı konularda görevler üstlenmişlerdir ve bunları zaman zaman farklı düzeyler arasındaki işbirliği yöntemleriyle sürdürmektedirler. Bu yönetimlerin, Bölgeler Komitesi'nde yer alan temsilcilerinin hangi konularda kendilerini yetkili sayacakları, farklı düzeylerdeki yönetimlerin çıkarları hakkında bilgi sahibi olmayabilecekleri konusu zorluk yaratmaktadır. Kaldı ki belli bir düzeydeki yönetimin sorumluluk taşımadığı alanlarda görüş açıklamaktan kaçınması olasılığı da yüksektir.¹⁶³

4. Bölgeler Komitesi'nin Avrupa Adalet Divanı'na dava açma hakkının olmaması da, Avrupa Birliği Hukuku içerisinde Bölgeler Komitesi'nin henüz etkin bir organ olarak yer almadığını göstermektedir.¹⁶⁴

5. Komite üyelerinin farklı politik partilere(sağ ve sol) üye olmaları, kuzey güney ülke veya bölgelerinden gelmeleri, zengin-fakir ülke veya bölge farklılıkları üyeler arasında birtakım anlaşmazlıklara sebep olabilmektedir.¹⁶⁵

6. Komite'nin etkinliğini azaltan bir başka neden de, Komite'nin içinde yer alan yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcileri arasındaki mücadeledir. Öncelikle federal veya bölgesel yönetimleri güçlü olan ülkelerden (Avusturya, Belçika, Almanya, Fransa, İspanya ve İtalya) gelen üyeleri çoğunluğu bölgesel yönetimlerden, üniter devletlerden (Danimarka, Finlandiya, İrlanda, Yunanistan, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İsveç ve Birleşik Krallık) gelen üyelerin çoğunluğu da yerel yönetimlerden gelmektedir. Bu da doğal olarak bölgesel ve yerel çıkarların önceliği konusunda mücadele eden iki ayrı grubaşmaya neden olmaktadır.¹⁶⁶

7. Avrupa Parlamentosu seçimlerinin beş yılda bir yapılması, Bölgeler Komitesi üyelerinin görev sürelerinin ise dört yıl olması uygulamada bazı güçlükler yaratmaktadır.¹⁶⁷

¹⁶³ Keleş, 1999, s:44-45

¹⁶⁴ Kösecik, 1999, s:10

¹⁶⁵ Özel, 2001, s:149

¹⁶⁶ L.Hooghe & Marks G., 1996, Europe with the Regions: Channel of Regional Representation in the European Union, Publius, Volume 26. Issue 1, (Winter). s.16

¹⁶⁷ Keleş, 1999, s:45

2.4. Bölgesel Politika ve Fon Yardımları

AB'nin temel amaçları, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak, uluslararası platformda "Avrupa Birliği kimliği'ni" çeşitli yöntemlerle oluşturmaya çalışmak, özgürlük, güvenlik ve adalet ilkelerinin hâkim olduğu bir birlik oluşturmak, AB organları tarafından oluşturulan bir Avrupa Hukuku sisteminin uygulanmasını sağlamak ve Avrupa vatandaşlığı ilkesini uygulamak olarak sayılabilir. AT bünyesindeki ekonomik ve sosyal dayanışma politikalarının başlangıcı kurucu antlaşmalara kadar gitmektedir. AET Antlaşmasının başlangıç bölümünde, ekonomik ve sosyal ilerlemenin sağlanması, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, refah düzeyi farklılıklarının azaltılması hedefleniyordu. Topluluk ekonomik faaliyetlerin uyumlu gelişmesini, sürekli ve dengeli bir genişlemeyi ve yaşam standardında ivmeli bir yükselişi amaçlıyordu. Ancak o dönemlerde özel olarak bu amaçları gerçekleştirmek için getirilen araçlar yalnızca Avrupa Sosyal Fonu ile Avrupa Yatırım Bankası'ydı.¹⁶⁸

Avrupa Birliği'nde bölgeler arası ekonomik dengesizliklerin giderilmesi ve az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması yönündeki düşünce, Birliğin kuruluş antlaşması olan Roma Antlaşması'nda zikredilmektedir. Roma Antlaşması'nın giriş bölümünde üye ülkelerin ekonomik bütünleşmesinin başarıya ulaşması için bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarının giderilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ancak 1970'li yıllara kadar bu konuda herhangi bir özel politika oluşturulmamıştır. Üye ülkelerin kendi iç politikaları ve aralarında yaptıkları çeşitli anlaşmalarla bölgeler arası dengesizlikler çözülmeye çalışılmıştır.

1970'li yıllarda özellikle 1973 petrol krizinin etkilerinin Avrupa'nın az gelişmiş bölgelerinde daha ağır bir şekilde hissedilmesi sonucunda, Birliğin bir bölgesel kalkınma politikasının oluşturulması yönünde bir eğilim ortaya çıkmıştır. Bu tür bir politikanın oluşturulmasına yol açan diğer nedenler şu şekilde sıralanmaktadır: İlk olarak, çeşitli ulusal politikalarla belli bölgelerin gelişmesi, diğer üye ülkelerdeki bölgelerin gelişmesinin aleyhinde koşullar yaratmıştır. İkincisi, bu farklı gelişmişlik düzeyleri ekonomik krizin, Birlik genelinde yatırımların düşmesi, ekonomik büyümenin yavaşlaması ve işsizliğin artması gibi etkileriyle birleştiğinde olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Üçüncü olarak 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın da

¹⁶⁸ Ulrich,, 2001, s.28-29.

Birliğe dâhil olması sonucunda, Birliğe önemli sorunlara sahip yeni az gelişmiş bölgeler katılmış olmaktadır.¹⁶⁹

1975 yılında AB bölgesel politikasının temelini oluşturan Bölgesel Politika Komitesi ve Bölgesel Kalkınma Fonu oluşturulmuştur. Bu kurumlar yoluyla bölgesel sorunlar incelenerek gerekli hedefler oluşturulması ve bölgeler arasındaki farklılıkların artmasının engellenmesi yönünde çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Ancak 1979'daki ikinci petrol krizinin etkilerinin hissedilmesi ve Birliğe çok geniş az gelişmiş alanlara sahip Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in katılmasıyla bölgesel politika yönünde 1980'li ve 1990'lı yıllarda yeni adımlar atılmaya başlanmıştır. Özellikle 1975'te kurulan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun faaliyetlerine rağmen bu tedbirlerin Topluluk içinde bulunan bölgeler arasında farklılıkları gidermede yetersiz kaldığı görülmüştür. 1986 Tek Avrupa Senedi ile ekonomik ve sosyal bütünleşme, ortak pazarı tamamlama hedefinin yanında, Topluluğun önemli bir amacı olarak kabul edilmiş ve Ortak Pazar içinde Güney Ülkelerinin ve diğer az gelişmiş bölgelerin yükünü dengelemek için üye ülkeler arasında gerçek bir uyum politikası için temeller atılmıştır. Tek Avrupa senedi ile Roma Antlaşması'na "Ekonomik ve Toplumsal uyum" biçiminde yeni bir başlık konulmuş ve AB'nin farklı bölgeleri arasındaki dengesizlikleri azaltma arzusu Ortak Pazar'ın temel bir amacı haline gelmiştir.

1992 Maastricht Antlaşması da ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi, AB bütünleşmesinin temellerinden biri olarak içine almıştır. Madde 130'da yer aldığı gibi, Topluluk, farklı bölgelerin kalkınma düzeyleri arasındaki dengesizlikleri ve az gelişmiş bölgelerin geri kalmışlığını azaltmayı hedefleyecektir. Bu amacı gerçekleştirmek için kullanılacak araçlar, Yapısal Fonlar ve Avrupa Yatırım Bankası olarak belirtilmiştir (Madde 130-b).

2000'lerde Birliğin üçüncü bir genişlemeye doğru ilerlemesi, yani Birlik ülkelerine göre çok düşük ekonomik koşullara ve önemli sorunlara sahip Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri ile Kıbrıs, Malta ve Türkiye'nin Birliğe katılmasının yaratacağı yeni bölgesel az gelişmişlik ve bölgeler arası dengesizlik sorunları tartışılmaya başlanmıştır. Bu sorular bağlamında 24-25 Mart 1999'da Berlin'de toplanan AB Konseyi 2000-2006 dönemindeki politikaların temelini çizen ve Gündem 2000 olarak bilinen belgeyi kabul etmiştir. Belgede, bölgeler arasındaki servet ve ekonomik gelişme eşitsizliklerini

¹⁶⁹ Özküten, S., Ergünel, M., 1992, Avrupa Topluluğunun Bölgesel Politikası, T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara ,s.9

azaltma gereği vurgulanmakta, bu amaçla bölgesel politikada reform yapılmasını ve dezavantajlı bölgelere ve emek piyasasındaki en zayıf gruplara yardım etmeye yönelik 213 milyar Euro tutarında bir paketin uygulanmasını öngörmektedir.

AB bölgesel politikalarının amacı; gerekli rehber ve ilkeleri geliştirerek, üye ülkeler tarafından oluşturulan bölgesel politikaların, Topluluk rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu ve koordinasyon içinde olmasını sağlamaktır. Ayrıca topluluğun muhtelif politika ve mali araçlarına, ihtiyacı olan bölgeleri göz önünde bulunduran bölgesel bir boyut vererek koordinasyon sağlamaktır.

Topluluk bölgesel politikasının bir başka temel amacı da mevcut bölgeler arası farklılıkların azaltılması ve dengesizliklerin daha da artmasının önlenmesidir. Bu amaçla Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu gibi araçlardan yararlanılarak sorunlu bölgelere kaynak aktarılmaktadır. Kişi başına düşen milli geliri ve işsizlik oranlarını ülke ortalamasına çekmek ve daha eşit bir gelir dağılımına ulaşmak hedeflenmektedir.¹⁷⁰

Bölgesel politikanın üçüncü amacı ise az gelişmiş bölgelerin ekonomik ve sosyal gelişmesini teşvik etmektir. Sanayileşmenin başka bölgelere kayması sebebiyle terkedilmiş olan alanların yeniden geliştirilmesi, ulaşım ağının yenilenmesi, daha iyi rekreasyon alanlarının yapılması ve toplu konut alanlarının yapılması gibi amaçlar hedeflenmektedir.¹⁷¹

Avrupa Birliği'nin daha güçlenmesi ve ekonomik ve yapısal açıdan kalkınması için etkin bir bölgesel politikanın uygulanması hayatidir. Zira AB gelir eşitsizliği, hayat standardı farklılığı ve istihdam gibi konularda bölgeler arası farklılığı en aza indirgeyemediği takdirde AB anlayışı ve Avrupa vatandaşlığı inancı üye ülkelerde yaşayan insanlar tarafından istenilen destek ve kabul göremeyecektir.

AB bölgesel politikasının amaçları olan ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak için toplam bütçesinin üçte birinden fazlasını, bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik dengesizliğini gidermek amacıyla, dezavantajlı bölgelere yardım için kullanır. Bu harcama, Birliğin kullandığı araçlar, yapısal fonlar ve bunlara ek olarak

¹⁷⁰ Bayburtlu M., 2002, "AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar", TOBB, Ekonomik Forum Dergisi, Y.9, S.2, s.5-36

¹⁷¹ Can, E., 2004, Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar, Uyum sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme, Asil Yayın, Ankara, s15

Uyum Fonu tarafından sağlanan fonlar ve Avrupa Yatırım Bankası kredileri aracılığıyla yapılır.¹⁷²

2.4.1.1 Yapısal Fonlar

Birliğe üye ülkelerin ekonomik koşullar açısından bütünleşmesini sağlamayı ve birlik içinde yer alan bütün bölgelere uyum içersinde gelişmeleri ve kalkınmaları için fırsat eşitliği vermeyi amaçlamaktadır. Yapısal fonlar, AB Komisyonu tarafından belirlenen, ekonomik bütünleşmeyi sağlamaya yönelik amaçları gerçekleştirmek için oluşturulmuştur. Dolayısıyla bu amacı gerçekleştirmeye yönelik altyapı, ekonomik kalkınma, eğitim ve istihdam, turizmi geliştirme konularıyla ilgili program ve projelere mali yardımlarda bulunur. Fonlar genel olarak kamu kurumları tarafından (Ulusal, yerel ve bölgesel yönetimler, diğer kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları (Ticaret odaları, Kobilere, dernekler vb.) tarafından önerilen projeleri finanse etmektedir. Projeler, bölgesel ve yerel yönetimler, ekonomik örgütler ve toplumsal ortaklık içinde ilgili üye devletlerce Avrupa Komisyonu'na teklif edilir. AB Komisyonu tarafından kabul edilmelerine müteakip söz konusu bölgesel ve yerel yönetimler, ekonomik örgütler ve toplumsal ortaklar tarafından programlar yönetilir. Sağlanan yardımlar önerilen projenin veya programın maliyetinin tamamını karşılamaz mutlaka kamu kurumlarının veya özel sektör örgütleri tarafından desteklenmek zorundadır.¹⁷³

Yapısal fonların kullanımındaki en kritik konulardan biri, AB'nin nasıl alt bölgelere ayrılacağı olmaktadır. Avrupa Birliği'ndeki ekonomik ve toplumsal bilgilerin bölgesel politikaya yol gösterecek biçimde sürekli toplanabilmesi için istatistik ünitelere ayrılması gerekmiştir. Bu amaçla, NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) sistemi kurulmuştur. NUTS, Avrupa Birliği'nde, bölgesel politikaların uygulanabilmesi amacıyla, bölgelerin sınıflandırılmasına yönelik bir tanımdır. Bu sistem AB topraklarını beş ayrı kademede alt ünitelere ayırmıştır. Bunlardan ilk üç kademeyi oluşturan NUTS-1, NUTS-2, NUTS-3'lerde toplanan bilgiler bölgesel politikanın uygulanmasını yönlendirmektedirler. NUTS-1, kendine yeterli ekonomik güce sahip bölgesel alanlar; NUTS-2 daha çok iller düzeyindeki idari birimler; NUTS-3 ise, kırsal temelde yönetsel birimleri sınıflandırmaktadır.¹⁷⁴ AB coğrafyası NUTS-1

¹⁷² Kösecik, 2006, s.15-16

¹⁷³ European Commission Directorate – General for Regional Policy, 2000, Sound Management of the Structural Funds: A Major Issue for the Union's Development, s:2

¹⁷⁴ Aktar C., 2002, "Bölgesel Politikalar", Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci, Aktar, C. (ed), İletişim Yayınları, İstanbul, s:69

sınıflandırılmasında 78 bölgeye, NUTS–2 sınıflandırılmasında 210 idari birime ve NUTS–3 sınıflandırılmasına göre 1092 kırsal bölüme ayrılmıştır. Topluğun bölgelere yönelik destek programları NUTS–2 sınıflandırmasını esas alır.¹⁷⁵ NUTS bölgeleri normatif bölgelerdir ve normatif bölge sınırları, yerel idarelere ve yerel topluluklara verilen görevlere, bu görevleri etkin ve ekonomik olarak yürütecek nüfus büyüklüğüne, tarihi, kültürel ve diğer faktörlere göre belirlenmektedir. Normatif ya da idari bölgeler, ulusal istatistik kurumları tarafından istatistikî bilgi derlenmesi konusunda temel olarak dikkate alınmışlardır.¹⁷⁶

İşleyişindeki verimi arttırmak ve daha geri kalmış bölgelerin kalkındırmasını hızlandırmak amacıyla yapısal fonların amaç ve işleyişinde, zaman içinde ve Birliğin genişleme süreçlerinden sonra yenilikler yapılmıştır. 26 Mart 1999’da Berlin’de yapılan Avrupa Konseyi toplantısında en kapsamlı genişleme süreci olan 2000–2006 döneminde uygulanması öngörülen ve bu dönemdeki AB politikalarını güçlendirmeye yönelik yeni finansal düzenlemeler, Gündem 2000 kabul edilmiştir.¹⁷⁷

Gündem 2000’de öngörülen Ekonomik ve Toplumsal Politikalar şunlardır¹⁷⁸

1. Dezavantajlı bölgeler üzerinde daha fazla yoğunlaşma,
2. Fon programlanmasında ve yardım almada uygulanan yöntemlerin basitleştirilmesi,
3. Sorumlulukların belirginleştirilmesi,
4. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde kurumlar arası işbirliğinin artırılması,

AB bölgesel politikaları yalnızca üye ülkeleri değil AB’ye üye olabilecek aday ülkeleri de kapsamaktadır. 1989’da aday ülkelerin idari mekanizmalarının, AB standartlarına uygun hale getirilmesi için PHARE adlı bir program başlatılmıştır. Gündem 2000’le birlikte 2000 yılında buna ISPA (AB’ye geçiş öncesi yapısal fonlar için araç) ve SAPARD (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için AB’ye Geçiş Öncesi Programı) adlı iki program daha eklenmiştir. Gündem 2000’de aday ülkelerinde yapısal fonlardan yararlandırılması kabul edilince bu konuda da yeni fonların oluşturulması ya da var olan fonlardan kimlerin yararlanacağı belirtilmiştir.

¹⁷⁵ Eurostat: http://europa.eu.int/comm/eurosata/ramon/nuts/mainchar_regions_en.html (03.05.2003).

¹⁷⁶ Eurostat: http://europa.eu.int/comm/eurosata/ramon/nuts/introduction_regions_en.html (03.05.2003).

¹⁷⁷ Kösecik, 2006, s.17-18

¹⁷⁸ Sağbaş İ., 2003, “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası”, Avrupa Birliği Ortak Politikaları ve Türkiye, Kar, M., Arıkan, H. (ed), Beta Yayınevi, İstanbul, s:267

PHARE Genişleme Genel Direktörlüğü, SAPARAD Tarım Genel Direktörlüğü, ISPA ise Bölgesel Politika Genel Direktörlüğü'nün yönetiminde yönlendirilmektedir. Türkiye'nin katılım müzakereleri sırasında bu fonlardan yararlanmalarını büyük ölçüde AB'nin bölgesel gelişme politikaları belirlemektedir. AB, yerel idareleri, küçük işletmeleri, yöresel kalkınmada inisiyatif kullanmada ve işbirliği geliştirmede bölgesel kalkınmanın en önemli aktörleri arasında kabul etmekte, desteklerini onlara yöneltmektedir.

Gündem 2000'de yapısal fonların kullanılmasında üç hedef saptanmıştır.

Hedef 1: Kalkınmada geri kalmış bölgelerin kalkınmasını ve yapısal uyumunu desteklemektir. NUTS 2 bölgelerinden kişi başına yurtiçi hâsılası bölge ortalamasının %75 altında olan bölgelerle, nüfus yoğunluğu 8 kişi/km² olan bölgeler Hedef 1'in kapsamı içinde sayılmıştır.

Hedef 2: Yapısal kriz içindeki bölgelerdeki toplumsal ve ekonomik dönüşümleri kolaylaştırmaktır. Bu kapsama dört tür bölge dâhil edilmiştir. İşsizlik oranı Topluluk ortalamasından yüksek NUTS 3 düzeyindeki sanayi bölgeleri, tarımsal istihdamın oranı topluluk ortalamasının iki kat üstünde olan NUTS 3 bölgeleri, balıkçılığa bağımlı olanlar, uzun dönemli işsizlik olan, suç oranı yüksek, çevre koşulları kötüleşen kentsel bölgeler Hedef 2 kapsamına girmektedir.

Hedef 3: Eğitimde, öğretimde ve istihdamda uyumun ve modernizasyonun desteklenmesi. Bu kapsamda Hedef 1 kapsamına girmeyen bütün bölgeler bundan yararlanabilecektir. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi öngörülmektedir.

Bu amaçları gerçekleştirmek için kullanılan üç yapısal fon vardır:

- 1-Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund),
- 2-Avrupa Sosyal Fonu (European Social Fund),
- 3-Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu

2.4.1.1.1 Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)

Bölgesel politika kapsamındaki Yapısal Fonların en önemli bölümünü oluşturmaktadır. Fon 1975 yılında kurulmuştur. Temel amacı, ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyi açısından AB'nin gelişmiş bölgelerinin gerisinde kalan bölgelerin kalkınmasına katkı sağlamaktır. Yapısal fonlar bütçesinin yaklaşık yarısı bu fona

ayrılmaktadır. ERDF'den aşağıdaki alanlarda hazırlanacak projelere kaynak aktarılmaktadır.¹⁷⁹

1. Küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi,
2. Üretken yatırımların teşvik edilmesi,
3. Altyapının iyileştirilmesi,
4. Yerel kalkınmanın hızlandırılması.

ERDF'den sağlanmakta olan mali yardımların nihai hedefi, rekabet gücünün artırılması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması suretiyle istihdam yaratılmasıdır.¹⁸⁰

2.4.1.1.2 Avrupa Sosyal Fonu (ESF)

ESF, 1960 yılında kurulmuş olup, Topluluk sosyal politikasının ana ögesidir. Fonun temel amacı, yapısal işsizlikle mücadele, çalışma koşullarını iyileştirme, işçilerin mesleki eğitimini sağlama, yaşam standartlarını yükseltme ve işsizlere gelir sağlama olarak bölümlenmiştir. ESF, ekonomik ve sosyal yakınlaşmanın desteklenmesine yardım etmekte ve Topluluk genelinde tutarlı istihdam politikalarının oluşturulmasında oldukça önemli bir araç niteliği taşımaktadır.

ESF, kaynaklarını büyük çapta doğrudan veya dolaylı olarak istihdama ve istihdam yaratıcı faaliyetlere yoğunlaştırmıştır. Dolayısıyla fon kaynaklarından da istihdam problemleri olan ülkeler daha fazla faydalanmışlardır. Bir yandan gençlerin, kadınların bir meslek sahibi kılınmaları suretiyle istihdam imkânlarının geliştirilmesine yönelik faaliyetleri destekleyen fon, diğer yandan da endüstrilerdeki değişim veya endüstrilerde meydana gelen darboğazlar nedeniyle işsiz kalanların bir meslek sahibi olmalarını sağlayacak faaliyetlere destek olmaktadır.¹⁸¹

ESF yardımı için uygun faaliyetler üç kategoriye girmektedir:¹⁸²

Kişilere yönelik yardım: Eğitim ve staj, istihdam yardımı, bilim ve araştırma alanında yüksek eğitim, yeni istihdam kaynakları.

Yapılar ve sistemler için yardım: Eğitim ve öğretim sistemlerinin iyileştirilmesi, istihdam hizmetlerinin modernleştirilmesi.

¹⁷⁹ Can, 2004, s: 66-67

¹⁸⁰ AB Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2000, AB Bölgesel Politikaları, Ankara, s.5

¹⁸¹ Can, 2004, s.72

¹⁸² İKV, 2001, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, İstanbul, s.45

Destekleyici önlemler: Bilgi seviyesinin yükseltilmesi, ilgili hizmetlerin geliştirilmesi.

Tam üyeliği halinde, sahip olduğu nüfusu ve işsiz genç ve kadınların sayısı nedeniyle, Türkiye'nin fon kaynaklarından büyük çapta faydalanma imkânı olacaktır. Her şeyden önce, ESF kaynaklarından faydalanabilmek için, ilgili ülkenin topluluk normlarına uygun projeler hazırlaması ve hazırlamış olduğu projeleri uygulayabilme kapasitesine bağlıdır. Bu açıdan Türkiye'nin kendisini çok iyi hazırlaması ve organize etmesi fevkalade önem taşımaktadır. Aksi takdirde, kullanabileceği fon kaynaklarından faydalanabilmesi mümkün değildir.¹⁸³

2.4.1.3 Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF)

Bu fon AB'nin kırsal kalkınma politikasının ana finansman aracı ve aynı zamanda Ortak Tarım Politikasının (OTP) da ikinci ayağını oluşturmaktadır. AB genelinde kırsal alanlardaki kalkınmayı finanse eden EAGGF iki bölümden oluşmaktadır. Yön verme bölümü, Hedef 1 kapsamındaki kısa dönemli kalkınma çabalarını desteklerken, Garanti bölümü, Hedef 1 dışındaki bölgelerdeki etkinlikleri desteklemektedir.¹⁸⁴

EAGGF Tüzüğü¹⁸⁵ birlik içerisindeki kırsal bölgelere yönelik bir dizi tedbiri gruplar halinde birleştirerek mali kaynak sağlamaktadır.

1. Tarımsal işletmelerde yatırım,
2. Genç çiftçiler için başlangıç desteği,
3. Mesleki Eğitim,
4. Erken emeklilik sistemi desteği,
5. Dezavantajlı bölgeler için telafi edici ödemeler,
6. Tarımsal çevre tedbirleri,
7. Tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması,
8. Ormanların geliştirilmesi
9. Kırsal alanların kalkınması ve uyumlaştırılması tedbirleridir.

¹⁸³ Şahin, R.,1998, Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği, DPT Yayını, Ankara, s.114

¹⁸⁴ Can, 2004, s.75

¹⁸⁵ Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on Support an Agriculture Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and Amending and Repealing Certain Regulations, OJ L 160,26.06.1999

Tarımsal yapının yeniden düzenlenmesi ve mevcut yapının geliştirilmesi, ihtiyaç sahibi ülkeler için önem taşımaktadır. Tarımsal yapı problemlerini çözmüş veya tarımsal faaliyetleri az olan bir ülkenin fon kaynaklarından yararlanması imkânları da kısıtlı olacaktır. İhtiyaç sahibi ülkenin tarımsal potansiyeli ve tarımsal yapısındaki bozukluklar, fon kaynaklarının kullanılmasında etkili olan iki unsurdur.¹⁸⁶

2.4.1.4 Topluluk Girişimleri (Community Initiatives)

Yapısal fonlar, ulusal girişim programları yanında Topluluk Girişimleri Programlarını'da finanse eder. AB bünyesinde önemli görülen alanlarda üye ülkeler arasındaki uyumu güçlendirmek için girişimler (programlar) oluşturulmuştur. Bu alanlar şunlardır: Sınır ötesi, uluslararası, bölgelerarası yardımlaşma ve birliktelikler, kırsal alanların kalkındırılması, mekânsal açıdan uzaklık sorunu yaşayan bölgeler, istihdam ve insan kaynakları, sanayi sektöründeki değişiklikler, kentsel alanlar, balıkçılık sektörü. Bu alanlarda geliştirilen programlardan bazıları üye ülkelerin yerel yönetimleri tarafından geliştirilen projeler için mali yardımda bulunmaktadır. Gündem 2000 kapsamındaki düzenlemelerle Topluluk Girişimlerinin sayısı 13'ten 4'e düşürülmüştür. Bu girişimler, Interreg III (Sınır ötesi, ülkelerarası ve bölgelerarası yardımlaşma), Urban II (geri kalan kentsel alanların ve kentlerin sürdürülebilir kalkınması), leader + (yerel girişimler yoluyla kırsal kalkınma) ve Equal (Emek piyasasının önündeki eşitsizliklerle ve ayrımcılıkla mücadele).¹⁸⁷

2.4.1.4.1 Sınır Bölgelerinde İşbirliği Programı (Interreg III)

Topluluk alanının tümünde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek amacıyla, Topluluk içindeki ortak sınır bölgelerinde, Topluluk üyesi ülkelerle sınırları bulunan ülkelerin sınır bölgeleri arasında ve Topluluğun kendi içindeki bölgelerarasında işbirliklerini kapsar.¹⁸⁸ Interreg programı çerçevesinde gerçekleştirilen çok çeşitli eylemler ve düzenlemeler vardır: tarım, insan kaynakları, eğitim, turizm, enerji, çevre, mekânsal planlama, altyapı ve sınır ötesi ekonomik kalkınma. Projeler, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından finanse edilir.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Şahin, 1998, s.109

¹⁸⁷ Kösecik,1999, s.19-20

¹⁸⁸ Bayburtlu, 2002, s.42

¹⁸⁹ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2000,s.10

2.4.1.4.2 Kentsel Alanlar Programı (Urban II)

Şehirlerin ve sorunlu şehir çevrelerinin ekonomik ve sosyal açıdan, yeniden yapılandırılmasıyla sürdürülebilir kentsel gelişmeyi teşvik amacına yöneliktir. Bir yanda, küçük ve orta boy şehir ve köylerin toplumsal ve ekonomik canlanması için yenilikçi stratejileri teşvik eder; diğer yanda, AB içinde canlanma ve sürdürülebilir kentsel gelişme konusunda bilgi ve deneyim alışverişini güçlendirir. ERDF tarafından finanse edilir.¹⁹⁰

2.4.1.4.3 Kırsal Kalkınma Programı (Leader)

Yerel gruplar arasında işbirliği ve birleştirilmiş programlar aracılığıyla kırsal kalkınmayı öngören projelere finansman sağlar. Sahalar arasında işbirliği ve ayrıca yerel aktörlerin ve ortaklıkların kendi aralarında bağlantılar "networking" oluşturması Leader girişiminin orijinal unsurlarındandır.¹⁹¹ Bu girişim, EAGGF yön verme bölümünden mali yardım almaktadır.

2.4.1.4.4 İstihdam Programı(Equal)

Avrupa istihdam stratejisinin ve ulusal eylem planlarının uygulanması bağlamında, emek piyasasında dışlanma, ayrımcılık ve eşitsizliğin tüm biçimlerine karşı mücadele etmenin yeni yollarını geliştirmeyi hedeflemektedir. Bu girişim, erkeklerin ve kadınların iş bulmasına engel olan ayrımcılık ve eşitsizliğin tüm biçimleriyle savaşmanın yeni yöntemlerini belirlemek için ülke ötesi işbirliğine dayanır. ESF, bu alandaki projelere finansman sağlayacaktır.¹⁹²

2.4.1.4.5 Yenilikçi (İnovatif) Tedbirler ve Teknik Yardımlar

1, 2 ve 3 kapsamındaki yardımların kalitesini yükseltmek amacıyla oluşturulan inovatif yöntem ve uygulamaların hazırlıklarına katkı sağlayacak "inovatif eylemler" bu çerçevede yer almaktadır. Bu tür girişimlerin sade ve şeffaf bir yöntem izlenerek gerçekleştirilmeleri gerekmektedir. Pilot projeler halinde hazırlanacak eylemlerin her birine sadece tek bir fondan finansman sağlanabilecektir.¹⁹³

2.4.2 Uyum Fonu

Yapısal fonlara ek olarak işlemektedir. Maastricht Antlaşması 1999 yılına kadar bir ekonomik ve parasal birlik kurulması için gerekli temeli koyduğunda, Avrupa para

¹⁹⁰ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2000, s.11

¹⁹¹ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2000, s.11

¹⁹² Can, 2004, s.95

¹⁹³ Bayburtlu, 2002, s.43

birliğinin bölgesel eşitsizlikleri daha da derinleştirmesi tehlikesinin ele alınmasına karar verilmişti. antlaşmada bütçe açıklarının, gayri safi yurt içi hâsılanın (GSYİH) %3'ünü geçmemesinin öngörülmesi, daha yoksul ölkelerin, daha zengin ölkelere yetişmek için yatırım yapma imkânlarını sınırlamaktaydı. Bundan dolayı Antlaşma, mali yardımların, kişi başına GSYİH düzeyleri AB ortalamasının %90'ından daha az olan Birliğin en yoksul dört ölkesine (Yunanistan, Portekiz, İrlanda ve İspanya) yönlendirilmesi için yeni bir fon olarak Uyum Fonunu kurdu. Bu fon, evre ve ulaştırma alanlarındaki projeleri doğrudan finanse etmektedir. 1993–1999 dönemi için uyum fonunun miktarı 15,5 milyar ECU idi. Bu miktar 2000–2006 dönemi için arttırılmış olup, 18 milyar ECU düzeyine ulaşmıştır.

Avrupa Yatırım Bankası'nın öncelikleri arasında da kalkınmada geri kalmış olan veya dönüşüm sorunlarıyla karşı karşıya bulunan bölgelerde yatırımların teşvik edilmesi yoluyla ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmek yer almaktadır. Bankanın sağladığı finansmanın üçte ikisi, yapısal fonlardan ve uyum fonundan yararlanma hakkına sahip olan nispeten yoksul bölgelere yöneliktir. Bu amaçla Banka, işletmelerin rekabet gücünün geliştirilmesine, küçük işletmeler için destek sağlanmasına, ulaştırma, iletişim ve enerji aktarımı alanlarında trans-Avrupa şebekeler kurulmasına, çevrenin korunmasına, yaşam kalitesinin iyileştirilmesine, enerjiye bağlılığın azaltılmasına ve doğal kaynakların daha rasyonel kullanımının teşvik edilmesine katkıda bulunur. Bu alanlardaki projelere genel olarak proje maliyetinin %50'sine kadar kredi sağlar.¹⁹⁴

2.4.3 Diğer Fonlar

Yapısal fonlar kadar olmasa da üye ölkelerin devlet kurumlarının dışındaki şirketlere ve sivil toplum örgütlerine de mali yardımda bulunan yapısal olmayan fonlarda önemlidir. Bu fonların başlıca yardım ettiği alanlar, eğitim, mesleki eğitim, kültür, evre sorunları ve sosyal etkinliklerle ilgili programlardır. Bunlara örnek olarak ERGO (Uzun dönemli işsizlikle mücadelede ulusal ve yerel uygulamaları destekler), PACTE (AB içindeki yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki bağları güçlendirmeyi amaçlar), Town-Twinning (Kardeş şehir uygulamasını destekler), SOCRATES (Öğrenci ve personelin lisan yeteneklerini, uzaktan öğrenim ve göçmen çocuklarının eğitimini

¹⁹⁴ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2000, s.12-13

desteklemek için eğitim kurumları arasında öğrenci veya personelin değişimini ve hareketliliğini artırmayı hedefler) programları verilebilir.¹⁹⁵

2.5. Bölgesel Politikalar, Yerel Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler

Küreselleşme sürecinde değişen koşullara uyum, rekabet, insan kaynaklarının iyileştirilmesi, küresel piyasanın dinamik olarak izlenmesi, örgüt yapılarında esneklik ve kontrolü gibi önemli olgular, geleneksel bölge anlayışını değiştirerek yeni bir bölge yaklaşımı oluşturmuştur. Yenidünya düzeninde, yerel dinamiklerin ekonomik ve bölgesel kalkınma sürecindeki önemi artmıştır. Küreselleşme süreci, kentsel ve yerel ekonomilerinde birer aktör olarak yer almasını sağlamıştır. Dünyada gözlenen yerel ekonomiler arasındaki rekabet, yerel ekonomilerin gelişme performansını da etkilemektedir.

Yerel ekonomilerin küresel rekabet içerisinde geliştirdiği strateji ve politikalar, bölgesel kalkınma politikalarının temelini oluşturmaktadır. Bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesinde merkezi yönetim artık tek aktör değildir. Yetkilerin ve sorumlulukların paylaşılmasında yeni aktörlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bunların başında da yerel yönetimler gelmektedir. Yerel yönetimler, her ne kadar teknik olarak devletin bir parçası olsalar da, fiziksel ve psikolojik açıdan bölgesel kalkınmanın esas aktörleri olarak hareket edecek kadar yerel topluluklara yakındırlar. Dahası, bunların demokratik bir meşrulukla seçilmiş olma gibi ek avantajları da vardır. Yerel yönetimler çok ihtiyaç duyulan altyapının sağlanmasında insan kaynaklarının geliştirilmesinde (öğrenim, eğitim), sağlık ve hijyenle ilgili projelerde ve bölgesel kalkınmada partner olarak önemli bir rol oynarlar. Merkezi karar alma sisteminin bulunduğu ülkelerde bile, yerel ekonomik kalkınmaya öncülük etmede yerel yetkililer giderek artan biçimde aktif bir rol oynamaktadırlar. Önem kazanmış yerel kurumlar, yalnızca kamu örgütleri değil, aynı zamanda yerel kamu kuruluşlarıyla özel kurumların işbirliği sonucunda oluşmuş örgütleri de içermektedir. Bu durum yerel yönetim sisteminin gelişmesini ve ortak karar alma mekanizmasının ortaya çıkmasını destekler.¹⁹⁶

Genel olarak, merkezi sisteme dayalı ülkelerde bölgeler arası dengesizliklerin çok daha önemli boyutlarda olduğu gözlenmektedir. Hatta giderek başkentin ekonomik ve demografik mutlak hakimiyeti, gövdenin zor taşıdığı “büyük başlılığa” dönüşmektedir. Buna karşılık yerinden yönetimin güçlü olduğu sistemlerde bölgeler

¹⁹⁵ Kösecik, 1999, s.21

¹⁹⁶ Tamer, M., 2001, Kalkınma ve Bölge Valiliği, DPT Yayınları, Ankara, s.109

arasındaki farklılıklar göreceli olarak daha azdır.¹⁹⁷ Bugün Dünyaya baktığımızda merkezi yönetimin yerinden yönetime göre daha güçlü olduğu ülkelerde bölgeler arası dengesizlikler çok daha önemli boyutlardadır. Yerel dinamikler ekonomik kalkınmanın ve bölgesel gelişmenin itici gücüdür. Günümüzde yerelin, küresel düzeyde üstlendiği ekonomik ve siyasi rol, onu bir kalkınma aktörü konumuna getirmiştir. Ancak bu, geleneksel bölgenin önemini yitirdiği anlamına gelmemektedir. Tersine, bölgesel organizasyonun “vizyon oluşturarak”, bölge içinde denetimdeki eşgüdümü sağlamada, bölge dışında ve bölgelerarası rekabette söz sahibi olmada ki yönlendirici rolü önem kazanmıştır.

Son 20 yılda dünyada; iletişim, teknoloji, üretimin örgütlenmesi, toplumun sosyal ve ekonomik örgütlenmesi, toplumlar arası ekonomik ilişkiler ve ağlar, siyasal anlayış ve kamu alanının da ve özellikle çevreye bakışta gözlemlenir ve giderek netleşen bir değişim/gelişim yaşanmaktadır. Bu problem bölgesel tanımlamaya, planlamaya ve bölgesel örgütlenmeye günümüzdekinden farklı yaklaşımları gerektirmektedir. Bir yanda temelinde verimlilik ve etkinlik sağlama, hizmeti halka yaklaştırma ve demokratik yönetime ulaşma eğilimi, diğer yandan küreselleşme sürecinde bölgelerin olduğu kadar yerellerinde ulus devlet sınırlarını aşarak küresel ilişki ağı içinde yer alabilmesi, bölge planlamasında yerel katılım ve girişimciliğin öne çıkarılmasını önemli kılmaktadır.¹⁹⁸ Bu nedenle, yerel yönetimlerin, yerel katılım ve girişimin gerçekleşmesindeki etkinliği göz önüne alındığında bölgesel kalkınmadaki yönlendiriciliğinin rolü daha da bir önem kazanacaktır. Yerel kaynakları ve ihtiyaçları iyi bilen yerel yönetimler, buldukları bölgedeki bireysel girişimlerin ve sanayi organizasyonlarının oluşturulmasında ve geliştirilmesinde daha etkili olmaktadır.

Bölgesel kalkınma sürecinde faaliyet gösteren yerel yönetim kurumları, seçimle iş başına gelen ve yerel düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olan birimlerdir. Bölgesel kalkınmaya ilişkin faaliyetlerin planlanması ve uygulanması, bölgesel bazdaki girişimcilik faaliyetlerinde liderlik rolü, kalkınma plan ve programları için merkezi idareye gerekli bilgilerin sağlanması yerel yönetimlerin görevlerindedir. Bu görevlerin yerine getirilmesindeki yetkiler teoride geniş görünmekle birlikte

¹⁹⁷ Göymen, K., 2000, Bölgesel Kalkınmada Yerel İdareciliğın Rolü, Yoksulluk, Tesev Yayınları, İstanbul, s.60

¹⁹⁸ DPT, 8. BYKP, s.70

uygulamada sınırlıdır. Bütçe imkanları ise sorumluluklarını yerine getirmek açısından oldukça yetersiz kalmaktadır. Özellikle göç alan yörelerdeki belediyeleri temel görevlerini dahi yerine getirebilecekleri bütçe imkanından yoksun bulunmakta ve ancak merkezi hükümetin kaynak aktarması halinde işlevlerini yerine getirebilmektedirler.

Bölgesel politikanın hedeflediği gibi tüm bölgelerde ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasında yerel kalkınma önemli rol oynamaktadır. Bir kentsel mahallenin canlandırılması, kırsal alanlarda turizmin teşvik edilmesi, sanayi bölgelerinde metruk sahaların geliştirilmesi, bir yörenin kendine özgü gıda ürünlerinin tanıtılması, rekabetçi olmaya yönelik araştırma faaliyetlerinde yerel işletmelere yardım edilmesi ve yerel istihdam yaratılması gibi faaliyetler belirli bir yerel alanın kalkınmasına ve dolayısıyla AB bölgelerinin gelişmesine katkıda bulunur. Yerel ve bölgesel oluşumlar, yüksek düzeyde bir örgütlenme ve özerkliğe sahip olduklarından, yerel kalkınma ve işsizliğe karşı mücadelede önemli rol oynarlar. Yerel kalkınma, bölgede mevcut olan doğal ekonomik, kültürel ve teknolojik kaynakların kullanılması yoluyla AB içindeki tüm bölgelerin sosyal ve ekonomik kaynaşmasını sağlamaya katkıda bulunur.¹⁹⁹

Yerel düzeyin ekonomik gelişme için uygun bir politika uygulama ölçeği haline gelmesi, ulus-devletin yerelde ve yerel için politika üretme anlayışını desteklemesiyle sonuçlanmaktadır. Yerel yönetimler, kilit yerel aktörleri sadece bir araya getirmeye kalmamakta, aynı zamanda paydaşlık anlayışı çerçevesinde finans kaynaklarına daha rahat ulaşılmasını sağlamaktadır. Özellikle AB’de destek programlarının ve yapısal fonların yerelin dahil olduğu çok ortaklı projeler çerçevesinde işletilmesi, yakın gelecekte Türkiye’deki yerel yönetimlerin yerel aktörlerle daha çok aynı masa etrafında buluşmasına ve daha çok proje üretmeye yönelmesine yol açacaktır.²⁰⁰

Yerel yönetimler, yerel kalkınmanın gerçekleşmesinde rol oynayan yerel aktörler arasında önemli bir işleve sahiptir. Demokratik yoldan seçilen halka ve yerel ekonomiye en yakın kademe olarak yerel yönetimler, bütün kamusal ve özel oyuncuları bir araya getiren, istihdamın geliştirilmesine yönelik ortaklıklar kurulmasında önemli bir işleve sahiptirler. Yerel kalkınmanın diğer yerel aktörleri, işletmeler (özellikle KOBİ’ler), sosyoekonomik kuruluşlar (kooperatifler, dernekler, vakıflar, vb.) yerel istihdam büroları, sosyal taraflar ve diğerleridir (yerel politikacılar, eğitim merkezleri,

¹⁹⁹ Kösecik, 1999, s.21

²⁰⁰ Özgür, H., Dulupcu, M., A., 2006, “Yerel Ekonomik Gelişimde Yerel Yönetimlerin Rolü”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Özgür H., Parlak B. (ed), Alfa Aktüel, İstanbul, s.172

vb.). Yerel aktörler ve farklı kurumsal düzeyler arasında daha iyi koordinasyon yoluyla, enerji ve kaynakların birleştirilmesiyle, başarılı yerel kalkınma örnekleri gerçekleştirilebilir.²⁰¹

2.6 Bölgesel Politikalar ve Yerel Yönetimlerin Sınır Ötesi İşbirliği:

Hizmette yerellik ilkesinin AB antlaşmaları içinde yer alması yerel ve bölge yönetimleri için yeni sorumluluklar ve geniş bir faaliyet alanı ortaya çıkarmıştır. Para birliğiyle daha derin, yeni üye ülkelerle daha geniş olacak olan birlik yerel ve bölgesel yönetimler için kendi kaynaklarıyla çözemeyecekleri sorunlar doğurabilecektir. Bununla beraber 1990'lı yıllarda giderek büyüyen ekonomik, sosyal ve çevre ile ilgili sorunların çözümü yerel bölgesel yönetimleri yeni çözüm modelleri bulmaya zorlamaktadır. Tüm bunlar AB içinde yer alan yerel yönetimler için, ulusal sınırların dışındaki yerel yönetimler ile ortak çalışma ağ bağları (networks) içinde ortaklaşa hareket etmeyi gerektiren etkenlerdir. AB ve ulus-altı (yerel-bölgesel yönetimler) yönetimler açısından en önemli gelişmelerden biri olarak kabul edilen bu tarz iş birlikleri, entegrasyonun ve ekonomik ve sosyal farklılıkların azaltılması çabasında birliğin öncelikleri arasındadır.²⁰²

Birlik içinde yerel yönetimler arasında denge sağlamak ve birlik politikalarında yerel yönetimleri daha etkin duruma getirmek için, yerel birimlerin yapacakları sınırötesi işbirliği çok önemlidir. Karşılıklı akçal destek ve deneyim alışverişi yerel hizmetlerin daha iyi görülmesini sağlayacaktır.²⁰³

Genel olarak ifade etmek gerekirse, ağbağlar (networks) hiyerarşik yapıların yerine yatay yapıların hâkim olduğu, dikey örgütsel süreçlerin yerine yatay süreçlerin geçerli olduğu, rekabetçi değil yardımlaşmacı ilişkilerin temel olduğu, rutin karşılığın yerini esnekliğin aldığı, belirli bir politika konusunda sahip olunan ortak çıkarları gerçekleştirmek üzere kaynaklarını paylaşan ve yardımlaşmanın ortak amacı gerçekleştirmenin en iyi yol olduğuna inanan aktörleri birbirine bağlayan göreceli olarak dengeli ve istikrarlı ilişkiler toplamıdır. Yerel yönetimler tarafından oluşturulan

²⁰¹ Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2000, s:17

²⁰² CoR, (2002a), Opinion of the Committee of the Regions on Strategies for promoting cross-border and interregional cooperation in an enlarged EU-a basic document setting out guidelines for the future, Official Journal of the European Communities, C192/37. Prg.1-1

²⁰³ Mengi, 1998, s:40

ağbağlar faaliyet alanı itibari ile genel olarak, sektörel, mekânsal (coğrafi alan merkezli) ve belirli bir konu odaklı ağlar olarak üç kategoriye ayrılır.²⁰⁴

Yerel yönetimler tarafından oluşturulan sektörel ağbağlar, temel sanayi sektörlerinin küreselleşme kapsamında ve AB entegrasyonu sürecinde yeniden yapılanmasının, kendi bölgelerinin ekonomisi üzerindeki etkileriyle ilgilidir. Kömür bölgeleri toplulukları kampanyası ve maden toplulukları için Avrupa Hareketi, Motor Sanayi Yerel Yönetim Ağı, Moda Sanayi Ağı, Otomobil Sanayi Kentleri ve Bölgeleri Ağı sektörel ağ örnekleridir.

Farklı üye devletlerin yerel yönetimleri tarafından oluşturulan mekânsal ağlarda ise coğrafi alan temel alınır ve söz konusu alan içinde yer alan yerel yönetimlerin ortak çıkarları temsil edilmeye ve korunmaya çalışılır. Rotterdam, Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milan gibi büyük AB kentlerinin öncülük ettikleri, Avrupa Kentleri(Eurocities), Orta Büyüklükteki Kentler(Middle Sized Cities), Avrupa Sınır Bölgeleri Birliği, gibi mekânsal ağların örnekleridir.

Belirli bir konu etrafında oluşturulan ağlar, söz konusu politika konusunda- genellikle sosyal refah alanında-ortak hareket etmek üzere organize olmuştur. Avrupa yoksulluk Karşıtı Ağ, (European Anti-Poverty Network), kentlerdeki yoksullukla mücadele için kurulan ağ (Quartiers en Crise), Avrupa Endüstriyel Teknoloji Bölgeleri Derneği (Association European Regions of Industrial Technology) belirli bir politika etrafında oluşan ağlar için örnek olarak gösterilebilir.

Bölgeler Komitesi, ağbağlarını, sınır ötesi (cross-border), bölgeler arası (interterritorial) ve ulus-aşırı (trans-national) ağlar ya da işbirlikleri (cooperations) olarak üç kategori altında yer aldığını belirterek tüm bu işbirliklerini Avrupa Düzeyi İşbirliği (Trans-European Cooperation) olarak adlandırmıştır. Buna göre sınır ötesi işbirliği, coğrafik, olarak, bütünleşik/bitişik, birbirleriyle komşu alanlardaki iki, üç veya daha fazla yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki (yarı kamu ve özel sektör aktörleri bu birlikteliğin içinde olabilir) işbirliğini; ulus-aşırı işbirliği, ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin program veya proje bazında işbirliği(bu tarz işbirliği, daha büyük bütünleşik alanları ve en az iki AB üyesi ülkeyi ve/veya AB üyesi olmayan ülkeyi kapsar) ifade etmektedir.²⁰⁵

²⁰⁴ Bennigton, J., Harvey , J., 1999, “Networking in Europe” in The New Management of British Local Governance , Stoker, G. (ed), Macmillan Press, London , s. 197-221.

²⁰⁵ CoR, 2002-a; Pr.1.6-7

Yerel yönetimleri ağlar ya da işbirlikleri içinde yer almaya, uluslararası nitelikteki bir çalışma ağına/işbirliğine ait olmaya iten değişik faktörler bulunmaktadır. Bunlar; özetle, bir kentin veya yerel yönetimin AB politika platformunda profilini yükseltme arzusu; siyasetçilerin veya kamu görevlilerinin AB sahnesinde kişisel imaj elde etme veya ün kazanma isteği; AB görevlilerine, yardım programlarına ve fonlarına ulaşma amacı. AB Komisyonu ve Parlamento üzerinde, farklı AB ülkelerinden aynı çıkarları paylaşan yerel yönetimlerle ortak hareket ederek lobi faaliyetleri yapma ve AB politikalarını etkileme stratejisi; diğer ülkelerdeki yerel yönetim birimleri ve aktörleri arasında politika deneyimlerinin paylaşılması düşüncesi; çözümü zor olan ortak nitelikteki sorunların çözümünde riski ve maliyeti paylaşma arzusu; AB fonlarından yararlanmak için gerekli olan sınır-ötesi ortaklığın oluşturulması gereği ya da AB fonlarından yararlanma şansının artırılması düşüncesi; iyi bir Avrupalı olma gayreti ve yerel yönetimlerin rutin işlerini, uluslararası yolculuklar, anlaşmalar, toplantılar ile daha renkli hale getirme isteğidir.²⁰⁶

Avrupa Birliği, yerel yönetimleri, kendi ulusal sınırları dışında ortak çalışma ağları kurmalarını veya işbirliği içinde hareket etmelerini desteklemektedir. Yerel yönetimlerin başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle yaptıkları işbirliklerinin veya ortak çalışmaların yararını "kardeş-şehir" (town-twinning) örneklerinde gören AB, yerel yönetimler arasındaki birliği desteklemeyi önemli amaçlardan biri olarak görmekte ve ortak çalışma ağlarının kurulması ve iletilmesi için gereken maliyetin %50 ile %75'ini karşılamaktadır. AB'nin uluslararası çalışma ağlarına ilgi duymasını ve onları desteklemesinin birkaç nedeni vardır.²⁰⁷

Öncelikli olarak, AB, teknik bilgi ve yöntem bilgisinin (know-how), özellikle daha az gelişmiş bölgelere transferini teşvik etmek, problemleri paylaşırken ölçek ekonomilerini yaratmak, yönetimdeki verimi artırmak ve teşvik etmek istemektedir. İkinci olarak, AB, entegrasyon ve uyum hissinin Birlik içinde varlığını geliştirmek istemekte; bundan dolayı da, daha gelişmiş bölgelerle geri kalmış bölgeler arasında bağlar kuran ve bunları geliştiren uluslararası ortak çalışma ağlarını desteklemektedir. AB Komisyonu'nun, kararlaştırılan programların birçoğunu gerçekleştirecek olan yerel ve bölgesel yönetimlerden, resmi kanalların dışında ve üye ülkelerin yetkili kanallarından önce, geri besleme ve tavsiye almak istemesi de ortak çalışma ağlarının gördüğü ilginin bir başka nedenidir. Son olarak, AB Komisyon'u bazı durumlarda, özellikle uluslararası nitelikteki bir problemin çözümü konusunda bilgiler ve öneriler elde etmek üzere, uluslararası ağların oluşmasını teşvik

²⁰⁶ Bennigton, Harvey, 1999, s: 206–207

²⁰⁷ Local Government Management Board, 1996 , Guide to Europe , LGMB, London, s:56

etmektedir. Örneğin, Avrupa Yoksulluk-Karşıtı Ağı, gönüllü kuruluşların sesini AB düzeyinde duyurması, yoksulluğa karşı daha kapsamlı politikalar geliştirilmesi için AB organlarını lobi faaliyetleriyle etkilemesi ve AB Komisyonu'na politika önerilerinde bulunması için, önemli pozisyonlarda bulunan AB görevlileri tarafından desteklenmiştir.

Uluslararası ağlar içinde yer alan yerel yönetimler, Brüksel'de kurdukları ofisler (Brüksel Ofisi) aracılığıyla, potansiyel olarak lobi faaliyetlerine açık olan AB kurumlarını etkilemeye çalışmaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimler, bireysel olarak da Brüksel'de ofis açmaktadır, ancak uluslararası ağlar içinde yer alan yerel yönetimlerin Brüksel'de açtıkları ofisler son yıllarda yaygınlık ve önem kazanmıştır. Brüksel Ofisi, yerel yönetimler için bilgi toplama işlevi görür (yeni düzenlemeler hakkında erken uyarı sağlar, fonan yapılacak yardımlar için verilen proje teslim sürelerini, özellikle kısa süreli olanlarda, zamanında haber verir, proje hazırlanırken Komisyon'un önceliklerinin neler olduğunu bildirir), Komisyonun gündemdeki ve gelecekteki politikalar hakkındaki düşüncelerini öğrenme ve bunları lobi yaparak etkileme şansı sağlar.

Uluslararası ağların / Avrupa-düzeyi işbirliklerinin belki en anlamlı katkısı, AB fonlarından elde edilecek yardımlardır. AB fonları eşit dağıtılmadığı için ve öncelikli olarak daha aktif bölgesel veya uluslararası ağların projelerine verildiği için, bir uluslararası ağ içinde yer almak, AB fonlarına daha kolay ulaşma anlamına gelmektedir. Parasal katkının dışında uluslararası ağların yerel yönetimlere kazandırdıkları oldukça fazladır: AB politikalarındaki gelişmeler hakkında erken uyarılar almak, hızlı bilgi alışverişini sağlamak, politika ve teknoloji transfer etmek, değişik ülkelerdeki yerel yönetimlerin politika ve uygulama konusundaki başarılı veya başarısız deneyimlerinden yararlanmak ve dolayısıyla problem çözme yeteneğini artırmak, ortak politika konusunda araştırma, danışma ve lobi giderlerini paylaşmak, ortak ofis ve çalışanlardan (genellikle Brüksel'de bulunan) yararlanmak. Bununla beraber, uluslararası ağlar aracılığıyla AB fonlarından yararlanmak düşüncesinin ve bu yönde projeler üretmenin yerel yönetimlerin önceliklerini saptırabileceği de dikkate alınması gereken bir noktadır.²⁰⁸

2.7 Avrupa Konseyi ve Avrupa Kentsel Şart'ı

Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi farklı kurumlardır. Ancak Avrupa Konseyi kuruluş amacı ve faaliyetleri ile AB bütünleşme sürecine çok büyük katkıda

²⁰⁸ Kösecik,1999, s:28–29

bulunmaktadır. Çalışmam içerisinde Avrupa Konseyi yer almamakla beraber, amaçları ve politikaları ile AB'ye paralel çalışmaları olması nedeniyle Avrupa Konseyi'nden çalışmanın bu noktasında kısaca bahsetmeyi uygun gördüm.

I. Dünya Savaşı sonrası, yeniden yapılanma sürecinde Avrupa, doğu-batı eksenli iki kutuplu dünyada yerini alma mücadelesine girmiştir. Bu amaçla 1948 yılında İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından Belçika Antlaşması imzalanmıştır. Bu savunma antlaşmasının ardından Danışma Konseyi, “Avrupa ülkeleri arasında daha geniş ölçekte bütünlüğünün sağlanması için kullanılabilir önlemler ve atılacak adımların belirlenip hükümetlere tavsiyelerde bulunma” amacıyla bir komite atadı. 1949'da benimsenen bu komitenin görüş ve önerileri doğrultusunda, yönetici gücüne sahip Bakanlar Komitesi ile danışman fonksiyonlarını gören ve halka açık Asamble olmak üzere iki organdan oluşan Avrupa Konseyi kuruldu. Ağustos 1949'da Türkiye Konsey'e üye olmuştur ve günümüz itibariyle 47 üye devlete sahiptir.²⁰⁹ Konseyin başlıca amaçları şunlardır.²¹⁰

- İnsan hakları ve çoğulcu demokrasiyi korumak,
- Avrupa kültürel kimliğini oluşturmak ve geliştirmek,
- Avrupa'da demokrasiyi yeni benimseyen ülkelerle politik işbirliğini geliştirmek,
- Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine politik, hukuki ve anayasal reformlarda yardımcı olmak ve desteklemektir.

Avrupa Konseyi, savunma dışında Avrupa toplumlarının karşılaştıkları tüm büyük sorunlarla ilgilidir. Konseyin çalışma alanları, eğitim, sağlık, sosyal ve ekonomik sorunlar, kültür, kültürel miras, spor, gençlik, insan hakları işbirliği, medya, yerel ve bölgesel idareler ile çevredir.²¹¹

Avrupa Konseyi'nin bu görevleri yerine getirmek için üç önemli organı vardır. Bunlar, Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresidir.²¹²

Avrupa Konseyi'nce ortak bir Avrupa idealine ulaşmak için insan hakları ve yerel yönetimler başta olmak üzere çeşitli alanlarda sözleşmeler gerçekleştirilmiştir. 2. Dünya

²⁰⁹ <http://www.coe.int/>. (13.01.2008)

²¹⁰ Kul, Rukiye, 2002, Avrupa Birliği'nde Yerel Özerklik Yaklaşımı ve Türkiye'nin Uyum Sorunu, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, s.98

²¹¹ Türk-Atlantik Antlaşması Derneği, 1996, Uluslar Arası Kuruluşlar ve Türkiye, No:6, Ankara, s.71-73

²¹² Council of Europe, 1972, Avrupa Konseyi: Teşkilatı, Amaçları, Çalışmaları. Ankara, s.46

savaşından sonra kurulan Avrupa Konseyi, yarım asırdır Avrupa'nın bütünleşmesine yönelik olarak çalışmaktadır.

Konsey Yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarını Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Kongresi (AYBYK) aracılığı ile yürütmektedir. Temel amacı yerel yönetimler arasındaki işbirliğini geliştirmek olan AYBYK yerel demokrasilerden gençlik sorunlarına uzanan geniş bir yelpazede sorunlara yönelik çalışmalarda bulunmaktadır. Bugüne kadar yerel yönetimlerle ilgili olarak yaptığı çalışmalardan en önemleri; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı, Avrupa Kentsel Şart'ı, Sınır Ötesi İşbirliği sözleşmesi, Yabancıların Sosyal Yaşama Yerel Düzeyde Katılmaları Antlaşması, Avrupa Bölgesel ve Azınlık Diller Şart'ı ve Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılmalarına ilişkin Avrupa Şart'ıdır.

Avrupa Konseyi'nin Yerel Özerklik Şart'ı ile beraber kentleri ilgilendiren birçok çalışmaları vardır. Bu çalışmaların ortak noktası, kentin niteliksel ve insancıl boyutlarını gündeme getirmesidir. Konsey, kentlerle ilgili tek bir birime sahip olmadığından, örgüt yapısı içindeki birimlerden birçoğu, kendi sorumluluk alanları içinde kent sorunlarına da yer ayırmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı ile Bölgesel ve Yerel birimler ve Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, Kentlerle ilgili çalışmalarda temel metinler olarak yararlanılan belgelerdir.

Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin kentlere ilişkin çalışmaları 1980'li yıllara dayanmaktadır. Bu tarihlerde Konsey bir Kentsel Yeniden Doğuş(Urban Renaissance) çalışması başlatmıştır. Bu çalışma esas olarak dört öğeden oluşmaktadır. 1. Fiziksel, kentsel çevrenin iyileştirilmesi, 2. Kentlerin tarihsel ve mimari kalıtımının korunması, 3. Toplumsal ve kültürel olanakların sağlanması 4. Küçük yerleşim yerlerinin geliştirilmesi ve halk katılımı, bu izlencenin başlıca öğelerini oluşturuyordu. 1975 yılında başlatılmış olan Avrupa Mimari Kalıtım kampanyasından bu çalışmalar geniş ölçüde etkilenmiştir.²¹³

Avrupa Konseyi'nin kentlere ilişkin çalışmaları arasında en önemli yeri 1992 yılında Konsey yetkili organlarının kabul etmiş olduğu Avrupa Kentli Hakları Şart'ı tutmaktadır²¹⁴. Şart'ın Konsey tarafından yerel yönetimlere Konsey'in genel amaçları doğrultusunda, insan haklarının ve insanlık onurunun korunması için gerekli kentsel

²¹³ Keleş,1999, s:18

²¹⁴ Avrupa Kentsel Şart'ı, 1996, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, Yayın No:10

uygulamalarda rehber olmak üzere hazırlanmıştır. Aynı zamanda kent sorunlarının çözümünde Konsey tarafından bir hareket noktası olarak kullanılacak olan Kentli Hakları Şart'ı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ının uygulanacağı fiziksel çerçevenin oluşturulmasında kamu yönetimlerine yardımcı bir belgedir.

Şart Avrupa Konseyi'nin temel hak ve özgürlüklerin korunması yönündeki çağrılarına koşut olarak, kentsel gelişmenin niteliksel özellikleri ve yaşam kalitesi ile doğrudan ilgilidir. Şart'ta Avrupa'da hemen her ülkede uygulanabilecek olan bir dizi yol gösterici evrensel ilkeler tanımlanmış durumdadır. Şart'ta öngörülen haklardan, kentlerde yaşamakta olan insanların yaş, cinsiyet, ırk, inanç, milliyet, sosyo-ekonomik statü, ruhsal ve bedensel ayırım olmaksızın yararlanabilmeleri de Kentli Hakları Şartı'nın başlıca ilkelerinden biridir²¹⁵. Yerel düzeyde iyi bir kent yönetimi için gerekli ilkeleri bir metinde toplamış olan Şart'ın amaçları şunlardır:

1. Yerel yönetimler için pratik bir el kitabı oluşturmak,
2. Gelecekteki muhtemel bir Kentli Hakları Kongresi için temel ilkeleri oluşturmak,
3. Şart'tın ilkelerini yerine getiren kentler için verilecek uluslar arası ödüllere bir baz oluşturmak,
4. Fiziksel çevre ve yasaları ile ilgili olarak yaptırımlar için Avrupa Konseyi'nin bu konulara katılımına ilişkin bir vize oluşturmak, ayrıca Avrupa Konseyi'nin özellikle AYBYK'nın kent sorunları ile ilgili tüm çalışma sonuçlarının bir analizini yapmaktır.

Şart'ın kentsel gelişme yönetiminden sorumlu, tanımlanmış yükümlülükleri olan bir yerel yönetim boyutu vardır. Şart'ın önemle benimsediği temel iki ilke, işbirliği ve dayanışmadır. Şart:

1. Üye ülkelerin yerel yönetimleri arasında; orta ve doğu Avrupa ülkelerinin katılımı ile artacak olan imkânlar, diğer kazançlar ve sorumluluklar göz önünde bulundurularak, kentsel yerleşimlerdeki yaşam kalitesini yükseltmek için,
2. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında oluşturulacak politikalar ve para kaynaklarının aktarımı ile karar verme mekanizmalarını merkezden çevre yerleşimlere aktarmak amacıyla, yerel yönetimler ve kent sakinleri arasında kentlerin çeşitli sorunlarını yakından anlamak ve yerel halkı karar verme süreçlerine katmak için,

²¹⁵ Keleş, 1999,s.19

3. Özellikle ülke sınırlarını aşacak şekilde tüm Avrupa'daki kentler arasında işbirliği ve dayanışmayı gerekli görmektedir.

Genel olarak önem verdiği konuları, felsefesi ve amaçları yukarıda özetlenen Avrupa Kentsel Şart'ı, kent yaşamını kentte yaşayan tüm kentler için kolaylaştırmak, kentsel yaşam kalitesini ve fiziki imkânlarını geliştirmek, kentin tarihi dokusunu korumak, huzurlu ve güvenli bir ortama farklı kültürleri kaynaştırmış ve ekonomik açıdan kalkınmış bir kent oluşturmak için 13 başlık altında toplanmış çeşitli konuları ve bunlara bağlı ilkeleri ele almıştır. Burada belirtilen konular birtakım ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilecektir. Konu başlıkları şunlardır:²¹⁶

1. Ulaşım ve Hareketlilik
2. Kentlerde Çevre ve Doğa
3. Kentlerin Fizik Yapıları
4. Tarihi Kentsel Yapı Mirası
5. Konut
6. Kent Güvenliğinin Sağlanması ve Suçluluğun Önlenmesi
7. Kentlerdeki Engelliler ve Özürlüler
8. Kentsel Alanlarda Spor ve Dinlenme
9. Kentlerde Kültür
10. Kentlerde Kültürlerarası Bütünleşme
11. Kentlerde Sağlık
12. Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması
13. Kentlerde Ekonomik Gelişme

²¹⁶ Taş, 2003, s.77-83

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİ

Bu bölümde Türkiye'nin AB resmi adaylığı ve ardından müzakere süreci ile daha da hızlanan Avrupa Birliği'ne entegrasyon sürecinin, Küreselleşmenin ve kamu yönetimindeki değişimlerin Türk Kamu Yönetimi'ne etkileri üzerinde durulacaktır.

1. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Süreci Tarihi Gelişimi

Türkiye Avrupa Ekonomik Topluluğu'na katılmak için 31 Temmuz 1959 tarihinde müracaat etmiş ve süreç o günden bu güne zikzaklarla devam etmektedir. AET Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin 31 Temmuz 1959 tarihinde yapmış olduğu başvuruyu kabul etmiş ve bu şekilde üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık rejimi, 12 Eylül 1963 Tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması ile oluşturulmuştur. 1 Aralık 1964 Tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşması, esas itibari ile bir çerçeve anlaşması niteliği taşır.²¹⁷ Türkiye-Avrupa Topluluğu ortaklığı'nın genel ilke ve esaslarını belirleyen Ankara antlaşması, içerisinde malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin ortak bir rekabet düzeni çerçevesinde serbestçe dolaşabileceği bir "ekonomik alan" yaratılması için bir program tespit etmektedir. Kademeli olarak kurulması öngörülen gümrük birliği, antlaşmanın temelini teşkil etmektedir. Bunun yanında tarım, işçilerin serbest dolaşımı, yerleşme serbestisi, hizmetlerin serbest dolaşımı, ulaştırma, rekabet ve vergilendirme, mevzuat ve ekonomi politikalarının uyumlaştırılması, sermaye ve ödemelerin serbest dolaşımı hakkında, Antlaşma'da hükümler öngörülmüştür. Türkiye-AET arasındaki ortaklık ilişkisi; taraflar arasında ekonomik ilişkilerin artırılarak, ekonomik bütünleşmenin sağlanması ve ardından siyasi bütünleşmeye giden bir süreç olarak düşünülmüştür. Bu çerçevede Ankara Antlaşması'nın 28. maddesi, Türkiye için tam üyelik perspektifi de vermiştir. Ankara Antlaşması; Hazırlık, Geçiş ve Son Dönem olmak üzere üç dönem olarak planlanmıştır. Ankara Antlaşması'na göre Geçiş Dönemi, tarafların karşılıklı ve dengeli yükümlülükler altına girdiği bir dönemdir. 1 Ocak 1973 Tarihinde Katma Protokol'ün yürürlüğe girmesi ile geçiş dönemi başlamıştır. Katma Protokol, esas olarak Türkiye-AET arasında gümrük birliği kurulması için gerekli düzenlemeler ile takvimleri öngörmektedir. Ankara Antlaşması'nın ayrılmaz bir parçası olan katma protokol,

²¹⁷ Gökdere, A., 1991, Gümrük Birliği Açısından Avrupa Topluluğu ve Türkiye İlişkileri, ATAUM Yayınları, Ankara, s.143

ekonomik, sosyal ve siyasi niteliği açısından esas itibari ile Ankara Antlaşması ile paralellik göstermektedir. Katma protokol, Ankara Antlaşması ile yaratılan hukuki temel üzerinde geçiş döneminin ayrıntıları ve özellikle kurulacak gümrük Birliğinin ilke ve usulleri esaslı bir biçimde düzenlenmiş olduğundan Ankara Antlaşması'na paralel ama daha kapsamlı ve ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. 1970'li yıllarda 1980'li yılların ortasına kadar olan dönemde Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkiler dalgalı bir seyir izlemiştir. Türkiye tarafından katma protokol hükümleri gereğince yerine getirilmesi gereken yükümlülükler gerçekleştirilememiştir. Ertelenen yükümlülükler 1988 yılından itibaren tekrar uygulamaya geçmesi ile Ortak Gümrük Tarifesi'ne uyum konusunda 12 yıllık listede 10 yıllık bir gecikme doğmuştur.²¹⁸

Türkiye 14 Nisan 1987'de tam üyelik başvurusu yapmıştır. Tam üyelik başvurusunu uzun süre cevapsız bırakan Komisyon, 18 Aralık 1989 tarihinde açıklamış olduğu görüşünde Türkiye ile mevcut ilişkilerin geliştirilmesi yönünde bir öneri sunmuştur. Komisyon, Türkiye'nin üyelik konusundaki ehliyetini ilke olarak kabul etmekle birlikte, Türkiye'nin üyeliğe hazır olmadığını belirterek, toplulukların kendi içerisindeki derinleşme sürecinin tamamlanmasını ve gelecek genişlemesine kadar beklenilmesini ve bu arada Türkiye ile gümrük birliği sürecinin tamamlanmasını tavsiye etmiştir. Komisyon'un 13 Ekim 1999'da Türkiye'nin aday ülke olmasını teklif etmesi üzerine, 10-11 Aralık 1999'da Helsinki'de yapılan Avrupa Birliği devlet ve hükümet başkanları zirvesinde, Türkiye Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmiştir. Helsinki zirvesinde alınan bu karar ilişkilere farklı bir boyut ve ivme kazandırmıştır.²¹⁹

Avrupa Birliği Konseyi 8 Mart 2001'de Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlaması için yapılması gerekenlerin somut olarak belirtildiği ve insan hakları alanında kısa ve orta vade hedeflerin sıralandığı bir Katılım Ortaklığı Belgesini kabul etmiştir.²²⁰ Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) 1963 yılında imzalanan Ortaklık Anlaşması kadar önemlidir. Esasında Türkiye-AB ilişkileri ele alındığında temel alınması gereken bu iki metindir.²²¹ Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik program ve takvimini içeren bir ulusal

²¹⁸ Can, H., Özen, Ç., 2007, "Zor Ya da Zoraki Aday: Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Süreci", Türkiye-AB İlişkileri, Efeğil, E., Erol, M.S., (ed), Orion Yayınları, Ankara, s.238-239

²¹⁹ Can, H., 2007, "Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sorunları", Türkiye AB İlişkileri, Efeğil, E., Erol, M. (ed), Orion Yayınevi, s.284-286

²²⁰ Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği 2000, 2000 Yılı Genişleme Stratejisi, Ankara, s.13-23

²²¹ Bulaç, A., 2001, Avrupa Birliği ve Türkiye, Feza Gazetecilik A.Ş., s.389

programı 19 Mart 2001 tarihinde kabul etmiştir.²²² Bu programa göre Türkiye’de önemli siyasi reformlar gerçekleştirilmiş, insan hakları ve temel özgürlükler alanlarında hukuki ve idari reformlar yapılmış, düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletilmesi, farklı din ve inançlara sahip bireylerin ibadet özgürlüklerinin güçlendirilmesi, Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerin öğrenilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Avrupa Birliği’nin ulusal programa tepkisi çok net olmamıştır. Özellikle anadilde yayın ve kültürel haklar konusunda açık olmayan ifadelere yer verildiği için eleştirilse de programın sunulması da bir aşama olarak görülmüştür. Kopenhag siyasi kriterlerine uyum sağlamak amacıyla yönelik olarak Türkiye daha sonra sekiz uyum paketini hayata geçirmiştir.²²³

Bu olumlu gelişmeler sonrasında Aralık 2002’de Kopenhag’da yapılan zirvede Türkiye için şartlı bir takvim öngörülmüştür. Bu zirvede, Türkiye’nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirmek için son eksikliklerini Aralık 2004’e kadar gidermesi durumunda, 2005 yılından itibaren kendisi ile katılım müzakerelerinin gecikmeksizin açılacağı ifade edilmiştir. Komisyon, Kopenhag Siyasi Kriterlerine Türkiye’nin yeterli ölçüde uyumu sağladığını tespit ederek, üye ülkelere Türkiye ile müzakerelerin başlatılması yönünde açık bir tavsiyede bulunmuştur. 17 Aralık 2004’te Brüksel’de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’nde Türkiye’nin reform sürecinde atmış olduğu kararlı adımların memnuniyetle karşılandığı belirtilerek, Türkiye ile üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılması kararlaştırılmıştır. Komisyon, 29 Haziran 2005 tarihinde, müzakerelerde Avrupa Birliği’nin izleyeceği pozisyonu belirleyen bir çerçeve belge (Müzakere Çerçeve Belgesi) kabul etmiştir. Bunu müteakip 3 Ekim 2005’te müzakerelerin ilk ayağı olan tarama sürecine başlanılmıştır. Müzakere süreci biraz sıkıntılı olsa devam etmektedir.

Müzakere Çerçeve Belgesi’nde istenilen yükümlülüklerde Kamu Yönetimini ilgilendiren en önemli madde Kopenhag kriterleri’nin yerine getirilmesi hususudur. Birlik, Türkiye’den reform sürecini sürdürmesi ve ilgili Avrupa İçtihat Hukukunu kapsayacak şekilde özgürlük, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere saygı ilkelerini geliştirme yönünde çalışmasını, özellikle işkence ve kötü muamele ile mücadelede sıfır tolerans politikasına ilişkin mevzuatı ve uygulama tedbirlerini güçlendirmesini ve kapsamını genişletmesini; ifade özgürlüğü, inanç

²²² <http://www.abgs.gov.tr/>,(Erişim Tarihi:02.02.2008)

²²³ Can, 2004, s.286

özgürlüğü, kadın hakları, sendikal hakları içeren İLO standartları ve azınlık haklarına ilişkin hükümleri uygulamasını beklemektedir.

Müzakere Çerçeve Belgesi'nde, Avrupa Birliği'ne girişin "AB hukuk sistemine verilen ad olan müktesebatın kabulü ve onun zamanında etkin olarak uygulanması demektir" şeklinde ifade edilmektedir, Müzakere Çerçeve Belgesi'nde, adli ve idari kapasite konusu da gündeme girmiştir. Buna göre müktesebatın bütün alanlarında, Türkiye, müktesebatı etkili bir şekilde uygulamak veya katılımdan önce etkili bir şekilde uygulayacak duruma gelmek için, kurumlarını, yönetim idari kapasitesini ve adli sistemini, gerek ulusal gerek bölgesel düzeyde, Birliğin standartlarına uygun hale getirecektir. Genel olarak bu durum, etkin ve tarafsız kamu hizmeti üzerine kurulu, işleyen ve istikrarlı bir kamu yönetiminin yanı sıra, bağımsız ve etkin bir adli sistem gerektirmektedir.

2. Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetimi İle İlgili Getirdiği Temel Çerçeve

Avrupa Birliği'nde kamu yönetimini yakından ilgilendiren gelişme ve düzenlemelere bakılacak olursa şu noktaların belirtilmesi yararlı olacaktır.

1986 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi (The Single European Act) ile "Ulusal sınırların olmadığı bir ortam" anlayışının kabul edilmesi önemli bir nokta olarak görülmektedir. Bu anlaşma ile devletlerarası işbirliği anlayışına dayanan "adalet ve iç işlerinde işbirliği" politikası ivme kazanmıştır.²²⁴ Maastricht Antlaşması da üye ülkelerin artık siyasi, sosyal ve ekonomik bakımlardan uyumunu gerçekleştirmeye yönelmiştir. 1993 yılında yürürlüğe giren bu antlaşmayla "Ortak Dış ve Güvenlik Politikası" ve "Adalet ve İçişleri Konularında İşbirliği" alanlarında düzenlemeler yapılmıştır.

1995 yılında Madrid Zirve Toplantısı'nda uygun bir yönetsel yapının gerekliliği vurgulanmış ve bunlara sahip olmayan aday ülkelerin AB'ye üye olamayacakları belirtilmiştir. Bu nedenle, adaylık sürecinde Avrupa Birliği'ndeki sistem ve ilkelere uygun yönetsel yapıların oluşturulması gerekmektedir.²²⁵

1997 tarihli Amsterdam Antlaşması'nın hedefleri incelendiğinde, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısını daha etkili hale getirmek ve "özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarının, kurulmasını öngörmektedir. Tüm bu antlaşma politikaları yakından

²²⁴ Beşe, E., 2003, "Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Politikası", Avrupa Birliği: Ortak Politikalar ve Türkiye, M. Kar, H. Arıkan, (ed), Beta Yayınevi, İstanbul, s.445

²²⁵ Güven, E., 2002, "Üçüncü Sunuş", Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu, Türk Parlamenterler Birliği, Ankara, s.136

incelendiğinde, Avrupa Birliği'nin ilgi alanının kamu yönetiminin ilkelerini belirlemeye doğru kaydığı görülmektedir. Çünkü bu konular, “temel hak ve özgürlüklere saygıyı, hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilebilmesini, ayrımcılıkla mücadeleyi ve diğer konularda yasaların koyduğu normlara uyum sağlamayı” içermektedir. Bunlar ise ancak kamu yönetimlerinde sağlanabilecek hususlar olarak görülmektedir.”²²⁶

Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi sistemine dair tüm üye devletlerde uygulanması öngörülen genel bir modeli bulunmamaktadır. Her üye devletin kendi siyasi, ekonomik ve toplumsal özelliklerine göre ayrı kamu yönetimi sistemi vardır. Örneğin: Fransa güçlü merkeziyetçiliğe, İngiltere ise adem-i merkeziyetçiliğe dayanan kamu yönetimi sistemine sahiptir. Bununla beraber tüm üye devletler kamu yönetimi sistemlerindeki farklılıkları ortak ilkeler ve politikalar belirlemek suretiyle gidermeye çalışmaktadırlar. Söz konusu ilke ve politikalar arasında, kamu sektöründe profesyonel yönetimin hakim kılınması, kamu personeli ve yurttaşlara verilen hizmetin başarı göstergelerinin sayısal olarak ifade edilmesi bir diğer değişle performans ölçümünün yapılması, kamu hizmetinde vurgunun süreçler değil sonuçlar üzerinde olması gerektiği, yönetim pratiklerinde özel sektör anlayışının örnek alınması sayılabilir. Her ne kadar AB kamu yönetimi sistemine dahil genel bir model önermemekte ise de, AB'nin, belirli politikalar ve ilkeler bağlamında aday ülkeleri yönlendirdiğini belirtmek gerekir. Nitekim aday ülkeler “mecburi sonuç (obligatory result)” ilkesi çerçevesinde topluluk müktesebatını yerine getirmek ve uygulamak zorundadırlar.²²⁷ Dolayısıyla, AB içerisinde kamu yönetimi, önceden tanımlanmış örgütsel yapılar yerine temel değerler ve prensipler ışığında şekillenmiştir. Nitekim bugün bile ulusal düzlemde kamu yönetiminin ana yapılanmasına ilişkin herhangi bir topluluk mevzuatı mevcut değildir. Farklı hukuki gelenekler, farklı yönetim sistemleri hala yan yana yürümektedirler.²²⁸ Bu bağlamda önemli olan bu temel ilkeler çerçevesinde AB müktesebatının etkin ve verimli bir biçimde uygulanmasıdır. AB'nin gerçekleştirmiş olduğu düzenlemelerin tam olarak uygulanabilmesi için öncelikle söz konusu ülkede yönetsel kapasitenin belli bir düzeyde bulunması gerekir.

²²⁶ Bozkurt, Ö., 2002, “Avrupa Birliği Süreci ve Kamu Yönetimi”, Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu, Türk Parlamenterler Birliği, Ankara, s.44

²²⁷ Çakmak, D., 2007, Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB İlkelerine Göre Yeniden Yapılandırılması, Merkeziyetçilikten Adem-i Merkeziyetçiliğe”, s.2, http://mail.google.com/mail/?ui=1&realattid=f_f9gtwbfl&attid=0.1&disp=vah&view=att&th=1167b6858235e0ff ,(Erişim Tarihi: 26.11.2007)

²²⁸ Bozkurt,2002, s.42

AB'nin kamu yönetimiyle ilgili düzenlemeleri içerisinde önemli bir konuda "Avrupa Yönetim Alanı" yaklaşımıdır. Buna göre, ulusal devletlerin aktiviteleri artık kendi sınırlarını aşan anlamlar içermektedir. Avrupa Birliği'nde geçerli olan "ortak tanıma"(mutual recognition) ilkesi gereğince bir ülkede yapılan bir düzenleme veya başvuru diğer üye ülkeler içinde de geçerlilik kazanmaktadır. Buna göre Almanya'dan alınan banka hizmeti verme izni ile İspanya'da faaliyet yürütülebilmektedir. Avrupa Birliği'nde ulusal kamu yönetimlerinin işlemleri artık sadece kendi sınırları içerisinde resmiyete sahip olmamakta, ortak bir yönetimsel alanda geçerlilik kazanmaktadır. Bu açılardan değerlendirildiğinde AB içerisinde kamu yönetimi sistemlerinin uyumlaştırılması önem taşımaktadır. Sağlıksız ve yetersiz bir kamu yönetimi sisteminin yol açacağı sorunlar, sadece o ülke vatandaşları için olumsuzluklar taşımamakta, Avrupa Birliği'nin entegrasyona dayalı politikalarını da derinden etkileyecek potansiyellere sahip bulunmaktadır.²²⁹

Avrupa Birliği ve OECD'nin 1992 yılında başlatmış olduğu SİGMA Programı²³⁰ (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) özellikle merkezi ve doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimi sistemlerinin reform aktivitelerini demokratik idealler, etik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri ışığında desteklemek üzere çalışmalarda bulunmaktadır. Bu programda kamu kurumlarının genel yapısı için çok genel bazı öneriler ortaya konmaktadır. Buna göre siyasal olarak bu kurumlar; demokrasinin garanti altında tutulmasını sağlayan, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlıkları korumayı benimseyen istikrarlı kurumlar olarak nitelendirilmektedir. Madrid Antlaşmasına göre, kamu örgütlerinin AB öngörülerıyla yapısal olarak uyumlaştırılmasının gereği ortaya konmuştur. Ancak, personel yönetimi gibi spesifik bazı alanlara yönelik olarak yönetimsel düzenlemelerde benimsenmiştir.

SİGMA programını 1998 de yayınlamış olduğu Avrupa Kamu Yönetimi'nin İlkeleri (European Principles for Public Administration) isimli Raporda yer alan kamu yönetimi ile ilgili ilkelerin altı çizilmektedir.²³¹ Bunlar:

Güvenirlilik ve öngörülebilirlik (Reliability and Predictability) ilkesi

²²⁹ Balcı, A., 2004, "Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması", Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Uzun, T., ve Özen, S., (ed), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.121

²³⁰ OECD, www.oecd.org, 1998a, (Erişim Tarihi:15.01.2008)

²³¹ OECD, 1998b, European Principles for Public Administration, SIGMA Papers No.27, <http://www.oecd.org/puma/simaweb> (15.01.2008)

Açıklık ve Şeffaflık (Openness and Transparency) İlkesi:

Hesap Verebilirlik (Accountability) ilkesi:

Etkinlik ve Etkenlik (Efficiency and Effectiveness) İlkesi:

2001 yılında AB Komisyonu tarafından, giderek komplike hale gelen sorunların üstesinden gelinmesi, AB üyesi ülke vatandaşlarının beklentilerinin karşılanması ve uluslararası düzlemde daha fazla söz sahibi olunabilmesi amaçlarına yönelik olarak hazırlanan “White Paper”, politika oluşturma sürecini vatandaşlara daha fazla yakınlaştırmayı, daha çok açıklık sağlamayı, hesap verebilirlik ve sorumluluk düzeyinin yükseltilmesini öngörmektedir. Bu çalışma ile üye ülkelerde demokratik yönetişimin geliştirilebilmesi için SİGMA Programına benzer ilkeler ortaya konmaktadır²³².

Bunlar:

- Açıklık (Openness): AB kurumlarının daha açık yöntemlerle çalışması öngörülmektedir. AB'nin eylemleri ve kararları konusunda daha fazla iletişim sağlanmalıdır.
- Katılımcılık (Participation): AB politikalarının kalitesi, başarısı ve etkinliği, fikir aşamasından uygulamaya kadar geçen tüm politika oluşturma zincirinde geniş bir katılımın sağlanmasına bağlıdır. Artan katılım, AB politikalarının çıktılarına olan güveni arttıracaktır.
- Hesap Verebilirlik (Accountability): Yasal ve yönetsel süreçteki roller açıkça belirlenmelidir. AB kurumlarının her birisi eylemleri ile ilgili konularda açıklamada bulunmalı ve sorumluluk almalıdır.
- Etkenlik (Effectiveness): Uygulanan politikalar etken ve zamanında olmalı, önceden açıkça belirlenmiş amaçlar doğrultusunda yapılabileceklerle yönelik olmalı, ortaya çıkabilecek sonuçlar değerlendirilmiş olmalı ve geçmiş deneyimleri dikkate almalıdır.
- Bütünlük (Coherence): Politikalar ve eylemler bütüncül ve kolayca anlaşılabilir olmalıdır. Buna göre, komplike bir sistemin parçaları olan AB kurumlarında politik liderlik ve yüksek sorumlulukla uyumlu çalışmalar yapılması gerekmektedir.

Yukarıdaki beş siyasi ilkenin uygulanmasında orantılılık ve yerellik kavramlarına uyulmasının önemi büyüktür:

²³² Balcı, 2004, s.123

Orantılılık ve yerellik (proportionality and subsidiarity): Ulaşılmak istenen amaçlar ile kullanılan araçlar arasında makul bir orantı ve dengenin sağlanması gerekmektedir. Hizmetlerin sunumunda, yerel bazda veya merkezi idare ile ortaklaşa sağlanması yolları dikkate alınmalıdır.

AB'nin kamu yönetimi sistemine dair tüm üye devletlerde uygulanması mecbur kılınan genel bir modeli bulunmamakla birlikte, üye ve aday devletlerdeki kamu yönetimi sisteminin, kamu ve idare hukuku yerine özel hukuk egemenliğinin geçtiği, merkeziyetçilik yerine adem-i merkeziyetçiliğin hâkim kılındığı ve katılımcılığın esas alındığı, yerinden yönetim yerine yerellik, gizlilik ve kapalılık yerine şeffaflık ve açıklık, istihdam anlayışında personel yönetimi yerine performans yönetimi, sorumluluk yerine hesap verebilirlik, tek öznellik yerine çok öznellik, hiyerarşik değil yatay ve düz ve/veya ağsal örgütlenmenin olduğu, verimlilik, zamanlılığın gözetildiği bir sistem olarak yapılandırılmasını öngörmektedir. Bir diğer ifadeyle; iktisadi, mali ve toplumsal alanlarda kamu yararını gözetilen bir anlayışla var olan, kalkınma ve toplumun genel refah seviyesini yükseltme amacına yönelik planlama yapan sosyal devletin yerine; özel sektörün rekabetini düzenleyen, toplumda piyasa için düzenlemeler yapan, piyasa yararını ön planda tutan yönetişimci devlet ve yönetişimci devlet anlayışına uygun kamu yönetimi sistem perspektifi öngörülmektedir.²³³

3. Türkiye'de Kamu Yönetiminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılmasını Gerekli Kılan İç ve Dış Faktörler

Örgüt yapısı, istihdam ettiği personel sayısı ve bütçesi itibarıyla giderek büyüyen ve karmaşık bir sistem haline gelen, ancak buna rağmen hala yüz yıllar öncesi yönetim ve örgütlenme teknolojisi kullanan bir bürokratik sistem görünümünde olan Türk Kamu Yönetimi sistemi çok sayıda önemli sorun ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu bölümde genel olarak yönetim sisteminin işleyişinde görülen bozukluklar, yanlışlıklar ve yetersizlikler ile ortaya çıkan ve dolayısıyla yönetimin sürekli olumsuz tepki ve eleştiri almasına neden olan sorunların başlıcaları üzerinde durulacaktır. Bu sorunlar aynı zamanda yeniden yapılandırılma için bir gerekçe olarak kabul edilmektedir. Sorunlar, sistematik olarak sıralanmak yerine yeniden yapılandırma gerekçelerinin içerisinde ele alınmıştır. Yeniden yapılandırma gerekçeleri ise iç ve dış faktörler olarak incelenmektedir.

²³³ Çakmak, 2007, s.7

3.1 Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim ilişkileri

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kalan miras, ekonomiden sosyal alana ve kültürden yönetime geniş bir yelpazeyi içermektedir. Bu geçişte imparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte yönetim gelenekleri ve siyaset kültürü de miras olarak intikal etti. Osmanlı Devleti'yle Türkiye Cumhuriyeti arasındaki süreklilik niteliğinin en bariz hissedildiği alan idari alandır. Özellikle merkezîyetçilik-adem-i merkezîyetçilik ilişkileri ve yerel yönetim anlayışı ile ilgili olarak miras niteliğini açıkça görmek mümkündür. Bu günkü merkezi yönetim bünyesi içinde yer alan temel kurumlarla yerel yönetimler büyük ölçüde İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e miras olarak intikal etti. Aradaki en önemli farklılık, söz konusu yönetim organlarının gelişmesi, örgüt bakımından büyümesi ve yayılması biçiminde kendini gösterdi.²³⁴ Cumhuriyet Yönetimi de, yerel yönetimleri, siyasi organlar olarak değil daha çok idari birimler biçiminde değerlendirerek yetki, görev ve örgüt yapısını bu anlayışa göre düzenledi. Birlik ve beraberlik tehlikeye girer gerekçesiyle yerel yönetimleri güçlendirme konusunda hep tereddütle hareket etti. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devreden önemli niteliklerinden biri olan bu merkezîyetçilik ya da Bürokratik Yönetim Geleneği,²³⁵ özellikle tek parti döneminde olmak üzere takip eden dönemlerde de olanca ağırlığıyla devam etmiştir. Çok partili döneme geçişle beraber önemli bazı gelişmeler olmakla birlikte, Türk yönetim sisteminin ve dolayısı ile yerel yönetimle ilgili anlayış ve uygulamalarda, merkezîyetçilik düşüncesinin büyük oranda devam ettiği söylenebilir. Bu dönemde çok partili hayata geçiş ve bazı kanunlarda yapılan düzenleme ve değişiklikler dışında önemli kararların alınmadığı görülmektedir. 1961 Anayasasıyla yerel yönetimler konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda daha önceki anayasalardan farklı olarak Hizmet Yerinden Yönetim İlkesini de getirerek "adem-i merkezîyet" yerinden yönetim ilkesini anayasal kılmıştır. Ancak bu dönemde de anayasadaki merkezîyetçi olmayan hükümlere rağmen, Türk yönetim sistemi aşırı merkezîyetçi öğeleri üzerinden atamamıştır.²³⁶ Gerek geleneksel merkezîyetçi yapı, gerekse dönemin kendine özgü siyasi idari gelişmeleri, merkez-yerel ilişkilerinde ve yerel yönetimlerin yapısında değişiklikler oluşmasını engellemiştir. 1960'dan 1980'lere kadar devam eden dönemde de merkezîyetçilik-adem-i

²³⁴ Eryılmaz, 1995, s.341

²³⁵ Heper, M., 1974, Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ Yayını, Ankara, s.89

²³⁶ Görmez, 1997, s.122-131

merkeziyetçilik ilişkileri ve siyasi-idari gelişmeler bağlamında ortaya çıkan yerel yönetim yapılanmaları ve işleyişine ilişkin sorunların giderek artması, bu anlamda birtakım tartışmaların başlamasını sağlamıştır. Genellikle, yeniden düzenleme ya da reform odaklı bu tartışmalarla da zaman içinde önemli bir gelişme sağlanamamıştır. Bunun başlıca nedeni ise, ekonomik, sosyal, siyasal bazı faktörlerin ötesinde, merkeziyetçi ve devletçi- seçkin zihniyetin değişmemesidir.²³⁷

3.2 Kamu Yönetimi'nin Örgütsel- İşlevsel Sorunları

Türk Kamu Yönetimi Sistemini tanımlayan vazgeçilmez sözcükler, aşırı bürokratiklik, merkeziyetçilik, siyasallaşma ve kayırmacılık olarak karşımıza çıkmaktadır.²³⁸ Tanzimat'tan buyana devam eden merkeziyetçi yaklaşım beraberinde kırtasiyecilikte getirmiş ve yönetimin işleyişi, hizmetlerin etkin, verimli yürütülmesini yavaşlatan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Yönetimsel ve mali merkeziyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kaos ve kriz içinde kalmasına, yapısını ve süreçlerinin yozlaşmasına aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Bürokratlar doğabilecek muhtemel sorumluluktan kurtulmak için, hizmetlerin yürütülmesinden çok bu kuralların yerine getirilmesini öncelikli tarz olarak benimsemişlerdir. Kurallar genellikle yasaların ayrıntılı düzenleme yapmasından doğmakta ve kamu görevlileri mevzuat kargaşasında gerçek işlevlerinden uzaklaşmakta ve vatandaşla iletişim kanallarını daraltmaktadırlar. Türk Kamu Yönetimi'nin en çok aksayan yönü, kaynakların en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememesi sorunudur. Aşırı mevzuatçılık, işlerin amacından uzaklaşması ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda personelde ve yöneticilerde inisiyatif kullanma yerine, pasif kalma, içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmaktadır. Günümüz ihtiyaç ve şartlarına cevap veremeyen eskimiş, daha çok eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın, aşırı ayrıntıcı, katı kurallar, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemektedir. Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi konusunda sorunlar bulunurken, bu durum bir kısım işlerin ortada kalmasına neden olmaktadır. Vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve

²³⁷ Yılmaz, A., 2007, "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetimi'nin Dönüşümü Üzerine Notlar" , Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.17, Nisan, s.218

²³⁸ Balcı, 2004, s.115

uygulanmasına katılımının sağlanmaması, yönetim süreçlerinin gizliliği ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasında ciddi sorunlar ve engeller çıkarmaktadır.²³⁹ Ayrıca, devlet yönetiminde yolsuzlukların ulaştığı dramatik boyut konusunda da adeta bir görüş birliği söz konusudur. Vatandaşların bilinçaltına yerleşmiş olan “devlet baba imajı”, “sorgulanamaz devlet anlayışı” ve “bürokratik devlet geleneği” uygulamaları devlet toplum ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya oturmasının önündeki engeller olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca kamu yönetiminde saydamlık ve hesap vermekten kaçınma eğilimi bulunduğu da görülmektedir.²⁴⁰ Hantal, gelenekçi, katı merkezîyetçi ve halkı yönetime dâhil etmeyen yapısıyla her işe ve her şeye yetişme çabasındaki devlet, günümüzün modern devlet anlayışına uymamaktadır.²⁴¹ Kayırma ve kollama (patronaj) ilişkilerinin gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerde oldukça yaygın olduğu görülmektedir. Gerek merkez gerekse yerel yönetimlere ulaşmak ve sorununu çözmek isteyen vatandaşların en sık başvurdukları yol, eş dost vasıtasıyla çözüm aramak olmuştur.²⁴²

Yönetimi geliştirmenin dar ve biçimsel anlamda algılanması, yeterli örgütlenmeye kavuşturulamaması, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek, olayın kişisel boyutta kalmasına neden olmuştur. Yeniden düzenleme çalışmalarında, yaratıcılıktan ziyade taklide önem verilmesi, yerel moral değerlerinin ve insan faktörünün ihmal edilmesi sık sık yönetimin yeniden düzenlenmesine gerekçe olmuştur. Bir yandan sayılan faktörler, bir yandan yönetim sistemimizin çağdaş bir seviyeye kavuşmamış olması, diğer yandan sosyo- ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama, otorite boşluğu yasaların uygulanmasında fiili ayrımcılık kamu yönetimize karşı daimi bir hoşnutsuzluk doğurmaktadır.²⁴³

²³⁹ Yılmaz, 2007, s. 219-220

²⁴⁰ Saygılıoğlu, N., 2002, Etkin Devlet: Kuramsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Sabancı Üniversitesi, İstanbul, s.223

²⁴¹ Çeliker, Z., 2002, Açılış Konuşması, Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu, Türk Parlamenterler Birliği, Ankara

²⁴² TESEV, 2000, Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, <http://www.tesev.org.tr/projeler/projedevletrefrapor.php> (09.03.2008).

²⁴³ Aykaç, B., ve Diğerleri, 2003, Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili, G.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi, S.2003/2, s.160

Kamu yönetiminin hem örgütsel hem de işlevsel boyutunda ortaya çıkan sorunlara çözüm arayışları bağlamında, yönetimde yeniden yapılanma konusu on yıllardır Türkiye'nin gündemindedir.

3.3 Küreselleşme- Bölgeselleşme ve Yerelleşme Dinamiklerinin Kamu Yönetimine Etkileri

Günümüzün uluslararası ortamında ve küreselleşme sürecinde yaşanan hızlı değişim ve gelişmeler, yönetim olgusunu hızla öne çıkarmaktadır.²⁴⁴ Bir yandan süpernasyonel ve transnasyonel nitelikte yapılanmalar sürerken diğer yandan küreselleşen bir dünyada yerelliğin hiçbir zaman önemini yitirmediği tam tersine ağırlığını artırdığı ve bu iki gelişme eğiliminin birbirlerini tamamladığı yönündeki düşünceler yaygınlaşmaktadır. Küreselleşme sürecinde ortaya çıkan bu yaklaşımlar ve yapılanmalar, doğrudan ya da dolaylı devlet yapılarını, demokrasi anlayışını, uluslararası ilişkiler bağlamında Batı ve Batı-dışı ülkelerin ilişkilerini ve kurumlaşmaları, birey-vatandaş anlayışının içeriğini dönüştürmektedir.²⁴⁵ Bu süreçler devam ederken, olmazsa olmaz (sine qua non) nitelikte bazı kavram ve değerler ön plana çıkmakta ve son tahlilde, kamu yönetiminin yapılanması, merkez-yerel ilişkileri ve demokrasi pratikleri başta olmak üzere pek çok konu bu süreçten etkilenmektedir.

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte devlet kavramı merkezli tartışmalar ve gelişmeler, yönetim anlayışlarını, yapılanmalarını, bu alanda oluşmuş ilkeleri ve kurumlaşmaları, yönetim yapısını oluşturan yapıların konumunu ve ilişkilerini önemli ölçüde ve köktenci bir şekilde etkilemektedir. Dünya yeni bir yüzyıla ve üçüncü bin yıla girerken uluslar arası kamu yönetimi bilimi çok önemli değişimler geçirmektedir. Bu değişimler hem kamu yönetimi biliminin kuramsal yapısında ve hem de kamu yönetimi uygulamalarında yaşanmaktadır. Dünya ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar ve dünya nüfusunun hızla büyümesi gerçeği kamu yönetiminin kuramsal içeriğinin ve uygulama koşullarının hızla değişmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Ortaya çıkmakta olan toplumsal, ekonomik ve siyasal olgular kamu yönetimini değişme ve gelişme yönünde güçlü bir baskı altına almaktadır. Değişim, durağanlıktan devingenliğe, yapısal endişelere bağımlılıktan etkenlik ve verimlilik arayışlarına ve hukuksal geçerlilik endişelerinden yarar/maliyet uzlaşılarının ortaya çıkarılmasına

²⁴⁴ Ökmen, M, 2003, Kent, Çevre ve Globalleşme, Alfa Yayını, İstanbul, s.177

²⁴⁵ Ökmen, M, 2005, "Küresel Sistem, Demokratikleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi", Küreselleşme ve Yerelleşme, Görmez K.(ed), Odak Yayını, Ankara, s.51

doğru bir yöneliş ve geçiş biçiminde ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve topluma sunulmasında klasik kalıpların dışına çıkan arayışlar yoğunluk kazanmaktadır. Yönetim ve işletme sözleşmesi, imtiyaz haklarının devri, tesis satışı ve benzeri yöntemlerle şekillenen “özelleştirme” eğilimleri- kendisine tanınmak istenen ideolojik çerçeve ne olursa olsun- bu değişimi gösteren önemli belirtiler ve göstergeler ortaya çıkmaktadır.²⁴⁶ Kısaca, kamu yönetimi, geleneksel yönetim anlayışının paradigmatik değerlerinden, katılım ve sorumluluk merkezli yeni bir yönetim nosyonuna, diğer bir deyişle Administration’dan Management’a doğru bir dönüşüm geçirmektedir.²⁴⁷

Kamu yönetimi, küreselleşme sürecinde gerçekten de çok önemli değişimlere sahne olmakta ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlere uyma/uydurulma çabaları içinde görölmektedir. Yönetime katılma, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi vb. kavramlarla ifade edilebilen yeni fenomenlerin ve temelde işletme yönetimi alanında yerleşen yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerine dahil edilme girişimleri, bugün ulus-devletlerin siyasi ve yönetsel gündeminin başında yer almaktadır.²⁴⁸ Öte yandan tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ölkelerde özellikle içinde yaşadığımız yüzyılda devlet faaliyetlerinin sürekli genişlemesi yönetimle ilgili sorunların artmasına neden olmuştur. Bu sorunlar devletin yeniden yapılandırılması ve devlet faaliyetlerinin sınırlandırılması görüşlerini yaygınlaştırmıştır.²⁴⁹

Klasik yönetim ve ona ilişkin yaklaşımların yetersizliği ve bu bağlamdaki çözüm arayışları günümüzde ortak konsensus konularından birini oluşturmaktadır. Bunun temel nedenleri arasında farklı bir takım gelişmeler yer almaktadır. Bunlardan birincisi sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş; ikincisi Fordist üretimden esnek üretime geçişin ivme kazanması; üçüncüsü ulus-devletler dünyasının yerini küreselleşmiş dünyaya bırakması ve sonucusu da postmodernist düşüncenin, modernist düşüncenin

²⁴⁶ Yaşamış, F. Demir, 1997, Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: “Administration’dan Management’a, T.İ.D, S.417, Aralık, s.1

²⁴⁷ Laurence E. Jr. Lynn, 2001, Public Management, Sage Publications, Chicago , s.6

²⁴⁸ Parlak, B, Sobacı, Z., 2005, Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler, Alfa Yayını, İstanbul, s.192

²⁴⁹ Aktan, C. Can, 1999, “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, Türk İdare Dergisi, S.422, Mart , s.1

yerini almaya aday olmasıdır.²⁵⁰ Bu gelişmelere paralel olarak sözü edilen faktörlerle etkileşim içindeki ekonomik, sosyal ve siyasal olgular da gerek kavrayış gerekse kurumlaşma anlamında önemli bir içerik değişimine uğramakta ve dönüşmektedir. Bu dönüşümün önemli bir yanını da, devlet, toplum ve birey arasındaki ilişkilerin niteliğinin değişmesi ve interaktif bir anlayışın genel kabul görmesi oluşturmaktadır. Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin yoğun bir biçimde yaşandığı günümüz dünyasında, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkiler önemli farklılaşmalar göstermektedir. Bu farklılaşma, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkilerin artmasına, yönetim ve yurttaşın sorumluluk alması gibi kavramların sık sık kullanılmaya başlanmasına neden olmuştur.²⁵¹ Refah devleti anlayışı içinde Batı Avrupa ülkelerinde 1970'lere kadar geçerliliğini koruyan, katı hiyerarşinin hakim olduğu bürokrasiye dayanan, merkezi organlarda önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan, sorumluluğun yasalara ve prosedürlere göre olduğu geleneksel kamu yönetimi modeli, 1980'li yıllarda bir dizi reform politikaları ile yeni bir modele (yeni kamu işletmeciliği) dönüşmüştür.²⁵² Özellikle Fransa ve Almanya başta olmak üzere Kıta Avrupası'nda, yönetimin modernleştirilmesi çalışmalarında etkinlik ve verimliliği öne çıkaran kamu yönetimi reformlarının önemli bir yeri bulunmaktadır.²⁵³ Yeni kamu yönetiminin gerçek bir tanımı yapılamamakla birlikte içerdiği nitelikler oldukça net ve anlaşılabilir. Performans denetimi, verimlilik vb. niteliklerin ötesinde kesin olan bir şey, yeni kamu işletmeciliğinin, kamu yönetimiyle (public administration) aynı şey olmadığıdır.²⁵⁴

Kamunun rolünü yeniden tanımlama ihtiyacını doğuran bu değişimler özellikle özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklinde gelişen eğilimleri desteklemektedir. Kamu kuruluşları özel sektörün daha verimli üretim yaptığı alanları terk etmekte, eskiden doğal tekel olarak düşünülerek devletin kontrolüne bırakılan alanlar dahi

²⁵⁰ Tekeli, İ., 1996, "Katılımdan Beklentilerimiz Zaman İçinde Nitelik Değiştiriyor", Ada Kentliyim Dergisi, No:3, Sonbahar, Ankara, s.24

²⁵¹ Eren, V., 2003, "Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı", A.Ü., SBF Dergisi, Sayı: 58-1, Ocak-Mart, s.62

²⁵² Ömürgönülşen, U., 2003, "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım, Yeni Kamu İşletmeciliği", Çağdaş Kamu Yönetimi-1, Acar M., Özgür H.(ed), Nobel Yayını, Ankara, s.7

²⁵³ Walter J. M. Kickert, 2005 "Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe", Public Management Review, Vol. 7 Issue 4, p.537- 563

²⁵⁴ Owen E. Hughes, 2003, "Public Management and Administration", Third Edition, Macmillan Press, London, p.76

düzenleyici yapılar kurulmak suretiyle özel kesime açılmakta, bazı kamu hizmetleri sivil toplum kuruluşlarına devredilmekte, merkezi yapılar yerine yerinden yönetim anlayışı hâkim hale gelmektedir.²⁵⁵ Gerçekte, gerek ilkeler ve standartlar gerekse yapılanmalar ve kurumlaşmalar anlamında bu eğilimlerin kesiştiği noktada yerelleşme eğilimleri ve yerel yönetimler bulunmaktadır. Giderek hızlanan, yaygınlaşan yerelleşme ve katılım eğilimlerin en önemli yansıma alanlarından ve yapılanmanın yoğunlaştığı birimlerden birisi yerel yönetimlerdir. Küreselleşme-yerelleşme dinamikleri bağlamında, katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin öne çıktığı bu süreçte yerel yönetimler, hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve verimli bir hizmet sunma birimi olarak gittikçe önem kazanmaktadır. Yerel yönetimler, merkez yönetiminin karşısında değil ama yanında yer alarak, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin sunulması açısından, kamu yönetiminin önemli bir yanını oluşturmaktadır. Bilgi toplumuna doğru yaşanan küresel gelişmeler bağlamında ortaya çıkan bu içerikler, demokratikleşme eğilimlerinin ötesinde, kamu yönetiminin bir parçası olarak yerel yönetimleri yakından ilgilendirmektedir. Bu uluslar arasılaşmayı öne çıkaran gelişmeler sonucunda yerel yönetimler, geleneksel kuruluşlar olmaktan kurtularak, karar alma süreçlerinde etkili yerinden yönetim kuruluşları olmaya doğru gitmektedir.²⁵⁶

Yerel yönetimlerin önemli bir faktör olarak öne çıktığı bu gelişmeler aslında, merkezi ve yerel boyutuyla yönetimde yeniden yapılanmayı gerekli kılan temel nedenleri oluşturmaktadır denilebilir.

3.4 Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinin Yeniden Yapılanma Çabalarına Etkisi

Avrupa Birliği'nin entegrasyon politikaları, AB içinde yer alan yada AB üyeliği için bekleyen ülkelerin yerel yönetim sistemleri açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin halka yakın olmaları, AB'nin demokratikleşme sürecini hızlandırmaktadır ve AB ülkeleri içinde kamu yönetimleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin önemli bir kısmının sorumluluğu yerel ve bölgesel yönetimlere aittir.²⁵⁷ Yerel yönetimler, birçok alanda (sağlık, eğitim, istihdam,

²⁵⁵ T.C Başbakanlık, 2003, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, T.C Başbakanlık Yayını, Ankara, s.69.

²⁵⁶ Peter John, 2000, "The Europeanisation of Sub-national Governance", *Urban Studies*, Vol. 37, No:5-6, Birkbeck College, University of London. p.877

²⁵⁷ CoR, 1996, Regional and Local Government in the EU Member States

çevre, sosyal politika, tüketici hakları, bölgesel gelişme v.b.) AB müktesebatının uygulanmasından sorumludur.²⁵⁸

Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin AB'nin karar alma süreçlerine ve her alanda bütünleşmesine katkı sağlaması amacıyla oluşturulan Bölgeler Komitesi'nin varlığı, üye ülkelerdeki yerel ve bölgesel yönetimlerin AB yapısı içinde resmi bir zeminde temsil edilmelerine, ilgili konularda Komite aracılığı ile görüş bildirebilmelerine imkan sağlamıştır. Değişik ülkelerden gelen komite temsilcilerinin Avrupa Birliği politikaları çerçevesinde ortak çalışması, temsilcilere, kendi yönetimlerindeki hizmetleri sunarken elde ettikleri deneyimleri paylaşma imkanı vermekte ve bu da temsilcilerin kendi yerel yönetimleri için yeni açılımlar sunmaktadır. Aynı zamanda AB Komisyonu, faaliyetlerinin önemli bir kısmını, halkın oylarıyla ulusal organlara seçilen temsilcilerden oluşan Komite'ye danışarak, onları politika sürecine dahil ederek demokratik açıdan güçlendirmeye çalışmaktadır.²⁵⁹

Maastricht'de imzalanan Avrupa Birliği antlaşması ile kamu hizmetlerinin daha etkin ve halka daha yakın, dolayısıyla, demokratik olarak yerel düzeyde yerine getirilmesini öngören hizmette yerellik, halka yakınlık (subsidiarity) ilkesi getirilmiştir. Yerellik ilkesi; Birlik ve üye devletler arasında görev paylaşımını belirleyen bunun yanında, vatandaşa olabildiğince yakın karar alınmasını sağlayan, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına alan ve vatandaşlarca Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinin belirlenmesini hızlandıracak olan bir ilke olarak AB sistemi içerisinde yerini almıştır.²⁶⁰ AB ve ulus devletler arasındaki ilişkiler ve buna bağlı olarak ulus devlet ve alt Yönetimler (yerel ve bölgesel yönetimler) arasındaki ilişkiler (yetki ve görev paylaşımı) bu İlkeye göre düzenlenmektedir.

Birliğin entegrasyon sürecinin başarısında etkili olacak sorumluluklara sahip olmasına paralel olarak, yerel yönetimlerin değişik alanlardaki projelerine katkı yapan AB fonları yerel yönetimlerin mali kaynaklarını artırıcı etki yapmaktadır. Ulusal sınırlar dışındaki diğer üye ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulan çalışma ağları (networks),

²⁵⁸ CoR, 2002a, "Opinion of the committee of the Regions on the Communication From the Commission on the Action Plans For Administrative and Judicial Capacity, and the Monitoring of the Commitments Made By The Negotiating Countries in the Accession Negotiations" COM (2002), Brussels, 18 December, p.3

²⁵⁹ Benington, J. and Harvey J., 1999, "Networking in Europe" The New Management of British Local Governance, Gery Stoker (ed.), Macmillan Pres, London, p. 200-201

²⁶⁰ Kösecik M., Özgür H., 2005, "Yerel Yönetimlerde Reform:Geleneksel Modelin Değişim Süreci",Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1,Özgür H., Kösecik M. (ed),Nobel Yayını, Ankara, s.7

yerel yönetimlere işbirliği ve yardımlaşma yaparak yerel sorunların üstesinden daha kolay gelme şansı vermektedir.²⁶¹ Dolayısıyla, AB içinde yer alan ülkelerin yerel yönetimleri, kamu hizmetlerini AB standartlarının ve entegrasyon politikalarının öngördüğü başarılı bir biçimde sunmak, entegrasyon politikalarının demokratik ve AB vatandaşları tarafından benimsenmiş olmasını sağlamak gibi işlevler ile donanmaktadır; bu da sonuç olarak onların önemini artırmaktadır.

Birliğe üye olacak olan tüm aday ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin, Birliğin kendisine yükleyeceği sorumlulukları üstlenebilmesi ve dolayısıyla entegrasyonun başarılı olabilmesi için hazırlık düzeyleri önem taşımaktadır.²⁶² Nitekim, Birliğe üye olmadan önce Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin gerçekleştirdiği reformların önemli bir kısmı, merkezi idarelerini ve özellikle yerel yönetimlerinin “idari kapasitelerini güçlendirme”ye odaklanmıştır. Birlik, üyelik sonrası kendilerinden beklene hizmetleri etkin ve verimli biçimde yerine getirmeleri için gereken yerel yönetimlerin örgütlenme ve işleyiş açısından hazır olmalarına büyük önem vermiştir.²⁶³ Dolayısıyla, Bölgeler Komitesi’nin vurguladığı gibi, aday ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin “idari kapasitelerinin güçlendirilmesi” gerekmektedir.²⁶⁴

AB’ye katılım öncesi dönemde diğer aday ülkelerdeki reform süreçlerinde olduğu gibi, ülkemizde de kamu hizmetlerinin sağlanmasında sorumluluk alanı genişleyen yerel yönetimlerin, üyelik sonrası kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli biçimde yerine getirebilmeleri amacıyla, örgütlenme ve işleyiş ilkeleri açısından reforma tabi tutulması ve sonuç olarak yerel yönetim birimlerinin kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Bu çerçevede, Türk Yerel Yönetim Sistemi’nde gerçekleştirilmeye çalışılan ve Ulusal Program’da da yer alan reformlarla yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi hedeflenmektedir.²⁶⁵

²⁶¹ Goldsmith, M.J.F, Klausen, K. K. 1997, *European Integration and Local Government*, Edward Elgar, Cheltenham, p.80

²⁶² CoR 2002b, “Regional Local Government Must Have Enhanced Role In Shaping Enlarged European Union”, PRESS/Pres Releases, CoR / 02 / 01058

²⁶³ M. Brusis, 2003, “Institutional Culture, Party Government or Europeanisation? Explaining Executive Change in Bulgaria, the Czech Republic and Hungary”, Paper Presented at DVPW-Kongress, 22.05.2003, Mainz, p.5

²⁶⁴ CoR, 2003, “Draft Resolution tabled by the CoR Political Groups on the Work Programme and Priorities”, Brussels, 29 January, p.2

²⁶⁵ Kösecik, Özgür, 2005, s.13

4. Kamu Yönetiminin Bir Parçası Olarak Türkiye’de Yerel Yönetimler

Yerel Yönetimler bütün ülkelerde kamu yönetimlerinin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getirmektedir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile de yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır. AB’ye uyum sürecindeki Türkiye’de de yerel yönetimlere verilen önem gittikçe artmaktadır.

4.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Türkiye’de Batılı anlamda çok eski bir yerel yönetim geleneği yoktur. Osmanlı Devleti bütün geleneksel imparatorluklar gibi yerel demokrasiye yabancıydı. 19. yüzyıla kadar Osmanlı yönetimi taşrada ahalinin yönetime katılmasını, demokrat ve özgürlükçü bir yönetimi aklına bile getirmemiştir. Zaten böyle bir istek ve mücadele yönetilenler açısından da söz konusu olmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu’nda resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak 19. yüzyılda dış dünyaya açılma, kentlerin büyümesi, mali merkeziyetçilik geleneğinin yerleşme gereği ve azınlık unsurlarının siyasi katılımı ve haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskılar neticesinde ortaya çıktığı söylenebilir.²⁶⁶

Klasik dönemde Osmanlı şehrinin yönetimi ve yargı görevi ilmiye sınıfından kadılara bırakılmıştı. Kadı, Osmanlı şehir yönetiminin en yüksek otoritesi idi. Hukuki ve adli konularla, şehir ve kasabaların güvenlik, asayiş ve belediye hizmetlerini kadılar yürütmekteydi.²⁶⁷ Kadının başında bulunduğu kaza, yargı ve yönetim bakımından belirli büyüklükte bir yerleşim birimiydi ve kendine bağlı kasaba ve köylerden oluşmaktaydı. Kadı, hem şer’i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı hem de merkezi yönetimin temsilcisiydi. Kadının bulunduğu daire, mahkeme binası olduğu gibi aynı zamanda belediye işlerinin yürütüldüğü bir yerdi. Devlet, askeri hizmetlerle, sivil ve yargı işlerini birbirinden ayırmıştı. Beylerbeyi ve sancakbeyi gibi askeri yöneticilerin kadı üzerinde herhangi bir yetkileri yoktu. Osmanlı taşra yönetimi bu açıdan belli bir dengeye sahipti.²⁶⁸

²⁶⁶ Ortaylı, İ, 1985, Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayını, İstanbul, s.15

²⁶⁷ Keleş, 2006, s.131

²⁶⁸ Eryılmaz, 1997, s.33

Klasik Osmanlı şehir yönetiminde, beledi ve mülki idare fonksiyonları birbirinden ayrılmıştı. Bu fonksiyonları yürüten kadının subaşı, naib, imam, muhtesib, çöplük subaşısı ve mimarbaşı gibi yardımcıları bulunmaktaydı. Kadılık kurumu, Osmanlı devlet yönetiminde taşra yönetiminin temelini meydana getirmekteydi.²⁶⁹ Yeniçeriliğin kaldırılmasından sonra kadının kontrolcü fonksiyonlarını yerine getirecek imkân ve iktidarı ortadan kalktı. Bundan dolayı şehir yönetiminde etkili bir denetim yapılmasını ve gelirlerin toplanmasını sağlayacak yeni bir yönetim biçimine ihtiyaç duyuldu. 1826 yılında başkentte İhtisab Nezareti vergileri toplamak, asayişî sağlamak, fiyat denetimini yapmak ve zorlayıcı tedbirlerle şehir hayatının düzenini korumak amacı ile kurulmuştur. 1836 yılından sonra İhtisab Kurumu yeniden düzenlendi. İstanbul'da İhtisab Nezareti, eyaletlerde ise İhtisab Müdürlükleri kuruldu. Şehirlerin güvenlik ve beledi görevleri, vergi tahsili gibi görevler bu birimlere verildi. Bu görevlerin söz konusu birimlere bırakılması ile kadının yetkilerinde bir daralma oldu. Kadı yargı organı, noter ve vakıf denetçisi durumuna düştü. 1836 yılında kurulan ve Evkaf Nazırlığı'nın İstanbul'daki görevi esnafı denetlemek, dışarıdan şehre gelenleri tespit etmek, fiyat kalite kontrolü ve lonca disiplinine nezaret etmektir. İstanbul'da 1846 yılında Zaptiye Müşirliği kurulunca, İhtisab Nazırlığı'nın görevi yalnızca narh işleri ve esnafın denetimi ile sınırlı kaldı. Bu düzenleme belediye teşkilatı kuruluncaya kadar devam etti.²⁷⁰

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetim hizmetleri bugünkü kadar geniş değildi. Zaten olması da mümkün değildi. Şehir yönetiminin başında bulunan kadı, çoğu yerel hizmeti yerel halka ve esnaf kuruluşlarına yaptırdı. Örneğin, çarşı esnafı çarşının temizlik ve güvenliğinden sorumluydu. Bunun için gerekli giderleri kendisi karşıladı. Esnafın kendi içinde güçlü bir dayanışma sistemi vardı ve buna Lonca adı verilmişti. Loncalar esnafın her türlü sorunu ile ilgilenirdi.

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda yerel yönetimlerin kurulması Tanzimat Reformu ile söz konusu olmuştur. Tanzimat Fermanı'nın amaçlarından biri de vergilerin toplanmasında iltizam usulünün kaldırılması ve bu işin devlet organlarıncı hakkaniyet ölçüleri çerçevesinde ve belli kurallara dayanılarak yerine getirilmesidir. Bundan dolayı Meclis-, Ahkâm-ı Adliye hazine gelirlerinin mültezimler eliyle toplanmasını kaldırarak

²⁶⁹ Eryılmaz, B., 1994, "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti", İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, Akyüz, V., Ünlü, S. (ed), İlke Yayınları, İstanbul, s.331

²⁷⁰ Ortaylı, İ., 1974, Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler, Ankara, TODAİE Yayını, s.111-112

verginin her yerin ürün durumuna, ticari, zirai ve mali durumlarına göre belirli bir oran ve usul dâhilinde toplanmasına karar verdi. Bu kararın uygulanmasına eyaletlerdeki sancak ve kaza merkezlerine emvai muhassıllarının gönderilmesi ile başladı. Muhassıllar düzenlenen talimat hükümlerine göre her yerde kurulan meclislerin üyeleri ile birlikte memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzi ve peşin tahsilini yapacak, gerekli masraflar toplanan bu vergilerden yapıldıktan sonra artanı hazineye gönderilecekti.

Muhassıllık ya da Memleket Meclisi denen bu meclisler Türkiye tarihinde yerel yönetim kurullarının ilk örneği sayılırlar. Bu meclisler yerel yönetime katılma sürecinin ve alışkanlığının meydana getirilmesi açısından önemlidir. Gerçekten bu meclislerin yapı ve sorunları daha sonraları bu tür yerel yönetim meclisleri olan vilayet, liva, kaza meclislerinde ve belediyelerde de aynen devam etmiştir. Bundan dolayı bu tür girişimler Türkiye yerel yönetimlerinin nüvesini teşkil etmiştir. Yerel yönetimlerin bugün bile devam eden tüzel kişilik, özerklik ve mali kaynak yetersizliği sorunlarının kaynağı Osmanlı yerel geleneğinde aranmalıdır. Bunun içindir ki köy ve belediye yönetimlerini ayrı ayrı statülere bağlayan yerel yönetim sistemimiz de 19. yüzyıldaki bu yapıdan doğmuş sayılırlar.

Tanzimatçı bürokratların aslı amacı yerel özerklik ve yerel demokrasiyi tesis etmek değildir. Gayeleri eyalet yönetiminin ıslahı, gelirlerin artması ve tutarlı bir idarenin yerleşmesini sağlamaktır. Üstelik bu tür bir örgütlenme ile merkezi hükümet taşradaki hâkim gruplar üzerinde otoriter bir denetim de sağlayabilecekti. Devlet hayatında asıl olan unsur, devlete sadık olan ve çok kazanıp çok vergi ödeyen bir tebadır. Bununla birlikte, Batı ile ilişkilerin yoğunlaşması neticesinde, ticaret ağırlıklı liman kentlerinden başlanarak çağdaş anlamda belediye örgütlerinin oluşturulmasına girişildi.²⁷¹

Aslında Avrupa-Türkiye ilişkileri 1071'den günümüze her biri yaklaşık üçer asırlık bir dönemi kapsayan üç temel yüzleşmeyi içeren çok uzun bir tarihli arka plana sahiptir. İlk yüzleşme 1071-1335 arasında Ön Asya'da, Avrupa'nın eşitliğinde cereyan etmiştir. İkinci yüzleşme 1335-1683 tarihleri arasını kapsayan Osmanlı Devleti'nin Avrupa karşısındaki üstün konumda olduğu dönemdir. Son üç yüz yıllık dönem ise yüzleşme dengesinin Avrupa lehine değiştiği dönem olmuştur. Son dönemin ilk yarısı

²⁷¹ Ortaylı, İ., 1979, Türkiye İdari Tarihi, TODAİE Yayını, , Ankara, s.287-288

diyebileceğimiz 1839 yılına kadar olan dönemde Osmanlı Devleti kendi sistemini muhafazaya çalışmış, ancak Tanzimat'la başlayan son dönemin ikinci yarısı Avrupa sisteminin bir parçası olma çabalarının yoğunlaştığı bir dönem olmuştur. Bu çabalardan yerel yönetim yapısı ve anlayışı da etkilendi.²⁷²

Kırım Savaşı'ndan sonra yapılan resmi bir açıklama ile İstanbul Şehremaneti kuruldu. Bilindiği gibi Osmanlı Devleti, 1854 Kırım Savaşı'nda Avrupa Devletleri ile ittifak kurmuş, Rusya'ya karşı birlikte savaşmıştı. Bu savaş sebebi ile İstanbul'a çok sayıda Avrupa'lı asker ve subay gelmişti. Sayıları 100.000'inin üzerinde olduğu ifade edilen yabancıların çoğu Beyoğlu-Galata semtinde oturuyordu. İstanbul'daki Avrupalı'lar İstanbul'un kentsel problemlerinin çözümü için belediye örgütüne gerek olduğu doğrultusunda tavsiyelerde bulunuyorlardı. Dönemin Osmanlı Devleti Avrupa ile ilişkilerini geliştirmek ve Avrupa'ya şirin görünmek için elinden gelen gayreti gösteriyordu. Önce yabancıların talebi üzerine ortaya çıkan belediye düşüncesi 1855 yılında İstanbul Şehremaneti adıyla bir belediye örgütünün kurulmasını sağladı.²⁷³

Bu yeni kurulan organın başında hükümetçe atanan bir şehremini bulunmaktaydı. Bu örgütün şehremininin başkanlık ettiği 12 kişilik bir meclisi bulunmaktaydı. Şehir meclisinin üyeleri atamayla göreve geliyorlardı. Şehremininin iki yardımcısı vardı ve bunlar da meclisin doğal üyesiydiler.

Şehir Meclisi üyeleri ve şehremini atanmadan önce, İstanbul'da üyelerinin çoğu yabancı uyruklu kimselerden oluşan İntizamı Şehir Komisyonu kurulmuştu. Bu Komisyon'un görevi kurulması düşünülen belediye örgütüne ilişkin önerilerde bulunmaktaydı. Komisyon'un önerileri ışığında 1858 yılında İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Altıncı Belediye Dairesi kuruldu. Bu dairenin başında, hükümetin atadığı bir daire müdürü ile hükümetçe seçilip atanan 7 üyeli bir Daire Belediye Meclisi bulunmaktaydı.²⁷⁴

1869 yılında Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile belediye teşkilatının bütün İstanbul'a yaygınlaştırılması kabul edilmiştir. İstanbul Şehreminliği teşkilatı da yeniden kurulmuştur. Şehir 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Bütün dairelerin bağlı olduğu şehreminliği teşkilatının 3 organı bulunmaktadır.

²⁷² Davutoğlu, A., 2001, Stratejik Derinlik, Türkiye'nin Uluslararası Konumu, Küre Yayınları, İstanbul, s.538-539

²⁷³ Eryılmaz, 1997, s.38

²⁷⁴ Eryılmaz, 2006, s.176-177

- 1- Şehremini,
- 2- Şehremaneti Meclisi,
- 3- Cemiyet-i Umumiye,

Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin üyeleri hükümet tarafından atanacaktır. Belediye dairelerinin her birinin halk tarafından iki yıl için seçilen ve üyelerin yarısı her yıl yenilenen birer daire meclisi ve meclis üyeleri arasından hükümetin atadığı birer daire başkanı bulunmaktadır.

Cemiyet-i Umumiye, şehreminin başkanlığında, 14 belediye dairesinin başkanlarından ve her dairenin meclis üyelerinin arasından seçeceği üçer üyeden oluşmaktadır.

1868 yılından itibaren bu tarihte çıkarılan bir talimat ile İstanbul dışında, taşrada da belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştü. Vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de birer belediye teşkilatı kurulacaktı. Bu teşkilatın başında mutasarrıf tarafından memurlar arasından atanacak ve valinin onayı ile tamamlanacak bir belediye başkanı bulunacak, belediye meclisi ise mahalli ihtiyar kurullarının seçtiği kişilerden oluşacaktı.

1876 Anayasası, İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesini öngörmüştür. 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu, eski belediye kuruluşlarını aynen korumuş, ancak İstanbul'daki 14 belediye dairesini 20'ye çıkarmıştır.

Taşrada kurulacak belediye teşkilatının başında bir başkan, belediye meclisi ve cemiyeti belediye olmak üzere üç organ bulunacaktı. Belediye başkanı meclis üyeleri arasından hükümetçe atanacak, üyeler ise halk tarafından seçilecekti. Cemiyet belediye, belediye meclisi üyeleri ile, o zamanki teşkilatlanmada mevcut bulunan mahalli idare meclisi üyelerinden meydana gelmektedir.

1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanunla İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış, bunların yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Şehremaneti Meclisi yerine de bir encümen kurulması öngörülmüştür. Şehremini ise yine atama ile işbaşına gelecektir. Bu sistem, Cumhuriyet'in ilanından

sonra 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girinceye kadar değişmeden varlığını sürdürmüştür.²⁷⁵

Belediyeler gibi, birer yerel yönetimin birimi olan İl Özel Yönetimleri’de, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra geliştirilmeye başlamıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile, “eyalet” örgütünün yerini “vilayet” (il örgütü) almıştır. Burada, Fransa’da olduğu gibi province’lerden departement’lara geçişe bir koşutluk ve onun altındaki düşüncelerin etkisi açıktır. Bu yeni düzenlemeye göre, illerde, genel yönetimin yanında bir de “İl Özel Yönetimi’nin” bulunması öngörülüyordu. Bugün adına İl Genel Meclisi denilen organ, “Meclis-i Umumi” adıyla kuruluyordu ve bu meclisin başkanlığını, özekselle yönetimce atanan valiye bırakılıyordu. Genel Meclis’in üyelerini ise, her Sancak’tan seçilip gönderilecek dörder üye oluşturuyordu.

1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bu yapıyı korumuş, ama bunun yanı sıra, İl Genel Meclisi’nin görev alanını genişletmiştir. Bununla birlikte, İl Özel Yönetimleri, II. Meşrutiyet’e değin merkezi yönetimin ve onun temsilciliklerinin tam bir vesayeti altında kalmışlardır. 2. Meşrutiyet’in ilanını izleyen yıllarda, 1913’te, İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici yasanın özel yönetimlerle ilgili bölümü, o tarihten itibaren bu yönetimleri düzenlenmiştir. Bu yasanın, tarihte en uzun süre yürürlükte kalan bir geçici yasa” olduğu söylenebilir. Yasanın, illerin genel yönetimine ilişkin bölümü Cumhuriyet’in ilanından sonra 1929’da 1426 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırıldığı halde, İl Özel Yönetimlerine ilişkin hükümlerinden bir bölümünün yürürlükten kalkması için 2005 yılını beklemek gerekmiştir.(Yasa No: 5302) Bu yasanın yerini almak üzere hazırlanan ve 1987’de yürürlüğe giren 3360 sayılı yasa (R.G. 26 Mayıs 1987, No.19471), kimi yeni hükümler getirmiş, kimi maddelerde değişiklikler yapmışsa da eski yasanın temel hükümlerine dokunulmamıştır. Bunların hepsi, 5302 sayılı yeni İl Özel Yönetimleri yasası ile yürürlükten kaldırılmıştır.²⁷⁶

Köy bir birim olarak eskiden beri var olmasına rağmen esas olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’nde yer almıştır. Buna göre, iller, livalar, ilçeler bulunmakta, ilçelerde köylere ayrılmaktadır. Köyün organları da muhtar ve ihtiyar kurulu olarak zikredilmişti. 1870 yılında bu örgütlenmeye bucaklarda eklenmiştir. Köylere de tüzel kişilik verilmiştir. 1913 yılında çıkarılan Umumi İdare-i Vilayet Kanunu 1864 ve 1870

²⁷⁵ Tortop, N. ve diğerleri, 2006, Mahalli İdareler, Nobel Yayınevi, Ankara, s.37-38

²⁷⁶ Keleş, 2006, s.134-135

Tarihli Tüzükleri yürürlükten kaldırmıştır. Bu nedenle, köylerin 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu çıkıncaya kadar (1913–1926) hukuksal dayanakları bulunmamaktadır.²⁷⁷

Türkiye tarihi bakımından Batı'dakine benzer bir yerel yönetim geleneğine sahip olmamıştır. Yerel yönetimlerin yönetim sistemimize girişi halkın istek ve hareketi ile olmamıştır. Yerel yönetimler azınlıkların ve Avrupa devletlerinin baskısı sonucu Osmanlı Devleti'nin tek taraflı iradesi ile gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerde model olarak Fransa örnek alınmıştır. Öyle ki, Osmanlı Devleti'nde Batı tarzında kurulmak istenen ilk belediyenin ismi dahi model alınan ülke belediyesinden alınmıştır.²⁷⁸

Merkeziyetçi zihniyet ve uygulamalar Tanzimat döneminin belirgin özelliklerden olmuştur. Merkeziyetçilik hem idari hem de mali alanda kendini göstermiştir. Tanzimat yönetimi bir yandan merkezi yönetimi yeniden yapılandırarak güçlendirmeyi, diğer yandan 19. yüzyılın eşitliği ve katılımcı eğilimlerine reformlarla ayak uydurmaya çalışmaktaydı. Burada amaç, Batı'daki gibi özerk yerel yönetim kurumlarını yerleştirmekten ziyade merkezin yakın denetim ve gözetimi altında idari yönü ağır basan bir yerel yönetim modelini kurmaktır.²⁷⁹

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerde, halktan merkezi yönetime doğru değil, merkezi yönetimden halka doğru bir işleyiş söz konusudur. Buda yerel yönetimlerin halkın temsil edildiği ve yönetime katıldığı birer yönetim birimi olmaktan uzak kalmasına neden olmuştur. Çünkü organlarının oluşumunda genellikle seçim yerine tayin esas alınmıştır. Bunun sonucu olarak da yerel yönetimler merkezi yönetimin birer şubesi olmaktan öteye gidememiştir. Zaten, merkezin bakışı da bu doğrultuda idi. Yerel yönetimler hiçbir zaman yetki ve kaynakların paylaşılıp kullanıldığı özerk bir güç haline gelmemişlerdir. Türk yönetim geleneğinde otorite ve kaynakların paylaşılmasına sıcak bakılmamış, bunların merkezde toplanması hep kabul görmüştür.²⁸⁰

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimler konusundaki bu anlayış Cumhuriyet döneminde de varlığını devam ettirmiştir. Cumhuriyet yönetimi de yerel yönetimleri merkeze yardımcı ve destek kuruluşlar olarak görmüştür. Birlik ve bütünlük kaygısı yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarını konusunun önündeki en büyük engel olma özelliğini hep korumuştur.

²⁷⁷ Tortop, 2006, s.39

²⁷⁸ Taş, 2003, s.189

²⁷⁹ Hizmet-İş Sendikası, 1999, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Ankara, s.17

²⁸⁰ Taş, 2003, s.190

4.2 Türkiye’de Yerel Yönetim Birimleri

Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulu’nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Yerel yönetimler, bir ülkedeki idari sistemin önemli ve vazgeçilmez bir parçasını oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin önemi, demokrasinin kurumsallaşmasına yaptığı katkıdan, yönetsel katılımın imkan ve biçimini genişletmesinden ve kamusal hizmetleri daha etkin ve verimli bir şekilde sunabilme imkanı tanınmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye’de “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç yerel yönetim biriminden söz edilebilir. Bunların yanı sıra, “yerel yönetim birlikleri” ile “mahalle yönetimleri” de gösterdikleri özellikler itibariyle ayrı yerel yönetim birimleri olarak kabul edilebilir. Yukarıda da belirtildiği gibi, 1982 Anayasası’nın 127. maddesine göre, “mahalli idareler; il belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Büyük yerleşim birimleri için kanunla özel yönetim biçimleri kurulabilir.

Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası’na göre, il özel idaresi, belediye köy olmak üzere üç temel yönetim biriminin yanı sıra, büyükşehir belediyeleri kurulması mümkün hale gelmiş ve buna dayanılarak 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. Yirmi yıl boyunca büyük şehir merkezleri ile ilgili temel düzenlemelerde geçerli olan bu kanun, 10.07.2004 tarihinde kabul edilen ve 23.07.2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile yürürlükten kaldırılmıştır.

4.2.1. Belediyeler

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerle ilgili en köklü düzenleme 1930'daki 1580 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Bu kanuna göre, vilayet ve belediye idareleri ayrı olacak ve belediye meclisi üyeleri seçimle gelecektir.

Belediye Kanunu 1930' daki siyasi, ideolojik ve idari şartların oluşturduğu bir ortamda doğmuş ve bunların özelliklerini taşımaktadır. Bu ortamın en belirgin özelliği tek parti rejimi olmasıdır. Tek parti ideolojisi ve devlet anlayışı, yasaya aynen yansımış, bu çerçevede doğan yerel yönetimler merkezin etkisi altında şekillenmişlerdir. Yerel yönetimler bir yandan devletle bütünleşen partinin etkisinde kalmış diğer yandan da merkezi idarenin taşradaki organları haline gelmişlerdi.

Böyle bir ortamda doğan belediyelerin idari, mali ve hukuki özerkliklerinin bulunması söz konusu olmamıştır. "Tek parti yönetimi döneminde kurumsallaşan yerel yönetimler üzerinde idarenin her alanda vesayetinin bulunması çağdaş anlamda yerel yönetimlerin doğmasını engelleyen bir unsurdur. Bir yandan idari vesayet diğer yandan mali bakımdan merkezi idareye bağımlılık, yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olarak gelişmesini önlemektedir. Merkezi idarenin istediği kendisine bağlı ve bağımlı bir yerel yönetim sistemidir. Yerel yönetimlerin kendi organları vasıtasıyla kaynak oluşturmalarına, yerel vergiler koymalarına, belediye meclislerinin yerel parlamento gibi çalışmalarına izin verilmemektedir"²⁸¹. Yerel yönetimlerin bu nitelikleri, çok partili dönemde ve hatta günümüzde bile tam olarak kazanabildiğini söylemek zordur. Sonuç olarak diyebiliriz ki, tek parti dönemi, gerek hukuki düzenlemeler gerekse uygulamalar açısından merkezîyetçi nitelikler taşıyan bir siyasi-idari yapılanma bağlamında gelişen bir yerel yönetim sistemine sahiptir.

1580 Sayılı Belediye Kanunu, dönemin şartlarını ve siyaset anlayışını yansıtmaktadır. Tek partinin ideolojisi ve üstlendiği modernleşme misyonu merkezi politika ve yönlendirmelere bağımlı, merkezi idarenin bir taşra birimi gibi hizmet gören bir belediye modelini ortaya çıkarmıştır. 1580 sayılı kanunda belediyelerin özerkliğinden ziyade devletçilik, modernleşme ve parti-devlet bütünlüğünün sağlanması önemli olmuştur.²⁸² Genelde Belediye Kanunu'na baktığımızda belediyelere çok önemli görevlerin verildiğini görmek mümkün. Ancak görev verilirken belediyelere

²⁸¹ Dursun, D., 1998, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasî-İdarî Gelişme", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Dursun, D., Al, H.(ed), İlke Yayını, İstanbul, s.102.

²⁸² Eryılmaz , B., 1995,"Yerel Yönetim Sendromu ", Yeni Türkiye, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran,Ankara, s.21

güvenilmemiş, sıkı bir kontrol mekanizması da kurulmuş ve adeta belediyelerin eli kolu bağlanmıştır. Bu kanunla belediyelerin görev ve yetkilerinin artırılması, Avrupa'da 1930'lu yıllarda özerk belediyeçilik hareketinin güçlü oluşu sayesinde pek çok kamu hizmetlerinin belediyelerce yapılmasının Türkiye'ye etkisi olarak yorumlanırken, belediyelere duyulan güvensizlik nedeniyle sıkı bir denetim mekanizmasının kurulmasının sebebi, Osmanlının merkezîyetçi idari mirası ile Cumhuriyet'in yeni rejim arayışlarında taşraya olan güvensizliğin bir sonucu olarak gösterebiliriz.

Belediye Kanunu'nun en temel özelliklerinden birisi Ankara ve İstanbul belediyeleri dışındaki bütün belediyeleri eşit kabul etmesidir. İkinci özelliği kanunla, bütün belediyelerin merkezi yönetimin denetimi altında tutulması olarak gösterilebilir. Üçüncü bir özellik ise merkezi yönetimin, belediyeler üzerindeki denetim yetkisine rağmen belediyelere yine de bir etkinlik özgürlüğü tanınmasıdır. Çok önemli bir özellik olarak da, bu kanunla belediyelere büyük hizmet alanlarının açıldığı, yani bir dizi kamu hizmetinin görülmesi yetkisinin belediyeye devredildiği söylenebilir. Cumhuriyet dönemi boyunca çıkarılan belediye yasaları içerisinde belediye hizmet sınırlarının bu derece geniş tutulduğu bir yasa olmamıştır.²⁸³

1580 Sayılı Kanun'un belediyeler konusundaki bu geniş görevlendirme yaklaşımının dönemin şartları dikkate alındığında son derece ileri ve kapsamlı olduğu söylenebilir. Bunda bir çok etken etkili olmakla birlikte, yeni kurulan Cumhuriyet'in merkezi yönetim düzeyinde örgütlenmesindeki eksiklikler ve bunun kentsel hizmetlerde belediyelerin etkin kılınması yoluyla aşılması yaklaşımının en önemli faktörlerden birisi olduğunu söylemek mümkündür. Bu geniş çaplı görevlendirmeye rağmen görevlerle paralel gelir kaynaklarının oluşturulamaması ve dahası, bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin demokratik niteliğinin geri planda kalması bu dönemin belediyeçilik anlayışının içeriği ile ilgili ipuçları vermektedir.

Sonuç olarak, 1930'larda başlayan yasalaşma döneminde yerel demokrasi, tek parti yönetiminin vesayetçi anlayışı içerisinde çok önemli bir gelişme gösterememiştir. Belediye Kanunu, belediyelerin, merkezi yönetimce belediyenin organları, belediye memurları, belediye işlemleri ve parasal kaynaklar üzerinde yoğun bir denetimini getirmiştir.²⁸⁴ Bu bağlamda yapılan eleştirilerde, Kanuna dayalı belediye kurumunun,

²⁸³ Görmez, K.,1997, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara, s.109- 112.

²⁸⁴ Görmez, 1997, s.113

gerçek belediye niteliklerinden geniş ölçüde yoksun olduğu vurgulanmaktadır.²⁸⁵ Ama yine de bu dönemde demokratikleşme konusunda önemli adımlardan biri Belediye Kanunu'dur. Bunun yanında, kanun çıkarıldığı dönem itibariyle tek parti düzenlemesi değil, demokratikleşme izleri taşıyan bir metin²⁸⁶ olarak nitelendirilebilir.

1580 sayılı Kanun'un uygulandığı dönemde uzunca bir süre için yararlı olduğu ve koyduğu hedefe kısmen ulaşıldığı söylenebilmekle beraber, getirilen ortak eleştiri, mevcut düzenlemelerin günümüz Türkiye'si için yetersiz olduğu noktasında odaklanmaktadır.²⁸⁷ Bu nedendir ki Türk kamu yönetiminde merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri odaklı olarak bitmeyen senfoni şeklinde devam eden yeniden yapılandırma çabaları 2000'li yıllarda, somut bir yapıya bürünmüş ve bu bütüncül reform çalışmasının bir parçası olarak 1580 Sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Bunun yerini ise, kentleşme sürecinde toplumumuzun kazandığı yeni nitelikler ve küreselleşme-bölgeselleşme ve yerelleşme dinamikleri çerçevesinde yapılan bir okumaya paralel olarak ortaya konan bir reformun parçası olarak hazırlanan 10.07.2005 tarih ve 5393 Sayılı yeni Belediye Kanunu almıştır.

Yeni kanun, belediyelere birçok yeni görev ve sorumluluk vermiş, yapılan diğer düzenlemelerle Türk idare sistemi köklü değişikliklere uğramış ve kamu yönetimi düzeninde bir mantalite değişikliğine gidilmiştir. Bir çok kişi tarafından özelden bir mahalli idareler reformu genelde ise bir kamu yönetimi reformu yapılması fikri benimsenirken; yapılan yani düzenlemelerin kapsamı, yöntemi, boyutu, idarenin bütünlüğü ile üniter yapının korunması konularında ciddi eleştiriler getirilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 3. maddesinde belediye tanımlanmaktadır. Buna göre belediye, "Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir".

Anayasa'nın 127. maddesinde; belde halkının yerel ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçimle işbaşına gelen ve idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği olarak tanımlanan belediyelerin kuruluşu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; nüfusu 5.000 ve

²⁸⁵ Yalçındağ., S., 1998, "Belediyelerimiz ve Başkanları", Türk İdare Dergisi, S. 421, Aralık, s.368

²⁸⁶ Hamamcı, C.,1990, "1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu Bildirileri, Ankara Büyükşehir Belediyesi-IULA-EMME Yayını, Ankara, s.147

²⁸⁷ Öner, Ş., 2006, Türkiye'de Belediye Yönetimi, Nobel Yayını, Ankara, s.38

üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir ve il ve ilçe merkezlerinde belediye kurmak zorunludur. Ayrıca, aynı maddede, içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve mesken sahası daha önce oluşturulmuş bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı belirtilmiştir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda, belediye kurulmasında aranan nüfus şartı 2.000'dir (madde 7). Yeni Kanun ile nüfus kriteri 2000'den 5.000'e çıkarılarak belirli bir ölçek büyüklüğü sağlanmış ve özellikle küçük belediyeler için geçerli olan ölçek sorunu giderilmiştir. Nitekim, ölçek büyüklüğü belediye hizmetlerinin etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini önemli ölçüde etkileyen bir unsurdur. Ayrıca, yerel yönetimler alanındaki yeni eğilimlerden biri de, etkinlik amacıyla yerel yönetimlerin sayılarının azaltılmasıdır. Ancak, Türkiye'de Avrupa'daki örneklerin tersine, belediye sayısında sürekli artış gözlenmektedir. Eski Belediye Kanunu'nun öngördüğü nüfus ölçütünün hızlı nüfus artışı karşısında yetersiz kalması belediye sayısındaki artışın en önemli nedenidir.

Bunun yanı sıra, 5393 sayılı Kanun'da yeni kurulacak bir belediyenin mesken sahasının, kurulu bir belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın olamayacağı belirtilerek birbirinin içine geçmiş, küçük ve çok sık belediye kurulmasının önüne geçilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye kurulmasındaki usulü basitleştirmiştir. Buna göre, yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulmaktadır. Ayrıca, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurmak zorunlu olduğuna göre, kanunla il ve ilçe kurulurken, belediye de doğrudan kurulmuş olmaktadır

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sınırların tespitindeki usul, sınır ihtilaflarının çözümüne ilişkin olarak aynen benimsenmiştir. Başka bir deyişle, belediyeler arasındaki sınır ihtilafları, ilgili belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile çözüme kavuşturulmaktadır.

Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka belediye ile birleşmesi, yeni Kanun'un 8. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, öncelikle bir başka beldeye katılmak isteyen belde, köy veya bunların bazı kısımlarının mesken sahalarının,

katılmak istenilen beldenin mesken sahasına uzaklığının 5.000 metreden fazla olmaması gerekmektedir. Bu ön şart sağlandıktan sonra, birleşmek isteyen belde veya belde kısımları ile köy veya köy kısımlarında halk oylaması yapılmakta, oylamanın sonucu işlem dosyası ile birlikte katılmak istenilen belediyeye gönderilmekte ve birleşme katılmak istenilen belediye meclisinin 30 gün içerisinde vereceği karar ile gerçekleşmektedir. Şunu hemen belirtmek gerekir ki, birleşme konusunda, ilgili belde halk oylamasının yapılması, sınır değişikliklerinde belde halkına önceden danışılmasını öngören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'nin 5. maddesine uygundur. Eğer birleşme talebi reddedilirse, dosya karara bağlanmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından valinin de görüşü eklenerek Danıştay'a gönderilmektedir.

Ayrıca, birleşme veya ayrılmalarda, esas belde nüfusunun yeni kanunla öngörülmüş nüfus kriteri olan 5.000'in altına düşmemesi gerekmektedir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda, belediye tüzel kişiliğinin sona ermesi ve kaldırılmasına ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktaydı. Dolayısıyla, nüfusu 2.000'in altına düşerek kuruluş şartını kaybeden birçok belediye dahi varlığını sürdürmekte idi. Yeni kanunun 11. maddesi ile belediyelerin tüzel kişiliğinin hangi hallerde sona ereceği hüküm altına bağlanmıştır. Buna göre, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliği, Danıştay'ın görüşünün alınması suretiyle, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararnameyle sona erdirilebilir. Ayrıca, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan bir başka belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın hale gelen belediye ve köylerin tüzel kişilikleri, genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerektirmesi halinde, Danıştay'ın görüşünün alınması ve İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile sona erdirilir.

4.2.1.1 Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları, Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda benimsenen, belediyelerin görev ve sorumluluklarını teker teker belirten ve sınırlandıran liste usulü terk edilerek, karma usul benimsenmiştir.

Yeni düzenlemede hem belediyenin hizmet alanları sayılmış hem de "belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" ifadesine yer verilerek,

belediyeler çağdaş yaklaşımlara uygun olarak mahalli nitelikteki hizmetlerde genel görevli olarak kabul edilmiştir.

Ayrıca, Yeni Kanun'da, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'nde de öngörülen "subsidiarite" ilkesine paralel bir şekilde, belediye hizmetlerinin halka en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması esası kabul edilmiştir.

5393 sayılı Kanun, kanunda verilen görevleri yerine getirmeleri için belediyelere birtakım yetki, imtiyaz ve muafiyetler tanımış ve bunları 15. ve 16. maddelerinde belirtmiştir. Kanunun 15. maddesine göre belediyelerin yetki ve imtiyazlarından bazıları şunlardır:

Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,

Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,

Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

4.2.1.2 Belediyenin Organları

5393 sayılı Belediye Kanunu, üçlü organ modelini korumuştur. Buna göre, belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanıdır ve söz konusu kanunun 17 ila 47. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

4.2.1.2.1 Belediye Meclisi

Belediye meclisinin oluşumu, görev ve yetkileri, toplantıları, gündemi, karar yeter sayısı, feshi vb. konular 5393 sayılı Kanun'un 17- 33. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, "2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da belirtilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır.

Belediye meclisine, belediye başkanı başkanlık eder. Belediye başkanının katılamaması durumunda birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili, meclise başkanlık etmektedir. Ancak, yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısına belediye başkanının katılması mümkün değildir. Dolayısıyla, söz konusu toplantı başkan vekilinin başkanlığında yapılmaktadır.

Belediye meclisinin görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre düzenlenmiştir.

Belediye meclislerinin toplantıları ile ilgili olarak ,1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 54. maddesinde öngörülen ve yılda üç kez yapılan olağan ve belli şartların gerçekleşmesi dahilinde yapılacak olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilmiştir. Belediye meclisi yeni kanunun 20. maddesine göre,her ayın ilk haftası toplanmaktadır. Bu düzenleme, yerel nitelikteki hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yerine getirilmesi ve meclisin denetiminin daha etkin bir şekilde yapılması açısından önemlidir.Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi günken, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Eski düzenlemede bu süreler sırasıyla, 30 gün ve 15 gün olarak öngörülmüştür. Belediye meclisinin toplantı ve kararları alenidir ve kararlar uygun yöntemlerle halka duyurulmaktadır. Ancak, belediye başkanı veya üyelerinden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.

Belediye meclisinin gündemi, belediye başkanı tarafından belirlenmekte ve en az üç gün önceden meclis üyelerine bildirilmektedir. Belediye meclis üyeleri de belediyeye ait işlerle ilgili konuların meclis gündemine alınmasını önerebilmekte ve öneri toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edilmesi durumunda, gündeme alınmaktadır. Böylelikle, meclis üyelerine de halkın şikayet, istek ve temennilerini meclis gündemine taşıma imkanı verilmektedir.

Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Ancak, meclisin bir konuda karar alabilmesi için gerekli olan sayı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Meclisin karar alma sürecinde, bu şekilde bir taban sayısı veya baraj belirlemesi alınan kararların meşruiyetini pekiştirecektir. Meclis toplantısında oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir.

Meclis toplantılarında, üye tam sayısının sat çoğunluğunun sağlanamadığı hallerde, başkan gün ve saatini tespit etmek suretiyle en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılmaktadır

5393 sayılı Kanun ile belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi konusunda, 1580 sayılı Kanun'un öngördüğü usulden vazgeçilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesine göre, belediye başkanı meclisin hukuka aykırı olduğunu düşündüğü kararlarını tekrar görüşülmesi talebiyle meclise iade edebilecek, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülüp de meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilen kararlar kesinleşecektir. Belediye başkanı, kesinleşen kararların iptali ve yürütülmesinin durdurulması için 10 gün içinde idari yargı merciine başvurabilecektir.

Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilecektir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremeyecektir. Ancak, yeni kanundaki zorunluluk sadece göndermeye ilişkindir. Artık, belediye meclisi kararlarının mülki idare amirlerinin onayından geçmesi gerekmemektedir. Dolayısıyla, getirilen yeni sistem ile belediyeler üzerinde uygulanan önemli bir idari vesayet uygulaması terk edilmektedir. Mahallin en büyük mülki idare amirinin, aynı belediye başkanı gibi, hukuka aykırı gördüğü meclis kararları için idari yargıya başvurma yetkisi söz konusudur.

Ayrıca, kesinleşen meclis kararlarının özetleri 7 gün içinde uygun araçlarla halka duyurulacaktır. Bu durum, halkın meclis kararlarından haberdar edilmesi, halkın yönetime katılımı ve kamuoyu denetiminin harekete geçirilmesi açısından önemli bir adımdır.

Belediye meclis üyeliğinin sona ermesi ve meclisin feshi ilgili olarak; yeni düzenlemede, belediye meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona ermekte ve istifa dilekçesi başkan tarafından belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 1580 sayılı Kanun'da ise, istifanın kabulüne meclis karar vermekte idi. Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda özürsüz ve izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü ve bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilmektedir. Yine, belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine, üyelik Danıştay tarafından düşürülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanun'u, Eski Kanun'a göre, belediye meclisinin fesih nedenlerini sınırlandırmıştır. Yeni Belediye Kanununun 30. maddesine göre, belediye

meclisinin, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması ve belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması durumunda, İçişleri Bakanlığı'nın bildirim üzerine Danıştay meclisi fesheder. Dolayısıyla, eski kanun'da öngörülen, kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanma ve kanunen belirli olan yerden başka yerde toplanma şeklindeki fesih nedenleri, yeni düzenlemeyle kaldırılmıştır. Ancak, İçişleri Bakanlığı, gerekli görmesi durumunda, meclisin feshine dair bildirim ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebilir. Danıştay, bu talebi en geç 1 ay içinde karara bağlar.

Ayrıca, eski kanun'da, siyasi meseleleri müzakere etme ve siyasi temennilerde bulunma şeklinde öngörülen fesih nedeni "müzakere etme ve temennide bulunma"nın ötesinde, belediyeye ilgisi olmayan siyasi konularda "karar alma" şeklinde katılaştırılmıştır. Seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclisinin fesih nedenlerinin daraltılması belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamasının hafifletilmesi açısından önemli bir adımdır.

Yeni düzenlemenin 31. maddesine göre, belediye meclisinin; Danıştay tarafından fesh edilmesi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, meclis üye tam sayısının yarısından fazlasının tutuklanması, yedek üyelerden getirilmesinden sonra dahi meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, geçici olarak görevden uzaklaştırılması durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçilene kadar meclis görevi, belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür.

4.2.1.2.2 Belediye Encümeni

Eski kanunda karar organı olarak düşünülen belediye encümeni, yeni düzenlemeyle idari bir organ olarak tasavvur edilmiş ve uzmanlık niteliği güçlendirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33. maddesine göre belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanmaktadır. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir. Oyların eşitliği durumunda, başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılmakta ve oylamalarda çekimser oy kullanılmamaktadır.

Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanmakta ve belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülememektedir. Ancak, encümen üyeleri, başkanın uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilmektedir.

Belediye encümeninin görev ve yetkileri, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde düzenlenmiştir.

4.2.1.2.3 Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, tek seçim çevreli dar bölge sistemine göre çoğunlukla seçilir. Başkan, görev süresi boyunca siyasi partilerin görev ve denetim organlarında görev alamamakta, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamamakta ve yönetiminde bulunamamaktadır. Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı durumlarda, bu süre içinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclisi üyelerinden birini başkan vekili olarak görevlendirmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesine göre, belediye başkanının görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,

Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,

Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,

Meclise ve encümene başkanlık etmek

Burada belediye başkanının görevlerinden özellikle birine dikkat çekmek istiyorum ki, o da stratejik plana ilişkin görevidir. Nitekim eski kanunda olmayan stratejik plan ve performans programı yeni kanunda 41. maddede ayrıca düzenlenmiştir. Yeni düzenlemenin 41. maddesine göre, belediye başkanı mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı ve programı ve varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlayıp belediye meclisine sunmaktadır. Belediyelerin stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları; gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisi açısından önemli bir adımdır.

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona ermektedir. Bunun yanı sıra; belediye başkanının, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması; seçilme yeterliliğini kaybetmesi; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından belirlenmesi; görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi durumlarından birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay, başkanlığı sona erdirebilir.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda uygulanacak usul ise, yeni Kanun'un 45. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, herhangi bir nedenle belediye başkanlığının boşalması halinde, belediye meclisi vali tarafından 10 gün içinde toplanacaktır.

Birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda, en yaşlı üyenin başkanlığında toplanan belediye meclisi;

Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmesi durumunda bir başkan,

Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşamayacak bir şekilde kamu hizmetinden yasaklanması durumunda bir başkan vekili seçer.

Söz konusu belediye başkanı veya başkan vekili seçimlerinin en geç 15 gün içinde tamamlanması gerekmektedir. Aksi halde, belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler

uygulanmaktadır. Bu düzenleme, eski kanun'da yoktur ve belediye hizmetlerinin kesintisiz sunumu açısından önemli bir düzenlemedir.

Ayrıca, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılmaktadır. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda, belediye başkanlığının atamayla işbaşına gelmesini düzenleyen 94. maddesinde "Bakanlar Kurulunca görülecek lüzum üzerine ..." şeklinde muğlak bir ifadeye yer verilmekteydi. Yeni düzenlemeyle, hangi durumda belediye başkanının atamayla işbaşına geleceği hususuna netlik getirilmiştir.

Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma ve kavuşturma açılan belediye başkanı ve diğer belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanınca görevinden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

4.2.1.3 Belediye Teşkilatı ve Personeli

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 48. maddesine göre, belediye teşkilatı yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır ve söz konusu birimler norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak oluşturulmalıdır. Belde nüfusu, fiziki ve coğrafi yapı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikler ile gelişme potansiyeli göz önünde tutularak, yine norm kadro ilke ve standartlarına uygun bir şekilde, gerekmesi durumunda sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla gerçekleştirilmektedir. Söz konusu kanun maddesi ile belediye idaresi için gereksinim ve ihtiyaçlara göre değişebilen esnek bir örgüt yapısı sağlanmıştır.

Yeni düzenlemeyle, eski kanundan farklı olarak norm kadro esasları getirilmekte ve norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği hüküm altına alınmaktadır. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, söz konusu ilke ve standartlar bağlamında belediye meclisi tarafından belirlenir

Belediye teşkilatı bağlamında değerlendirilecek konulardan biri, eski kanun'da yer almayan, ancak 5393 sayılı yeni kanunda sırasıyla 24. ve 25. maddelerinde düzenlenen "İhtisas Komisyonları" ve "Denetim Komisyonu"dur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 24. maddesine göre, "belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir."

Mahalle muhtarları, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın, faaliyet alanlarına giren konularda komisyon toplantılarına katılma ve görüş bildirme hakkına sahiptirler. Ayrıca, komisyon raporları alenidir ve halka çeşitli ve uygun yollarla duyurulur.

Denetim Komisyonu ise, yeni kanunun 25. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, "il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur." Ayrıca, İhtisas ve Denetim Komisyonları, yönetsel katılımın sağlanması, halkın denetiminin harekete geçirilmesi ve bilgi edinme yollarının etkinleştirilmesi açısından önemli bir araç olarak değerlendirilebilir.

Zabitanın görev ve yetkileri ise, yeni kanunda 51. madde de düzenlenmiştir. Söz konusu maddede, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanması belediye zabıtasının görevleri olarak belirtilirken, belediye zabıtası belediye meclisi tarafından alınan kararlara uymayanlara mevzuatta öngörülen ceza ve yaptırımları uygulama yetkisine sahiptir.

Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Birim müdürleri ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamaların ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulması gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesi, belediyeye norm kadroya uygun olmak koşuluyla sözleşmeli personel istihdam etmesine imkan verdiği gibi, geçici görevlendirmeye de imkan vermektedir. Buna göre, belediye ve bağlı kuruluşlarında ihtiyaç duyulan teknik uzman ve personel yıllık sözleşme ile

çalıştırılabilmektedir. Yine, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilir. Ayrıca, 49. maddeye göre, belediyeler kısmi zamanlı sözleşmeli personel de istihdam edebilirler.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 50. maddesine göre, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin kadroları ve personeli; katılma durumunda katıldıkları belediyeye, köye dönüştürülmeleri durumunda, ilgili il özel idaresine devredilmektedir.²⁸⁸

4.2.1.4 Belediyenin Denetimi ve İdari Vesayet

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54 ila 58. maddelerinde belediyelerin denetimi konusu düzenlenmiştir. 54. maddeye göre, belediyelerin denetimi, belediye hizmetlerinin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre analiz edilmesi, ölçülmesi, değerlendirilmesi ve elde edilen sonuçların rapor haline getirilerek ilgililere duyurulmasıdır.

Belediyelerde denetimi iç ve dış denetim olmak üzere iki ayrı şekilde gerçekleştirilmektedir. Denetim iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İç ve dış denetim "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" bağlamında yapılacak ve iç denetim, belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler; dış denetim ise, Sayıştay tarafından yapılacaktır. Dış denetimde, mali işlemler dışında kalan idari işlemlerin denetimi, idarenin bütünlüğü, kalkınma planı ve stratejileri, merkezi idare tarafından belirlenen ilke ve standartlar bağlamında İçişleri Bakanlığı'na yapılacaktır. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanacak ve meclisin bilgisine sunulacaktır.

Belediyelerde uygulanan denetimlerden biri de, faaliyet raporları aracılığıyla gerçekleştirilen denetimdir. Stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarına ilişkin bilgileri kapsayan faaliyet raporu belediye başkanınca hazırlanmakta ve nisan ayı toplantısında meclise sunulmaktadır. Raporun bir örneği de İçişleri Bakanlığı'na gönderilmekte ve kamuoyuna da açıklanmaktadır.

²⁸⁸ Parlak, Sobacı, 2008, s.138

Belediyeler üzerindeki idari vesayet ve denetim değerlendirildiğinde, özellikle belediye meclisinin fesih nedenlerinin daraltılması ve meclis kararlarında mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı usulünden vazgeçilmesi suretiyle idari vesayetin biraz daha yumuşatıldığını ve hemen hemen her türlü kararın, işlem, faaliyet ve raporun halka duyurulması suretiyle halk denetiminin hayata geçirilmeye çalışıldığı söylenebilir.

4.2.1.5 Belediye Bütçesi, Belediyenin Gelirleri ve Borçlanma

Belediyelerin bir yıllık faaliyetlerini ve her bir faaliyet için ne kadar ödenek ayrıldığını gösteren önemli bir belge olan belediye bütçesi, belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak belediye başkanı tarafından hazırlanmaktadır. Belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren bütçe, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Bütçe yılı, devlet mali yılı ile aynıdır.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bütçenin kesinleşmesi için öngörülen kaymakam veya valinin onayı usulüne yer verilmemiştir. Dolayısıyla, yeni düzenleme belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamasının hafifletilmesi açısından önemli bir gelişmeyi öngörmektedir.

5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda belediyenin gelirleri 59., giderleri ise 60. maddede düzenlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesinin 3. fıkrasında belediye meclislerine borç verme ve borç alma yetkisi verilmişti. Ancak, borç alma ve verme yetkisini, konu, miktar, ödeme şekli ve ödeme süresi bağlamında sınırlandıran bir ifadeye söz konusu kanunda yer verilmemişti. Belediyelerin tabi olduğu yeni 5393 sayılı Belediye Kanunu' da, belediyelere, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma ve tahvil ihraç edebilme yetkisi vermiştir. Ancak, belediyelerin borçlanması, ulusal ekonomi üzerindeki etkileri ve Türkiye'nin uluslararası piyasalardaki itibarı dikkate alınarak sınırlandırılmıştır.

Yeni düzenleme, belediyelere kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilme ve özel gelir ve giderleri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilme imkanı vermektedir.

4.2.2. Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye’de büyükşehir belediye sistemi 1984 yılında kabul edilen “3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile gündeme gelmiştir. Bu Kanun ile Türk yerel yönetimler literatürüne iki yeni deyim girmiştir: “Büyükşehir Belediyesi” ve “İlçe Belediyesi”.

Büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkış nedeni büyük kentlerimizde yaşanan yönetim ve kentleşme sorunlarını çözmektir. Bugün, ülkemizde mevcut 16 adet Büyükşehir belediyesi toplam nüfusun %32’sini, belediye nüfusun ise %41.2’sini bünyesinde barındırmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul olununcaya kadar 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na tabi olmuştur. Dolayısıyla, Türkiye’de uzun bir büyükşehir belediyesi geçmişi ve geleneğinden söz etmek mümkün değildir.

Son dönemde Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma bağlamında gerçekleştirilen çalışmalardan biri, 10.07.2004 tarihinde kabul edilen ve 23.07.2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’dur.”

Bu kanun, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir belediyesi içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerini kapsamaktadır. Kanunun 3. maddesinde ise, belirtilen belediyelerin tanımları yer almaktadır. Buna göre büyükşehir belediyesi, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyon sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”ni ifade etmektedir.

3030 sayılı yasaya göre kurulan büyükşehir belediye sisteminin esas olarak oturduğu ancak bazı sorunlarında olduğu görülmektedir. Karşılaşılan güçlüklerden bir bölümünün kaynağında ise, büyükşehirlerdeki birimler de dahil, yerel yönetimlerin siyasal işlevleri olan kurumlar olduğunu göz ardı ederek, işlevleri yerel kamu hizmetlerini üretmekten ibaret olan yapılar olarak algılanmış olmaları vardır. 3030 sayılı yasa ile büyükşehirlerde yapılan düzenlemede, bu anlayışın etkisi açıkça görülmektedir. Bunun en açık sonucu, demokratik katılım etmeninin, bu sistemde ikinci planda kalmış

görünmesidir.²⁸⁹ Bu dönemde büyükşehir sistemi, demokratik katılım kaygısından çok, etkin hizmet üretme ve yerel sorunları çözüme eşgüdüm konularıyla sınırlı kalmıştır.

Büyükşehir yönetimlerinin demokratik yapısı ile ilgili olarak iki konu üzerinde daha durmak gerekir. Birincisi, büyükşehir belediye encümeninin oluşum biçimidir. Seçimle gelen hiçbir üyesi bulunmayan Büyükşehir encümeni, meclisin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilmekte olduğundan, ilçe belediyelerini bağlayıcı kararları, demokratik olmaktan uzaktır. İkinci nokta ise, 3030 sayılı yasanın 14. maddesiyle, büyükşehir belediye başkanına tanınmış olan, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kararları üzerindeki veto yetkisidir. Yerel özerklikle bağdaşmayan bu yetkinin kaldırılması veya bazı konularla ilgili olarak sınırlanması bu dönemde yapılan değerlendirmelerde genel olarak dile getirilmiştir.

Büyükşehir sisteminde en çok şikâyet edilen konulardan birisi de, görev, yetki ve hizmet alanları ile bunun uzantısı olarak gelir kaynaklarının paylaşılmasında yaşanan adaletsizliklerin ortaya çıkardığı sorunlardır. Gerek merkezi yönetimle büyükşehir belediyeleri ve gerekse büyükşehir sisteminin kendi içerisinde bu bağlamda önemli sorunlar yaşanmıştır.²⁹⁰ 3030 sayılı Kanun, büyükşehir statüsündeki belediyelere ek mali kaynaklar sağlamış olduğundan yasanın uygulamaya girdiği 1984 yılından bu yana birçok kentte büyükşehir statüsü kazanma eğilimi ortaya çıkmıştır. Bu durum karşısında çeşitli dönemlerde ortaya çıkarılan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle büyükşehir olma niteliğine sahip olmayan belediyeler de büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir. Söz konusu belediyelerden 1993 yılında kurulan Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun büyükşehir belediyeleri farklı bir statüdedir. Çünkü belediye sınırları içerisinde ilçe belediyesi yoktur. Söz konusu yedi büyükşehir belediyesinin her birinin kurulmasına karar veren kararnamelerde büyükşehir belediyesinin sınırları içinde ilçe belediyesi bulunması koşulu aranmaksızın alt belediyeler kurulması ve bu alt belediyelerin ilçe belediyelerinin fonksiyonlarını yerine getirmeleri öngörülmüştür.

Kent yönetiminde kademelenme konusu literatürde öteden beri tartışılmakta, 1984 tarihli ve 3030 sayılı yasa ve Yeni Kanunda büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin içerdiği hükümler çerçevesinde, iki kademeli bir yönetsel yapı ortaya konulmuş olsa da büyükşehir kademelenmesinin sahip bulunduğu yetki ve görev dağılımı ve “iç

²⁸⁹ Keleş,R.,2006, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi , İstanbul, s.288

²⁹⁰ Keleş, 2006,s.293

vesayet yetkisi” dikkate alındığında uygulamada tek kademeli bir yönetsel yapının getirdiği hakimiyet sorgulanmaktadır.²⁹¹ Özellikle 3030 sayılı Kanunun yerini alan 5216 Sayılı yeni kanunda bunu daha somut olarak görmek mümkündür.

Bütün bu sorun alanlarıyla ilgili yakınmalar ve genel olarak kamu yönetimi özelde ise yerel yönetimlerle ilgili iç ve dış dinamiklerin örüntülediği ortamda günümüzde devam eden yeniden yapılanma çalışmalarında burada sözü edilen değerlendirmelerin büyük bir kısmı dikkate alınmış görünmektedir. Gerek Türkiye’nin yönetim sisteminin genel sorunlarından, gerek yerel yönetim geleneğinin özellikle demokratik içeriğiyle tam yerleşmemesinden ve gerekse kamu yönetimi reformunun genel niteliklerinden kaynaklanan birçok sorun göz önünde bulundurularak, 5216 sayılı Kanunla, büyük şehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları ve yetkileri, gelirleri ve belediyeler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiştir. Yeni kanun, büyükşehir düzeyinde birtakım hizmetleri yürütmek için özel kanunlarla ihdas edilen kurumların devamını sağlayan bir düzenleme getirmiştir. Bu çerçevede, bu kurumlarla ilgili olarak büyükşehir belediyesinin denetim ve koordinasyonu ise daha etkin hale getirilmiştir.

4.2.2.1 Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları

5216 sayılı Kanun’un 4. maddesine göre, “belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.” Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir nüfus şartı aranmaktadır. 3030 sayılı eski Kanun’da böyle bir nüfus ölçütü öngörülmemiştir. Bu yüzden, nüfusu az olan bazı illerde büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu durum kaynakların israf olmasına, etkin ve verimli kullanılamamasına sebep olmuştur. Getirilen bu şart kaynak israfının önlenmesi açısından önemli bir adımdır.

Yine, 5216 sayılı Kanunun 6. maddesine göre, “büyükşehir belediye sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşür. Diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği

²⁹¹ Toprak, Z. , <http://www.geocities.com/yereldemokrasi/londra.htm> (Erişim Tarihi : 01.12.2007)

kalkar. Tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir.”

4.2.2.2 Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve İmtiyazları

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri yeni düzenlemede de ayrıntılı bir şekilde liste usulüyle belirtilmiştir. Bu uygulamanın amacının, büyükşehir belediyesi ile ilk kademe ve ilçe belediyeleri arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışmasını önlemek olduğu söylenebilir. 5216 sayılı Kanunun 7. maddesine göre; 3030 sayılı Kanun ile karşılaştırıldığında, yeni düzenleme ile büyükşehir belediyelerine; nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine bu planları yapmak; kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak; coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak; merkezi ısıtma sistemleri kurmak; sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak; kültür ve tabiat varlıklarını korumak ve bakım ve onarımını yapmak gibi birtakım yeni görev ve yetkiler verilmiştir.

5216 sayılı Kanunun 8. ve 9. maddelerinde, büyükşehir belediyesinin yerine getireceği alt yapı ve ulaşım hizmetlerine ilişkin iki birim ayrıca düzenlenmiştir. Bunlar; “Alt Yapı Koordinasyon Merkezi” ve “Ulaşım Koordinasyon Merkezi”dir. Buna göre, büyükşehir içindeki altyapı hizmetlerinin koordinasyonunun sağlanması amacıyla büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında altyapı koordinasyon merkezi kurulmaktadır. Bu birime, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcileri katılacaktır. Kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesi durumunda, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları da koordinasyon merkezine katılmaktadır. Altyapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak altyapı yatırımları için kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir.

Büyükşehir belediyeleri, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Söz konusu denetim yetkisi, her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve örneğini almayı kapsamaktadır. Dolayısıyla, istenilen her türlü bilgi ve

belgenin en geç on beş gün içinde büyükşehir belediyesine verilmesi gerekir. Denetim sonucunda eksiklik veya aykırılık belirlenirse, eksikliğin ve aykırılığın giderilmesi için ilgili belediyeye üç aya kadar süre verilir. Bu süre içerisinde aksaklık giderilmezse, büyükşehir eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. Şunu da belirtmek gerekir ki; 3030 sayılı kanunda büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki imar yetkilerinin paylaşımı konusunda açıklık bulunmamaktadır.

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile kendilerine tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.

4.2.2.3 Büyükşehir Belediyesi Organları

5216 sayılı kanun da, üçlü organ modelini korumuştur. Buna göre, büyükşehir belediyesi meclisi, büyükşehir belediyesi encümeni ve büyükşehir belediyesi başkanı, büyükşehir belediyesinin organlarıdır.

4.2.2.3.1 Büyükşehir Belediye Meclisi

Yeni kanununun 12 ila 14. maddelerinde düzenlenen büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve her ilçe belediye meclisi üyelerinin beşte birinin büyükşehir belediye meclisine seçilmesi suretiyle oluşur. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır ve büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin tabii üyesidir. İlçe belediye meclis üyeliğinin son bulması durumunda, büyükşehir belediye meclisi üyeliği de doğrudan sona erer.

Yeni kanunda açık ve net bir şekilde görevleri belirtilmeyen büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde ve mutad toplantı yerinde toplanmaktadır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısı olarak kabul edilmektedir. Böylelikle, 3030 sayılı Kanunda öngörülen, olağan ve olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilmiş ve meclisin daha sık toplanması suretiyle mahalli hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclis denetiminin etkinleştirilmesi noktasında önemli gelişmeler yaşanmıştır.

Bütçe süresine rastlayan meclis toplantı süresi en çok 20 gün iken, diğer toplantıların süresi en çok 5 gündür. Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu hallerde, belediye sınırları içinde meclis başkanı tarafından belirlenen yerde önceden haber vermek kaydıyla toplantı yapılması mümkündür.

Büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşme usulü, 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesinde öngörülmüştür. Buna göre, büyükşehir belediye başkanı, belediye meclis kararlarından hukuka aykırı gördüklerini, yedi gün içinde yeniden görüşülmesi talebiyle belediye meclisine iade edebilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ve yeniden görüşülüp de meclis tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilen kararlar kesinleşmektedir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilme imkanına sahiptir. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imar ile ilgili olan kararları dışındaki kararları da büyükşehir belediye başkanına gönderilmekte ve yukarıda bahsedilen süreç bu kararlar için de aynen uygulanmaktadır.

Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmekte ve mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girememektedir. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilmektedir. Böylece, eski kanunda mülki amirin onayı şeklinde gerçekleşen vesayet uygulaması nispeten yumuşatılarak yargıya intikal ettirme şeklinde bir vesayet uygulamasına dönüştürülmüştür.

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin imara ilişkin kararlarının kesinleşmesi konusunda farklı bir düzenleme söz konusudur. Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisince imara ilişkin olarak alınan kararlar, öncelikle, büyükşehir belediye meclisi tarafından kararın gelişinden itibaren üç ay içinde nazım imar planına uygunluk bağlamında incelenmekte ve aynen veya değiştirilerek kabul edilmekte, daha sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilmektedir.

5216 sayılı Kanununun 27. maddesine göre, büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyesi arasında hizmetlerin yürütülmesi bakımından uyum ve koordinasyon büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmakta ve çıkabilecek ihtilaflar büyükşehir belediye meclisince karara bağlanmaktadır.

Büyükşehir belediyesi meclisine ilişkin son olarak şunu da belirtmek gerekir ki; büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ve bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

4.2.2.3.2 Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, yeni düzenlemeyle idari bir organ olarak düşünülmekte ve katılım ilkesinin de güçlendirilmesi amacıyla, büyükşehir belediye meclisi üyelerinden beşinin encümene katılımı öngörülmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 16. maddesine göre, "büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur." Belediye başkanının bulunamadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık edecektir. 3030 sayılı Kanunda encümen sadece belediye başkanı ve birim amirlerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla yeni düzenlemeyle, siyasi kanat ile bürokrasinin işbirliği ve ortaklaşa kararı ile sorunlara çözüm bulma arayışı tercih edilmiştir. Böylece, kararların daha sağlıklı bir şekilde alınacağı söylenebilir.

5216 sayılı Kanun, aynı 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediyesi Kanunu gibi, büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkilerini açık bir şekilde belirtmemiştir. Dolayısıyla, büyükşehir belediyesine ilişkin kanunda açıklık bulunmayan hallerde Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağı hükmüne binaen, büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkilerinin, belediye encümeni görev ve yetkileriyle benzer olduğunu söylemek mümkündür.²⁹²

4.2.2.3.3 Büyükşehir Belediye Başkanı

5216 sayılı Kanununun 17. maddesinde düzenlenen büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organıdır. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıl süreyle işbaşına getirilir. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevleri süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev almaları ve profesyonel spor

²⁹² B.Parlak, Z.Sobacı, 2008, s.154

kulüplerinin başkanlığını yapmaları ve yönetiminde bulunmaları yeni düzenlemeyle yasaklanmıştır.

Büyükşehir belediye başkan vekili, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen usullere göre belirlenecektir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının, büyükşehir belediye başkan vekili olabilmeleri mümkün değildir. Bu düzenlemeyle, büyükşehir belediye başkanlığı ile ilçe ve ilk kademe belediye başkanlığının bir şahısta birleşmesi engellenmektedir.

5216 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre, büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,

Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,

Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak,

5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki hükümler mahfuz kalmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararı ile son verilir (madde 19).

4.2.2.4 Büyükşehir Belediyesi Teşkilatı ve Personeli

5216 sayılı Kanun, mahalli hizmetlerin, etkili, verimli, hızlı, şeffaf ve vatandaş odaklı bir şekilde yürütülmesi için ihtiyaçlara göre değiştirilebilen esnek bir teşkilat yapısı öngörmüştür.

5216 sayılı Kanun'un 21. maddesine göre, büyükşehir belediyesi teşkilatı, genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır ve bu konuda norm kadro esasları gözetilmelidir. Yeni düzenlemede, birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi konusunda eski kanunda öngörülen İçişleri Bakanlığı'nın onayı usulü terk edilerek, büyükşehir belediyesi meclisinin kararı işlemin kesinleşmesi için yeterli bulunmaktadır. Böylelikle, bir idari vesayet uygulamasından daha vazgeçilmiş olmakta ve özerklik açısından önemli bir adım atılmaktadır.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyesinde hizmetler belediyenin amaç ve ilkeleri, stratejik planı ve yıllık programları bağlamında genel sekreter ve yardımcıları tarafından yürütülmektedir. Büyükşehir belediyesi teşkilatı bağlamında ele alınabilecek diğer bir birim ise, 5216 sayılı Kanun'un 15. maddesinde düzenlenen "İhtisas Komisyonları"dır.

İhtisas komisyonlarının görev alanlarına giren işler söz konusu komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Ayrıca, komisyon raporları alenidir ve çeşitli yollarla halka duyurulur.

Büyükşehir belediyesinin personel istihdamı 5216 sayılı Kanun'un 22. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre; büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Ancak genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Personelden müdür ve üstü unvanlara atananlar ilk toplantıda büyükşehir belediyesi meclisinin bilgisine sunulmaktadır.

4.2.2.5 Büyükşehir Belediyesi Bütçesi

3030 sayılı Kanun'da büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinin kesinleşmesi konusunda öngörülen önemli vesayet uygulamalarından biri olan bütçenin vali tarafından onaylanması usulünden vazgeçilmiştir. Dolayısıyla bu, idari özerklik açısından önemli bir gelişmedir. Yeni kanun'un 25. maddesine göre; büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri büyükşehir belediye meclisine sunulmakta ve bütçeler büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, aynı toplantı döneminde, birlikte görüşülerek aynen veya değiştirilerek kabul edilmekte ve tek bütçe halinde bastırılmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye ve ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, yetkilidir.

Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

4.2.3. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri, yüz kırk yıllık bir geçmişe sahip, Osmanlı'dan devraldığımız yerel yönetim birimleridir. İlk defa 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan "vilayet umum meclisi'yle" yönetim sistemimize dahil edilen il özel idareleri, Fransız il (département) sistemi model alınarak oluşturulmuştur.

1864 ve 1870 Nizamnamelerinde tüzel kişilik verilmeyen ve gerçekte bir yerel yönetim olarak kabul edilemeyen il özel idaresi, 1876 Kanun-i Esasi ile hükmi tüzel kişilik kazanmış, 1913'deki geçici yasa ile organik kanununa kavuşmuştur.

Osmanlı Devleti'nin yönetimde reform girişimlerinin başta gelen ürünlerinden biri olan il özel idareleri, I. Meşrutiyet Döneminde gelişerek 1913 tarihinde yasal ve kurumsal boyutta olgunlaşmış ve geniş çerçeveli bir görev ve yetkiye sahip kılınmıştır. Cumhuriyet dönemine bu yasal düzenlemeyle devredilen il özel idareleri, 1987 yılına kadar aynı hükümlerle yönetilmiş, o tarihten sonra 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Kanun'un 3. maddesinde il özel idareleri tanımlanmaktadır. Buna göre il özel idareleri, "İl sınırları içindeki halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir".

Cumhuriyet döneminin ilk devresinde il özel idareleri daha özerk ve güçlü yerel yönetim birimleri olarak çalışırken, özellikle son elli yıldır, elindeki görev ve yetkilerin bir kısmı merkezi yönetimin il teşkilatlarına kaydırılmış, kaynakları kısıtlanmış birer yönetim unsuru haline gelmişlerdir. Yerel yönetimler içinde en az tanınanı ve en az işlevsel olanı il özel idareleridir.

Türkiye'de özellikle 1990'lı yıllarda ve yeni yüzyılın ilk yıllarında, genelde kamu yönetiminde, özelde yerel yönetimlerde hızlanan yeniden yapılanma girişimleri, somut sonuçlar vermiş ve reform yasaları bir bir yürürlüğe girmeye başlamıştır. Reform sürecinde il özel idareleri de köklü ve kapsamlı bir yeniden yapılanmaya tabi kılınmış, sistem büyük ölçüde değiştirilmiştir.

İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılması, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yanı sıra 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'yla getirilen hükümler çerçevesinde gerçekleşmektedir. Her iki yasa incelendiğinde il özel idarelerinin daha özerk, güçlü ve geniş bir teşkilata sahip yerel birimler olarak tasarlandığı ve vilayet genelinde etkin bir idari mekanizma konumuna getirildiği dikkat çekmektedir.

3360 sayılı kanun, il özel idarelerine, eğitim ve öğretim, sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık, tarım ve hayvancılık ve iktisadi ve ticari alanlarda çok önemli görevler vermiştir. Ancak, bu görevler zamanla merkezi yönetimler tarafından üstlenilmiş ve böylelikle il özel idareleri işlevsiz bir yerel yönetim birimi haline dönüşmüştür. Hatta, il özel idarelerinin içinde bulunduğu durum karşısında, il özel idarelerinin varlığına gerek kalmadığını ve kaldırılması gerektiğini savunan görüşler de söz konusudur.

Bu durum, hukuksal bir karmaşaya da sebep olmuştur. Çünkü, zaman içerisinde çeşitli kanunlarla merkezi yönetim kuruluşlarına verilen söz konusu görevler, il özel idaresi kanunundan çıkarılmamıştır. Dolayısıyla, aynı görev için hem merkezi yönetim kuruluşları hem de il özel idareleri yetkili hale gelmiştir. Bu yüzden, merkezi yönetim ile il özel idareleri arasında sağlıklı bir görev bölüşümünün gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bugün gelinen noktada kamuoyu, bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerini, merkezi idare kuruluşu olan ilden net bir şekilde ayıramamaktaydı.²⁹³ Geçmişte daha çok siyasi ve güncel amaçlarla kurulan iller, toplumsal ve ekonomik yönden iç bütünlükten yoksun olduklarından değişen koşullara ayak uyduramamışlardır. Kendilerinden beklenen hizmetleri başarıyla yerine getirebilecek yeterli bir kurumsal yapıya sahip olmayan il özel idareleri, merkezi idarenin aşırı vesayeti altında varlığını sürdürmüşlerdir. Bu yönetim birimleri kamu yönetiminde yaşanan bir çok değişime ayak uyduramadıkları gibi, hizmetlerin gerektirdiği yatırımları yapamamış, temel hizmetler için dahi yeterince kaynak ayıramamıştır. Diğer taraftan, il özel idarelerine verilen bazı görevlerin, zamanla ya hiçbir anlamı kalmamış veya il çapında uygulama imkanı ortadan kalkmıştır. 1913 sayılı Kanun daha sonra çıkarılan diğer kanunlar nedeniyle bütünlüğünü ve tutarlılığını kaybetmiştir. 1987 yılında yapılan değişikliğe karşın, mevcut İl Özel İdaresi Kanununun (3360) il özel idarelerini etkin yerel hizmet

²⁹³ Yavuz, 1966, s. 148.

birimi olabilmeleri için gerekli olan görev ve gelir paylaşımını tesis edememesi karşısında 59. hükümet tarafından 22.02.2005 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe giren 5302 sayılı yeni İl Özel İdare Kanunu yürürlüğe koyulmuştur.

İl özel idarelerinin gelirleri, kendisine verilen görevleri yerine getirmeye yetmemektedir. Dolayısıyla, Anayasa'nın 127. maddesinde de öngörülen, “yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması” prensibi uygulanamamaktadır.

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre; il özel idarelerinin, vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olmak üzere üç organı söz konusuydu. Vali, il özel idaresinin yürütme organıyken, il genel meclisi ve il daimi encümeni karar organlarıydı. Vali atama ile, il genel meclisi ve il daimi encümeni ise, seçimle işbaşına gelmekteydi.

3360 sayılı düzenlemeye göre, merkezi idarenin, il özel idarelerinin söz konusu organları, organlarının kararları, eylem ve işlemleri üzerinde bazı denetimleri söz konusuydu. Seçimle işbaşına gelen il genel meclisinin başkanının atanmış biri olan vali olması, il genel meclisinin bütün kararlarının önce valinin onayından geçme zorunluluğu, bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nca onaylanması gerekliliği, il genel meclisinin bazı kararlarının (örneğin borçlanma) ilgili bakanlığın veya Bakanlar Kurulu'nun onayına tabi tutulması gibi uygulamalar bu denetimin yansımalarıydı. Ancak, bu uygulamalar il özel idarelerinin özerklikleri açısından sıkça tartışma konusu olmaktadır.

Yeni İl Özel İdaresi Kanun'undan önce il özel idareleri, bir kurumun “özerk” olarak nitelendirilebilmesi için gerekli tüm özellik ve mekanizmalardan yoksun zayıf kurumlardır. Dolayısıyla, merkezi yönetim tarafından adeta yok sayılan, özerklikleri tartışılan, görevleri elinden alınan ve mali imkansızlıklar içinde kıvranan il özel idarelerinin, dünya genelinde yaşanan “yerelleşme” eğilimleri ve “adem-i merkeziyetçi anlayış” bağlamında yeniden yapılandırılması ve daha etkin, verimli, özerk, katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşturulmaları gerekmektedir.

Yeni kanun, eski dönemde ön plana çıkan yukarıda sözü edilen sorunlara çözüm getirmeye çalışmış ve önemli ölçüde yenilikler getirmiştir. Bu yeniliklerin yanında, Türkiye'de merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerinin karakteristiğinden kaynaklanan bazı konularda ise gerekli çözümler oluşturulamamıştır. İl Özel İdareleri Kanununu

önceki döneme göre oldukça ileri ve uluslararası yerel yönetim standartları çerçevesinde bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir.

Literatürde öteden beri tartışılan valinin ikili konumunun değiştirilerek ilin genel idaresinin başında kalması ve il özel idaresinin yürütme sorumluluğundan ayrılması fikrine bir bakıma yanaşılmadığını da ortaya koyan 5302 sayılı kanundaki yeni düzenlemede vali yürütmenin başı olarak il özel idaresi organları içinde yerini almıştır. Yine il özel idarelerinin mevzuatla kendilerine verilen görevlerini yerine getiremedikleri, bu idarelerin örgütlenme yetersizliği gibi çeşitli nedenlerle etkin çalışmadıkları ve kaldırılmaları veya kendilerine işlerlik kazandıracak yeni görevler verilmesi gereği çeşitli araştırmalarda ileri sürülmüşse de, idari ve siyasi tercihler bu birimin geliştirilmesinden yana olmuştur.

İl özel idarelerini düzenleyen 5302 sayılı Kanunun bütün şimdikiye kadar olan mevzuat ve pratik birikimi değiştirdiği ve sistemi yeni baştan kurguladığı görülmektedir. Kanun, en başta ruhu ve zihniyet dünyası bakımından 3360 sayılı Kanundan tamamen farklıdır. Yeni düzenlemeyle il özel idarelerinin görev ve sorumlulukları artmıştır. Şimdikiye kadar bu birimlerin işlevsizliğinden, kaynak sorunlarından ve çift başlılığa neden olmasından bahsedilirken birdenbire bu kurumlar yeni birçok görev ve sorumlulukla donatılmıştır.

3360 sayılı Kanun il özel idarelerini “taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü bir tüzel kişi” olarak tarif ederken; 5302 sayılı Kanun getirdiği yeni düzenlemeyle il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarının kapsamını genişletmiştir

İl özel idaresi, yasada da değinildiği gibi genel yetkili bir kurum olarak güçlendirilmektedir. Yerellik ilkesi ile özel idarelerin gücü daha da etkinleştirilmektedir. Yerellik ilkesinin işlemlerini Tasarının 6. maddesinde yer alan “il özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler” ifadesinde görülmektedir. Bununla birlikte aynı maddenin içinde yer alan “il özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır” ifadesi de bu anlayışı pekiştirmektedir. Yani, merkezin yapacağı işlerin sınırlandırılması ile il özel idareleri sayısal olarak fazla, içerik olarak derinlikli ve

nitelikli hizmetler sunacaklardır.²⁹⁴ Burada il özel idarelerinin görev ve yetkilerindeki artış ve özerklik vurgusu olumlu bir gelişme olmakla birlikte, bu gelişme iyi bir akçal denkleştirme yasası ile mali özerkliği sağlayacak gelir sistemin oluşturulmasıyla anlam kazanacaktır. Burada il özel idarelerine her ne kadar siyasal anlamda bir desentralizasyonu andıran bazı finansal ve idari yetkiler tanınsa da personel yasası ve özel idare gelirlerini düzenleyen yasayı da görmek gerekmektedir. Ancak gerçek bir akçal denkleştirme yasası ile bu idareler görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelirlere kavuşturulurlarsa gerçek anlamda özerk yerel yönetim birimleri haline gelebilirler. Merkezle yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve buna paralel olarak gelir kaynaklarının paylaşımı anlamında akçal denkleştirme uygulamasıyla ancak gerçek bir reform yapılmış olabilir. Bu da iyi bir yerel yönetim gelirleri yasası ile mümkündür.

Yeni kanun'da il özel idareleri, önceki kanunla karşılaştırıldığında çok daha geniş bir görev ve yetki çerçevesine sahip kılınmamakla birlikte, kamu yönetimi reformu genelinde bakıldığında il özel idarelerinin oldukça geniş bir teşkilata ve çalışma çerçevesine sahip olacağı görülür. İl özel idarelerinin önceki kanunda (Madde 78) görevleri maddeler halinde sıralanmışken (tadadi usul), yeni kanun'unun 6. maddesinde görevler sayma yöntemi ile mülki ve beledi sınırlar baz alınarak düzenlenmiştir. Kanunda sayılan görevler ile beraber, eski kanundan farklı olarak, İlin Çevre Düzeni Planının, Valinin koordinasyonunda, belediyeler ile il özel idareleri tarafından birlikte yapılması ve sözü edilen planın belediye meclisinin yanı sıra il genel meclisince de onaylanacağı ilkesi getirilmiştir.

İl Özel İdaresi bölgesel kalkınma çabalarında temel teşkil etmektedir. Beşinci bölümde işleyeceğimiz YKP'de de İl Özel İdaresinin çok büyük rolü olmuştur. İl Özel İdarelerinin bölgesel kalkınmadaki rollerini başarıyla yerine getirebilmesi için görevleriyle orantılı yetki, gelir, teknik personel v.b olanaklara kavuşturulmalıdır.

4.2.3.1 İl Özel İdaresinin Organları

“İl Genel Meclisi”, “İl Encümeni” ve “Vali”dir.

²⁹⁴ Salur, Ş., 2006, “Türkiye-AB İlişkilerinin Türkiye'nin Demokratikleşmesi Üzerindeki Etkileri; Yönetim Reformları Çerçevesinden Bir Bakış”, AB yolunda Türkiye; Müzakere Sürecinin Ekonomi Politikası M. Dikkaya(ed.), Alfa Aktüel Yayınevi, Ankara, s.21 .

4.2.3.1.1 İl Genel Meclisi

Yeni Yasanın, il genel meclisine ilişkin getirdiği önemli değişikliklerden biri, Valinin il genel meclisinin başkanı olması sıfatına son vermesidir. Meclis kendi içinden seçeceği bir kişiye meclis başkanlığı görevini verecektir. İl genel meclisinin gündeminin belirlenmesinden ve çalışmaların düzenli bir biçimde yürütülmesinden il genel meclisi başkanı sorumludur.

Kanununun 10. maddesi il genel meclisi'nin görev ve yetkilerini belirler. Yeni Yasa meclisin toplantı periyodunu değiştirmektedir. 3360 sayılı Kanuna göre, il genel meclisi Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda iki kez toplanmaktaydı. Ancak, 5302 sayılı Kanun'un 12. maddesi, bu uygulamaya son vererek il genel meclisinin, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç olmak üzere her ayın ilk haftası toplanacağını belirtmektedir. Yine, aynı maddede, bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok 20 gün, diğer toplantıların süresi ise, en çok 5 gün olarak belirlenmiştir.

Yeni Yasanın 13. maddesine göre, meclis gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenecek, ancak, valinin önerdiği konular gündeme alınacaktır. Yine aynı kanun maddesine göre, il genel meclisi üyeleri de il özel idareleriyle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilecektir.

Yeni kanunla birlikte il genel meclisi kararlarının kesinleşme süreci değiştirilmiş ve kararların valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılmıştır. Kanun'un 15. maddesine göre, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni en geç beş gün içerisinde valiye gönderilmektedir. Valiye gönderilmemiş meclis kararı yürürlüğe girmemektedir. Vali, hukuka aykırı bir durum tespit ettiği takdirde, yedi gün içerisinde tekrar görüşülmek üzere kararı il genel meclisine iade etmektedir. Yeniden görüşülmesi istenmeyen ve yeniden görüşülerek il genel meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmektedir. Dolayısıyla, il özel idareleri üzerindeki tipik bir idari vesayet uygulamasına kısmen son verilmiştir.

5302 sayılı Kanununun 21. maddesine göre, il genel meclisi üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona ermektedir. Ayrıca aynı maddeye göre, özürsüz ve izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra, meclis

üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilmektedir. Yine, il genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine, üyelik Danıştay tarafından düşürülmektedir.

Yeni Yasa ile il genel meclisinin feshedilme gerekçeleri daraltılmıştır. 5302 sayılı Kanun'un 22. maddesine göre; il genel meclisi, kanunla kendisine verilen görevleri ihmal eder ve bunun sonucunda il özel idaresinin işleri aksarsa ve il özel idaresi kendisi ile ilgili olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay tarafından feshedilebilir. 3360 sayılı eski Kanun'un 125. maddesinde meclisin, bu iki koşulun yanı sıra kanunla belli olan yerden başka bir yerde toplanması ve yine kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar haricinde toplanması durumunda feshedileceğine dair amir hükme yer verilmekteydi. Ayrıca, eski kanunda "siyasi meseleleri müzakere etme ve siyasi temennilerde bulunma" nedeni ile fesih etme gerekçesi, siyasi meseleleri müzakere etmenin ötesinde, ancak il özel idarelerinin "siyasi meselelere ilişkin karar alması" ve "bu kararın il özel idaresine ait işlerle ilgili olmaması" durumunda işletilebilir. Yani, il genel meclisinin feshi eski uygulamaya göre nispeten zorlaştırılmış ve özel idareye siyaseten belli bir esneklik kazandırılmıştır.

4.2.3.1.2 İl Encümeni

Yeni yasada "il encümeni"nin oluşum süreci ve üye sayısı yeniden düzenlenmekte, il encümeni idari bir organ olarak düşünülmekte ve bazı birim amirleri de il encümenine dahil edilerek uzmanlık niteliği arttırılmak istenmektedir. Nitekim, 5302 sayılı Kanun'un 25. maddesine göre, "il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur." 3360 sayılı Kanuna göre, il daimi encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktaydı.

Eski kanun'a göre, valinin olmadığı durumlarda vali yardımcısının başkanlık ettiği encümene, yeni yasanın 25. maddesi uyarınca genel sekreter başkanlık edecektir. 3360 sayılı Kanun'a göre, il daimi encümeni, il özel idaresinin diğer karar organı olarak kendi adına yürüttüğü görevleri ve il genel meclisinin toplantı halinde olmadığı durumlarda aciliyet arz eden meseleleri karara bağlamaktaydı. Ancak, 5302 sayılı Yasa, il encümenini salt bir yürütme organı olarak kabul etmekte ve il encümenin, il genel

meclisi yerine karar alma yetkisine son vermektedir. Nitekim, yeni Yasanın il encümeninin görevlerini düzenleyen 26. maddesinde böyle bir göreve rastlamak mümkün değildir.

3360 sayılı Kanuna göre, il daimi encümeni vali tarafından havale edilmeyen konuları görüşmezken, yeni Yasanın 27. maddesi encümen üyelerine gündem maddesi teklif edebilme imkanı vermektedir. Yeni yasanın getirdiği bir diğer değişiklik de encümenin toplantılarına ilişkindir. 5302 sayılı Kanununun 27. maddesine göre, encümen önceden belirlenmiş gün ve saatte ve haftada en az bir kere olmak üzere toplanmaktadır. Böylelikle, 3360 sayılı Kanun'da olmayan bir şekilde, encümenin toplantılarına bir standart getirilmektedir.

5302 sayılı yeni Kanun'un 27. maddesine göre, vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilmektedir. Encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşmekte ve bu durumda, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurup, idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile on gün içinde başvurabilmektedir. İtiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanmaktadır. Bu maddede belirtilen yasal süreç için geçerli olan zaman limitleri, aynı konuyu ele alan 3360 sayılı Kanun'un 141. maddesinde belirtilmemiştir. Ancak, yeni kanunda, encümenin valiye karşı kararında ısrar etmesinde hangi oranın aranacağı açık değilken, 3360 sayılı Kanun'da bu oran 2/3 olarak Madde 140'da belirtilmişti.

İl encümeninin görev ve yetkileri, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 26. maddesinde belirtilmiştir.

4.2.3.1.3 Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Daha önce de işaret edildiği gibi, yeni düzenleme ile valinin il genel meclisi başkanı olma sıfatına son verilmiştir. 5302 sayılı Kanun'un 30. maddesi valinin görev ve yetkilerini ayrıntısıyla düzenlemiştir. Buna göre, valinin bazı görev ve yetkileri şunlardır:

İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak, il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek.

İl özel idaresini stratejik plana göre yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bu stratejiler doğrultusunda bütçeyi, il özel idaresinin

faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek.

İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerinde temsil etmek.

İl encümenine başkanlık etmek.

İl özel idaresi personelini atamak.

5302 sayılı Kanun, valilere yeni ve önemli bir görev yüklemektedir: İlin stratejik planını ve yıllık performans planını hazırlamak. Nitekim, eski kanunda olmayan “stratejik plan ve performans planı”, yeni kanunda 31. maddede ayrıca düzenlenmiştir. Yeni düzenlemenin 31. maddesine göre, vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı ve programı ve varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programını hazırlamakta ve il genel meclisine sunmaktadır. İl özel idarelerinin stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları; gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisi açısından önemli bir adımdır. Böylelikle stratejik yönetim ve stratejik planlama da, kamu yönetimdeki yeniden yapılanmanın temel taşlarından biri olarak kendini göstermektedir.

5302 sayılı Kanun, kamu hizmetlerinin sürekli, süratli, etkin ve verimli sunulabilmesi amacıyla yetki devrine imkan tanımaktadır. Nitekim, Kanun’un 32. maddesine göre; vali, görev ve yetkilerinin bir kısmını yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi yöneticilerine ve ilçelerde kaymakamlara devredebilir. Bunun yanı sıra, Yasa’nın 46. maddesine göre, il özel idaresi bütçesi ile ödenek ayrılan her bir harcama biriminin en üst yöneticisi ve ilçelerde kaymakam harcama yetkilisidir. 3360 sayılı Kanun’un 90. maddesine göre, il özel idaresinin bütçesi ita amiri validir.

4.2.3.2 İl Özel İdaresinin Teşkilatı ve Personeli

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinin teşkilatını, yerel hizmetlerin süratli ve etkin bir şekilde sunulabilmesi için 3360 sayılı Kanun’un öngördüğü yapıya oranla çok daha esnek ve büyük bir yapı olarak öngörmüştür. 5302 sayılı Kanun’un 35. maddesine göre, “il özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur.” Yeni düzenlemeyle, ihtiyaçlara göre değişebilen ve gelişmeye elverişli bir teşkilatlanma yapısı tesis

edilmeye çalışılmaktadır. Nitekim, yine 35. maddeye göre, il genel meclisinin kararıyla, ihtiyaç duyulması durumunda bu birimlerin dışında da birimler oluşturulabilir

İhtiyaca göre oluşturulacak birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisi kararı ile olmaktadır

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu özel idarenin teşkilatına ilişkin iki önemli ve yeni hususu düzenlemektedir. Bunlardan ilki, “genel sekreterlik” müessesesi, diğeri “norm kadro” uygulamasıdır. Genel sekreterlik, çok geniş görev sahasına sahip yeni özel idare için, valinin yanı sıra yardımcı bir icra organının teşkilata dahil edilmesi anlamına gelmektedir. Norm kadro ise, etkin ve rasyonel personel istihdamı amacına yönelik yaklaşımın bir yansıması olarak değerlendirilebilir

Yeni düzenlemenin 35. maddesine göre, özel idare teşkilatında tamamen yeni olan ve önemli bir konumu bulunan genel sekreter, atamayla (Valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla) göreve gelen, valiye karşı sorumlu olan ve özel idare hizmetlerini onun adına ve emirleri yönünde yürüten kişidir. İl özel idaresinin temel karar, politika ve stratejilerine göre bu görevini yaparken, özel idare teşkilatına emirler vermekte ve bunların uygulanmasını gözetmekte ve sağlamaktadır. Böylelikle, il özel idarelerinde validen sonraki en önemli yetkili genel sekreter olmakta ve vali yardımcıları etkinliklerini yitirmektedirler.

İl özel idaresi teşkilatı bağlamında değerlendirilecek konulardan biri de, eski kanunda yer almayan, ancak yeni Kanunda sırasıyla 16. ve 17. maddelerinde düzenlenen “İhtisas Komisyonları” ve “Denetim Komisyonu”dur. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 16. maddesine göre, il genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilmektedir. Plan ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık Komisyonları en çok yedi kişiden oluşmaktadır. Komisyonlar istişari nitelikte organlardır. Burada belirlenen uzman görüşleri, meclis tarafından kabul edildiği takdirde yürürlük gücü kazanacaktır.

Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın, faaliyet alanlarına giren konularda komisyon toplantılarına katılma ve görüş bildirme hakkına sahiptirler. Ayrıca, komisyon raporları alenidir ve halka çeşitli ve uygun yollarla duyurulur.

Denetim Komisyonu ise, yeni Kanunun 17. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “il genel meclisi, her yıl ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.” Bir iç denetim mekanizması olarak düşünülen komisyonla, il genel meclisinin ve genel anlamda özel idarenin mali ve idari etkinliğinin artırılması ve yerinden denetim uygulanması planlanmıştır.

Komisyon, ilgililerden her türlü bilgi ve belgeyi istemeye yetkilidir. Komisyon, çalışmalarını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve raporunu Mart ayının on beşine kadar meclis başkanlığına sunar. İhtisas ve Denetim Komisyonları, yönetsel katılımın sağlanması, halkın denetiminin harekete geçirilmesi ve bilgi edinme yollarının etkinleştirilmesi açısından önemli bir araç olarak değerlendirilebilir.

İl özel idarelerinin yeni yapılanmasında, büyük bir teşkilatın gerektirdiği personel kaynağının etkin idaresini temin etmeye yönelik bazı yeni düzenlemelere gidilmiştir. Personel sisteminde norm kadroya geçilmesi ve personel performans ölçütlerinin getirilmesi bunun en belirgin göstergesidir. Personel yönetiminde performans değerlendirme sistemine geçiş, tüm kamu yönetimiyle birlikte yerel yönetimler için de başlıca değişim alanlarından biridir.

4.2.3.3 İl Özel İdaresinin Denetimi ve Özerkliği

5302 sayılı Kanun’un 38. maddesi, il özel idareleri üzerindeki denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsadığını belirtmekte ve il özel idarelerinde iç ve dış olmak üzere iki tür denetimin yapılacağını ifade etmektedir. Ayrıca, söz konusu iç ve dış denetim, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” hükümlerine göre yapılacaktır. Bu doğrultuda, il özel idareleri üzerindeki iç denetim, iç denetçiler, dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılacaktır.

İl özel idarelerinin denetiminde esas alınan 5018 sayılı Kanun’dan, iç denetimin, özel idare bünyesinde özerk olarak çalışan ve bu alanda uzmanlaşmış görevlilerce yerine getirileceği ve etkinlik, verimlilik ve rehberlik eksenli olacağı, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası mali kontrol odaklı bir denetim şeklinde uygulanacağı anlaşılmaktadır.

İl özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı ve onun ildeki en üst düzeydeki vesayet temsilcisi olan vali ve görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenmektedir. İdare hukukumuzun temel prensiplerinden olan vesayet denetimi anlamına gelen bu uygulama, önceki şekliyle kıyaslandığında “performans ölçme ve rehberlik yapma” hedefi dikkate alındığında daha çağdaş bir denetim formunu ortaya koymaktadır.

Denetim fonksiyonu yönünden bir diğer yeni uygulama il özel idaresinin teşkilatı aktarılırken bahsi geçen “Denetim Komisyonu”dur. Kanununun 17. maddesinde açıklanan bu Komisyon, il özel idaresinin dış denetim mekanizmalarından birini oluşturmaktadır.

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu, “vali”ye de denetim konusunda önemli sorumluluklar yüklemektedir. Bu çerçevede madde 39’da, 5018 sayılı Kanun’un 41. maddesine atfı yapılarak, valinin stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumlarını kıyaslayarak sapmaların nedenlerini açıklayan bir faaliyet raporunu hazırlayacağı ve il genel meclisinin mart ayı toplantısında meclise kendisi ya da genel sekreter tarafından sunulacağı belirtilmektedir.

Yine, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun’u, il özel idareleri üzerinde yeni bir denetim ve kontrol mekanizması tesis etmektedir. Yeni kanununun 40. maddesi, il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimince belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı’na müdahale yetkisi vermektedir. Bu yetki doğrultusunda İçişleri Bakanlığı, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek hizmette meydana gelen aksaklığın giderilmesini il özel idaresinden isteyecektir. Verilen süre dahilinde aksaklığın giderilmesi hususunda olumlu bir gelişme sağlanamazsa, Bakanlık söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyecektir. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderecek, mümkün olmadığı takdirde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanarak giderecektir.

İl genel meclisi karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulması (Madde 15), ihtisas komisyonları raporlarının aleniliği ve halka duyurulması ve isteyenlere bir bedel karşılığı verilmesi (Madde 16), il genel

meclisinin soru, genel görüşme ve faaliyet raporlarını değerlendirme yoluyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanması (Madde 18), valinin kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilmesi ve encümenin kararında ısrar etmesi halinde yürütmeyi durdurup on gün içinde Danıştay'a itiraz edebilmesi (Madde 27), valinin yıllık performans planlarının ve faaliyetler ile personelin performans ölçütlerini hazırlaması, uygulaması, izlemesi ve değerlendirmesi (Madde 30 ve 31), yıllık faaliyet raporundaki açıklamaların, meclis üye tam sayısının dörtte üçü çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanağın, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na göndermesi (Madde 18), denetimlere ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması (Madde 38), birer denetim yolu olarak yeni düzenlemede yerlerini almaktadırlar. Bunların bir kısmı vatandaşın yönetimi denetlemesi niteliğindeki çağdaş dış denetim, bir kısmı da self denetim ve hiyerarşik denetim yöntemleri olarak kabul edilebilir.

İl özel idarelerine ilişkin getirilen yeni düzenlemeler, “özerklik” açısından değerlendirildiğinde, 5302 sayılı Kanun'un daha özerk ve etkin bir özel idare tesis etmeyi hedeflediği görülmektedir. Genel olarak, yerel yönetimlerin özerklikleri konusunda, çağdaş anlayışa ve Avrupa Birliği uygulamalarına yakınlaşmaya çalışıldığı söylenebilir.

Getirilen bu olumlu yeniliklere karşılık, özerklik açısından yeni yasadaki bazı hususlar, çağdaş nitelikte tam bir yerel yönetim özerkliğiyle paralellik arz etmemektedir. Valinin, il özel idaresinin yürütme organı olması, yurt dışındaki görev alanıyla ilgili uluslar arası organizasyonların faaliyetlerine katılımın İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabi kılınması buna örnek olarak gösterilebilir. Bununla beraber, gelinen noktada, il özel idarelerinin özerklikleri alanında önemli adımlar atıldığını kabul etmek gerekir.

4.2.4 Köyler

Türk yönetim tarihindeki en eski ve en yaygın yerel yönetim birimi olan köyler, tarihi gelişim içerisinde kendiliğinden oluşmuşlardır. Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dönemlerinden beri varlığını koruyan köyler, o dönemlerde özellikle örf ve adet kuralları ile düzenlenmişlerdir. Köylere ilişkin düzenlemeye, Tanzimat'tan sonra, 1864 yılında çıkarılan “1864 Vilayet Nizamnamesi” ile

gidilmiştir. Ancak, bu düzenlemeyle köylere tüzel kişilik tanınmamıştır. Köylere tüzel kişiliğin tanınması, 18 Mart 1924 yılında çıkarılan “442 sayılı Köy Kanunu” ile olmuştur.

Söz konusu 442 sayılı Köy Kanunu, köyü üç değişik biçimde tanımlamıştır. Buna göre; Nüfusu iki binden aşağı olan yerleşim birimlerine köy denmektedir. Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde bulunan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy oluştururlar. Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir tüzel kişidir

4.2.4.1 Köy İdarelerinin Tarihçesi

Yukarıda da işaret edildiği gibi, köyler insanların birarada ve topluca yaşama güdü ve ihtiyacının bir sonucu olarak kendiliğinden ortaya çıkmış en eski yerel yönetim birimidir. Bu özellikleriyle, Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk dönemlerinden son dönemlerine kadar bir şekilde varlığını koruyan ve Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne devredilen yönetsel yapının bir parçası olan köylerin hukuki bir nitelik kazanarak, idari teşkilat içinde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması oldukça yenidir.

Esasında, muhtarlık örgütünün ortaya çıkması ve gelişimi ile köylerin hukuki nitelik kazanması yakından ilişkilidir. Ülkemizde, muhtarlık adı altında ilk örgüt, 1829 yılında İstanbul’da kurulmuş ve Müslüman mahallelerde “evvel” (birinci) ve “sani” (ikinci) olmak üzere iki muhtar seçilmiştir. Muhtarlar, mahallede kadıların temsilcisi olan imamların görevlerinin bir kısmını üstlenmiş ve halkla hükümet arasındaki ilişkileri yürütmekle görevlendirilmiştir.²⁹⁵ Ortaylı ’ya göre, ilk muhtarlık örgütünün İstanbul’da kurulması bir tesadüf ve gelişmiş güzel bir deneme değildir. Çünkü yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra, şehrin asayişini sağlamak, vergi toplayabilmek, mahalle idaresinin düzenini kurmak ve diğer mali ve mülki görevleri yerine getirmek için yeni bir örgütlenmeye ihtiyaç vardı.²⁹⁶

Köylere ilişkin hükümlerin ilk kez yer aldığı ve köyün bir yerel yönetim birimi olarak düzenleneceğine dair emareleri bünyesinde barındıran ilk yasal metin “1864 Vilayet Nizamnamesi”dir. Daha sonra “1870 Vilayet Nizamnamesi” ve 1876 yılında yeni

²⁹⁵ Eryılmaz, 1995, s. 178.

²⁹⁶ Ortaylı, 1985, s.96

bir nizamname daha düzenlenmiştir. Bütün bu düzenlemelerde köylere tüzel kişilik tanınmamıştır.

Bu arada, 1913 tarihli Geçici Kanun Kabul edilmiş ve söz konusu Kanun'un 148. maddesi 1864 ve 1870 Nizamnamelerini yürürlükten kaldırmıştır. Bu yüzden, 1924 yılına kadar köyler hukuki dayanaktan yoksun doğal nitelikli bir komün olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir.²⁹⁷

1924 yılında, bugün hala geçerliğini koruyan ve köylerin ona göre düzenlendiği “442 sayılı Köy Kanunu” kabul edilmiştir. Böylece, köylere tüzel kişilik verilmiş ve köyler hukuki açıdan yerel yönetim birimleri arasındaki yerlerini almışlardır.

Sonraki tarihlerde ortaya konan kamu yönetimi reformu çalışmalarında olduğu gibi 2003 yılında başlayan yeniden yapılanma çalışmalarında da diğer yerel yönetim birimlerinin aksine köy yerel yönetimleri ile ilgili herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bu yerel yönetim birimleri ile ilgili olarak, 442 sayılı Köy Kanunu halen yürürlükte bulunmaktadır.

442 sayılı Kanuna göre, bir yerde köy kurulabilmesi için o yerin nüfusunun yüz elliden az ve iki binden çok olmaması gerekmektedir. Söz konusu Kanun yürürlüğe girdiğinde, nüfusu yüz ellinin üstünde olan yerleşim yerleri köy tüzel kişiliği kazanmışlardır. Yeni bir köy, idari bir işlemle, İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla kurulmaktadır. Ancak, öncelikle ilgili il idare kurulu ve il genel meclisinin, daha sonra Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı görüşünü almak gerekmektedir.

Bir yerde köy tüzel kişiliğinin kalkması ya o yerin nüfusunun yüzelliden aşağı düşmesi ya da söz konusu yerin doğal afetler sonucu orda oturanlarla birlikte ortadan kalkması ile olmaktadır. Bu durumda İçişleri Bakanlığı, o yerdeki köy tüzel kişiliğinin kalktığını saptamaktadır.

4.2.4.2 Köyün Görev ve Yetkileri

Köy de bir yerel yönetim birimi olarak, köy halkının yerel ve müşterek nitelikteki gereksinmelerini karşılayacak hizmetleri yürütmekle görevlidir. 442 sayılı Kanun (12-14. md.), köyün görevlerini çok ayrıntılı bir şekilde düzenlemiş ve görevleri “mecburi” ve “isteğe bağlı olan işler” olmak üzere iki grupta toplamıştır.

²⁹⁷ Nadaroğlu, H. 1994, Mahalli İdareler, Beta Yayını, İstanbul, s.242

Köyün zaruri işleri; sağlık, temizlik, bayındırlık, tarım ve eğitim alanlarıyla ilgilidir. Bataklıkları ve su birikintilerini kurutmak, köye içme suyu getirmek, kuyu ve su kanallarını temiz tutmak temizlik ve sağlık alanıyla ilgili zaruri görevlere; köy içi yollar, mescit, okul, konuk odası yapmak bayındırlık alanıyla ilgili zaruri görevlere örnek olarak verilebilir. 442 sayılı Kanununun 12. maddesine göre, köylü mecburi işleri yapmazsa ceza görmektedir. Köyün mecburi işleri, köylüler için bir kamu yükümlülüğüdür.

İsteğe bağlı işler ise, daha çok köyün ekonomik ve sosyal yönden gelişmesi ve güzelleşmesi ile ilgili işlerdir. Çarşı, hamam, pazar, çamaşırılık yapmak, orman yetiştirmek, sulama tesisi kurmak köyün isteğe bağlı görevlerine örnek olarak verilebilir. Köy'ün isteğe bağlı bir işi, bazı durumlarda zorunlu hale getirilebilir. Köy derneğinin yarısından fazlasının oyu ve illerde vali ve ilçelerde kaymakamın oluru ile isteğe bağlı bir iş zorunlu hale getirilebilir ve yapmayan da ceza görür.

4.2.4.3 Köyün Organları ve Personeli

Köy idaresinin organları, “köy derneği”, “köy ihtiyar meclisi” ve “muhtar”dır. Bunlardan muhtar köyün yürütme organı iken, ihtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar organlarıdır.

4.2.4.3.1 Köy Derneği

442 sayılı Köy Kanunu'na göre, köy derneği, köyde bulunan kadın ve erkek seçmenlerden oluşan ve köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçen bir kuruldur. Dolayısıyla, köy derneği esasında bir seçim kuruludur. Ancak, isteğe bağlı işlerin zaruri hale getirilmesine karar vermek, merkezi idare tarafından atanan köy imamının bulunmaması halinde, köy imamını seçmek ve ödeneğini belirlemek, bekçi gibi köy görevlilerine verilecek ücreti saptamak gibi bazı idari görevleri de vardır.

Köy derneği ile köylünün doğrudan yönetime katılımı gerçekleşmektedir. Bu yüzden doğrudan demokrasinin yerel yönetimler bağlamında uygulanmasına örnek teşkil etmektedir. Ayrıca, köy derneğinin işlem ve eylemleri kural olarak vesayet denetimine tabi değildir.

4.2.4.3.2 Köy İhtiyar Meclisi

İhtiyar meclisi seçilmiş ve doğal olmak üzere iki tür üyeden oluşmaktadır. Seçimle gelen üyeler, köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemine göre beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Aday gösterme yolunun söz konusu olmadığı seçimlerde, köy ihtiyar meclisine, yirmi beş yaşını doldurmuş ve seçimin başlangıcı tarihinden itibaren en az altı aydır o köyde oturmakta olan Türk vatandaşları seçilmektedir. İhtiyar meclisinde seçimle işbaşına gelen üyelerin sayısı, köy nüfusu binden az olanlarda sekiz, binden çok olanlarda on ikidir. Bu üyelerin yarısı yedek yarısı da asildir. Köy imamı ve öğretmeni ise, ihtiyar meclisinin doğal üyeleridir.

İhtiyar meclisinin görev ve yetkileri, Köy Kanununun 43 ila 48. maddelerinde sayılmıştır. İmece ve salmaya karar vermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, köy bütçesini kabul etmek, imeceye katılmayanlara para cezası vermek, kamulaştırmaya karar vermek, köylüler arasındaki ihtilafları uzlaştırma yoluyla çözmeye çalışmak ihtiyar meclisinin başlıca görevleri olarak belirtilebilir. Genel kural olarak ihtiyar meclisinin kararları idari vesayet denetimine tabi değildir. Ancak, köyün bütçesinin kabulü gibi bazı kararlar köyün bağlı bulunduğu kaymakam veya vali tarafından onaylanarak yürürlüğe girer.

4.2.4.3.3 Muhtar

Muhtar hem köy idaresinin başı, yürütme organı hem de devletin köydeki temsilcisidir. Muhtar köy derneği tarafından, ihtiyar meclisi üyeliğine seçilme şartlarını taşıyanlar arasından çoğunluk sistemine göre seçilmektedir. Görev süresi beş yıl olan muhtarlar siyasi partiler tarafından aday gösterilemezler.

Köy Kanunu muhtarın görevlerini “köy işleri” ve “devlet işleri” olarak ikiye ayırarak düzenlemiştir. Buna göre, muhtarın devlet işleri, hükümetçe bildirilecek mevzuatı köy içinde ilan etmek; kanun, tüzük, yönetmelik ve emirlerle kendisine verilen işleri görmek; köy içinde güvenliği korumak; köylünün sağlığının korunmasına ilişkin tedbirleri almak; asker ve vergilerin toplanmasında yetkililere yardımcı olmak şeklinde belirtilebilir.

Muhtarın köy ile ilgili işleri ise, köy kamu tüzel kişiliğini temsil etmek, mahkemelerde davalı veya davacı olarak köyü temsil etmek, köy ihtiyar meclisi

kararlarını uygulamak, köy işlerine harcanacak paraları toplamak ve harcama yapmak olarak sayılabilir.

Önceleri muhtarlar maaşlarını köy bütçesinden alırken, muhtarlara aylık bağlanması hususunda çıkarılan kanunla, muhtarlar aylığa bağlanmış ve merkezi yönetimden maaş alan görevliler durumuna dönüştürülmüştür.

Muhtarların bütün kararları kaymakam veya valinin vesayet denetimine tabidir. Kaymakam veya vali köyün faydasına olmayan kararları bozabilmektedirler. Fakat onun yerine kaymakam karar verememekte, karar yine köylü tarafından verilmektedir. Ayrıca, işlerini gereği gibi yapmayan muhtarlar il idare kurulunca görevden uzaklaştırılabilir.

Köy idaresinde muhtarın dışında, “imam”, “köy korucusu” ve “köy katibi” olmak üzere üç personel daha vardır. Köy korucusu köyde kolluk hizmetlerini yürütmekte ve muhtarın emri altında çalışmaktadır. Köy katibi, köyle ilgili yazı işlerini yürütmektedir. Köy katibi bulunmayan köylerde, yazı işleriyle, köy öğretmeni veya imamı ilgilenmektedir. Köy imamı ise, köy derneği ve müftünün önerisi üzerine kaymakam veya vali tarafından atanmaktadır.

4.2.4.4 Köy Maliyesi: Gelirler, Giderler ve Bütçe

Köy bütçesi, ihtiyar meclisi ve muhtar tarafından hazırlanmakta ve ilgili kaymakam veya vali tarafından onaylanmaktadır. Benzer şekilde, bütçede yapılacak değişiklikler de ilgili kaymakam veya valinin onayına tabidir.

Köyün gelirleri 442 sayılı Köy Kanununun 15- 19. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Köy gelirlerinin başlıca ikisi “imece” ve “salma”dır. 15. madde de imece, 16. maddede salma düzenlenirken, 17. maddede, köyün salma ve imece dışındaki gelirleri 17 kalem olarak belirlenmiştir.

İmece, köyün işleri için köy halkının işbirliği içinde bedenen çalışmasıdır. Geleneksel olarak yüzyıllardır yaşatılan imece uygulaması Köy Kanunu ile (15. md.) yasal bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Köy Kanunu bütün köylüyü imece ile yükümlü kılmaktadır. Kimlerin ne kadar ve ne gibi işlerde çalışacağına ihtiyar meclisi karar vermektedir.

Salma ise, bir çeşit aile vergisidir. İhtiyar meclisi tarafından salınmakta ve salma alınırken ailelerin mali gücü dikkate alınmaktadır. Kanun’un 16. maddesinde düzenlenen

salma, uygulamada görülen yanlışlık ve haksızlıklardan dolayı, 1939 yılında çıkarılan 3664 sayılı yasa ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre;

Salma, köyde oturanlardan ve hane başına alınır. Köylü olmayıp köyle maddi ilişkisi olanlardan da salma alınır.

Salma yalnızca köyün aylıklı görevlilerinin ücretleriyle, zorunlu işler için salınır.

Salmanın tavanı 20 liradır. Tavanın yasa ile 20 lirada dondurulmuş olması, bu gelir kaynağının değerini yitirmesi sonucunu doğurmuştur. Salmanın verimi çok düştüğü için adaleti de bozulmuştur.

Salmanın Köy Kanunu'ndaki düzenleniş biçimine bakıldığında bazı eksiklikler dikkat çekmektedir. Öncelikle yükümlüsü belli değildir. Hangi işler için salma salınacağı gösterilmemiştir. Ne kadar salma salınabileceği belirtilmiş değildir. İtiraz yöntemleri ve süreleri açıklanmamıştır

Burada belirtilen eksikliklerin giderildiği bir yasal düzenleme yapılarak salma, verimli bir vergi haline getirilebilir. Özellikle enflasyonist etkilerden etkilenmeyen esnek bir yaklaşımla salma, bir yerel vergi olarak canlandırılabilir.

Köyler, halkın yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş, aynı zamanda ülke ekonomisini önemli ölçüde etkileyen birimlerdir. Bu nedenle kırsal alanların geri kalmışlığı, kentsel alanları ve ülkenin tüm sektörlerini etkilemektedir. Kırsal alan kalkınmasının sosyo-ekonomik ve fiziki yönleriyle ele alınması gerekmektedir.

Bu çerçevede, 442 sayılı Köy Kanunu ekonomik, sosyal, kültürel ve idari içeriğiyle güncelleştirilip, hem yerel yönetim birimi olarak hem de genel yönetimin bir basamağı olarak daha işlevsel hale getirilmelidir. AB'ne uyum sürecinde yerel-bölgesel kalkınmayı sağlayacak şekilde, Kamu yönetimi reformu ve bu bağlamda yürürlüğe giren yerel yönetim kanunları ile uyumlu bir köy kanununun yeniden ele alınması ve yapılandırılması şart olduğu belirtilebilir.

Bir yerel yönetim birimine benzemekle birlikte, tüzel kişiliği olmayan mahallenin, köy muhtarlığına benzeyen yönü, başında bir muhtar ile ihtiyar kurulunun bulunmasıdır. Osmanlı ve Türk toplum yapısının önemli bir toplumsal kurumu olan mahalle, idari bir birim olarak 1933 yılında kaldırılmış, örgütü belediyeye birleştirilmiş; sonra da 1944'de yeniden canlandırılmıştır.

Bugün şehir ve kasabalar mahallelere ayrılmışlardır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde mahalle, "belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim" olarak tanımlanmıştır. Yine, 5393 sayılı Kanununun 9. maddesine göre, mahallenin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olmaktadır.

Mahallenin bir tüzel kişiliği yoktur ve il, belediye ve köy gibi bir yerel yönetim birimi değildir. Mahalle hizmet ve sorumluluk bakımından, belediye ile değil, mülki makamlarla ilişkilendirilmiştir. Ancak, mahalle yönetimi organlarının seçimi yerel yönetim organlarının seçimleriyle birlikte yapılmaktadır.

Mahalle yönetiminin organları, muhtar ve muhtarın başkanlığında dört üyeden oluşan ihtiyar heyetidir. Muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri, mahallede bulunan seçmenler tarafından çoğunluk usulü ile beş yıllığına seçilmektedir. Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin seçiminde, köy muhtarı ve ihtiyar heyetinin seçiminin aksine, adaylık koyma yolu vardır. Ancak, siyasi partilerin aday göstermesi söz konusu değildir.

Mahalle yönetiminin görevleri, "4571 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Teşkiline Dair Kanun"da ayrıntısıyla düzenlenmiştir. Bunların yanı sıra, mahalle yönetiminin Nüfus Kanunu, Askerlik Kanunu, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, Ceza Muhakemeleri Kanunu gibi kanunlar dolayısıyla çeşitli görevleri de mevcuttur. Ancak, bunların sadece bir kısmı yerine getirilebilmektedir. Günümüzde mahalle yönetimi, ikametgah, nüfus cüzdanı sureti gibi resmi belgeleri düzenlemek, onaylamak, mahalle ile merkezi yönetim ve belediye arasındaki ilişkileri yürütmek görevlerini ifa etmektedir.

Mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri, görevlerini yapmadıkları takdirde, görevden uzaklaştırılmakta veya il ya da ilçe idare kurullarınca görevlerine son verilmektedir. Mahalle muhtarları merkezi yönetimden aylık almaktadır. Mahalle yönetiminin kendisine ait bir bütçesi yoktur. Belli başlı gelir kaynakları, iş sahiplerinden alınan ve miktarı il idare kurullarınca belirlenen harçlardır.

4.2.5 Yerel Yönetim Birlikleri

Bugün birçok ülkede, yerel yönetimleri ilgilendiren konularda onları temsil etmek, yerel yönetimlere teknik yardım, bilgi ve danışmanlık hizmetleri vermek ve yerel yönetimler arasındaki bilgi ve tecrübe paylaşımını kolaylaştırmak amacıyla birlikler kurulabilmektedir. Birliklerin yanı sıra, yerel yönetimler bir araya gelerek özel hukuk kurallarına göre faaliyette bulunacak şekilde şirketler kurarak işbirliği yapabildikleri gibi, bir vakıf etrafında birleşmekte ya da yerel yönetimlerin görev alanına giren herhangi bir konuda faaliyette bulunmak üzere ortak çalışma grubu kurabilmektedirler.²⁹⁸

Dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de yönetimler arasında işbirliği giderek önem kazanmaktadır. Bu yolla, hem ortak ihtiyaçların karşılanmasında güç birliği yapılmakta, hem de hizmetin gerektirdiği optimal ölçekte hizmet birimleri oluşturulmaktadır. Özellikle coğrafi bakımdan birbirine çok yakın olan yerel yönetim birimleri, itfaiye, su, kanalizasyon, arıtma, katı atık toplama ve imhası, asfalt şantiyesi vb. hizmetleri aralarında kuracakları birlikler vasıtasıyla yürütmektedirler.²⁹⁹

Yerel yönetim birimlerinin birlik oluşturarak örgütlenmeleri başlıca beş ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. Bunlar; Hizmet ihtiyaçları, yerel görevlerde farklılaşma (araç-gereç faktörü, parasal faktörler ve personel faktörü), ekonomik gereksinimler, hemşehrilik faktörü ve politik tatmin olarak ele alınabilir.³⁰⁰

Yerel yönetimlerin ihtiyaç duymaları durumunda nasıl işbirliği yapacağı 5393 sayılı Kanun öncesinde 1580 sayılı Belediye Kanununun 133-148. maddelerinde düzenlenmiştir. 1580 sayılı Kanun'a göre; köyler, belediyeler ve il özel idareleri yasaların gösterdiği esas ve usullerin dışına çıkarak işbirliği yapamamaktadır. Ancak, bu kuruluşlar anlaşarak yeni bir tüzel kişilik oluşturmadan kamu hizmetlerini yürütme şeklinde işbirliği de yapabilirler. İşbirliğine ilişkin hükümler hem 442 sayılı Köy Kanunu, hem de 3360 sayılı İl Özel idaresi Kanunu'nda yer almıştır.³⁰¹

Coğrafi bakımdan birbirine yakın olan yerel yönetimlerin sözü edilen hizmetleri optimal bir şekilde sunmak amacıyla işbirliğine gidebilmektedirler. Böylece, “yerel yönetim birlikleri” ortaya çıkmaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi yerel

²⁹⁸ Keleş, 2006, s.403-406

²⁹⁹ Ulusoy,A, Akdemir,T.,2001, Mahalli İdareler, Teori,Uygulama, Maliye, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.309

³⁰⁰ Zengin,E. 1999, Yerel Yönetim Birlikleri, Mimoza Yayını, Konya,s.221

³⁰¹ Ulusoy, Akdemir,2001, s.309

yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarına izin vermektedir. Ancak, yerel yönetimlerin bu konuya ilişkin Bakanlar Kurulunun iznini almaları gerekmektedir. Yerel yönetim birlikleri aynı tür yerel yönetim birimleri arasında kurulabileceği gibi, aynı tür yerel yönetim birlikleri arasında da kurulabilmektedir.

Birlikler ile ilgili en son düzenleme “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ile olmuştur. Yerel yönetim birlikleri, en çok bir ilçe sınırı içinde bulunan köylere hizmet götüren birlikler olarak belirmektedirler. İlçe sınırı içindeki köylerin oluşturduğu köylere hizmet götürme birlikleri buna örnektir. Ayrıca amaçları ve faaliyetlerine göre, il özel idarelerinin kurduğu Vilayetler Birliği ve belediyelerin kurduğu Ege Belediyeler Birliği gibi birlikler bunlara örnektir.

Tüzükle kurulan yerel yönetim birliklerinin tüzel kişiliği ve kendine has organları vardır. Söz konusu birlik tüzüğüne, birliği oluşturan yerel yönetim birimlerinin meclisleri tarafından kabul edilmesi ve duruma göre, vali ya da İçişleri Bakanlığınca onaylanması gerekmektedir.

Yerel yönetim birliklerinin “birlik meclisi”, “birlik encümeni” ve “birlik başkanı” olmak üzere üç organı söz konusudur. Birlik meclisi, birliği oluşturan yerel yönetim kuruluşlarının meclisleri tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Birlik encümeni ve birlik başkanı, birlik meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Birlik meclisi ve birlik encümeni birliğin karar organı, birlik başkanı ise, yürütme organıdır.

Türkiye’de bölgesel kalkınma çabalarında ki başarılarla yerel yönetim birliklerinin çok büyük rolü vardır. YKP ’deki başarılı faaliyetlerde de Manisa merkez ilçe köylere hizmet götürme birliği’nin rolü buna örnektir. Bu nedenle, Vali, il özel idaresi ve belediyelerin mahalli idare birliklerine gereken önemi vermeleri gerekmektedir. Başarılı olabilmeleri için, ister kırsal ister kentsel olsun birliklerin sürekli çok amaçlı mali kaynaklara kavuşturulmuş, sınırları akılcı bir biçimde çizilmiş, üst örgütler içinde bütünleşmiş olmaları gerekmektedir. Ayrıca birlikleri daha kalıcı gelir kaynaklarına sahip kılacak şekilde yasal düzenlemelerin yapılması bir zarurettir.

4.3. Yerel Yönetimlerin Temel Nitelikleri ve Sorunları

Ülkemizde kamu hizmetlerini görmekle yükümlü idare, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre faaliyet göstermektedir. Merkezi idare, esas itibariyle bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarından, mahalli idareler il özel idareleri, belediyeler ve

köylerden meydana gelmektedir. Merkezi idare ve mahalli idareler, idarenin birbirini tamamlayan iki unsuru olup, kuruluş ve görevleriyle bir bütün teşkil etmektedir.

Bununla birlikte, merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmetlerin niteliğine uygun bir görev ve kaynak bölüşümü yapılmış değildir. İdari yapımızın en belirgin özelliği, aşırı merkeziyetçi oluşudur. Yerel nitelikteki pek çok hizmet, merkezi idare birimlerince yerine getirilmektedir. Mahalli idareler kamu hizmetlerinin ancak %12'sini görmektedir. Oysa, bu oran gelişmiş ülkelerde %50'ler civarındadır.

Yerel Yönetimler, merkezi yönetimin yanında ve onun aynı hizmetlerini yürüten yerel nitelikte hizmet üniteleridir. Bir başka ifade ile yerel yönetimler, İl, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir.³⁰² Yerel yönetimlerin oynadığı türlü roller ve fonksiyonlar, siyasal, yönetsel ve ekonomik başlıklar altında toplanabilir. Bu ana işlev kümeleri içinde de, bu yönetimlerin çok sayıda işlevlerinden söz edilebilir. Demokratik katılımın özendirilmesi, yönetimde etkinliğin sağlanması, toplumsal ve ekonomik gelişmenin hızlandırılması, ulusal birlik ve bütünlüğün korunup geliştirilmesine katkı, bu işlevlerden birkaçıdır.³⁰³ Bu işlevlerden bazıları belirli zaman ve yerlerde daha ön plana çıkıp, daha etkin olabilmektedir. Yerel yönetimler gerek Cumhuriyet döneminde gerekse çok partili siyasi hayatta kendilerinden beklenen fonksiyonları yeterince ifa edememişlerdir. Tam tersine, çok partili siyasi hayata geçiş, yerel yönetimlerin fonksiyon itibarıyla zayıflamasını sağladı. Siyasi iktidarlar, yerel yönetimleri idari ve mali açılardan kendilerine bağımlı hale getirmek suretiyle, yerel demokrasiyi zayıflatmışlardır.³⁰⁴ Türkiye'de yerel yönetimlerin gerek mali gerekse yönetsel açıdan merkeze bağımlı olmaları siyasetin merkeze yönelik olma niteliğinin kemikleşerek sürmesine neden olmuştur. Aşağıda belirtilen nedenlerle (aynı zamanda yerel yönetimlerin sorunlarını oluşturmakta) yerel yönetimlerde reform çalışmaları hükümet programlarında yer almakta ancak bir türlü gerçekleşmemektedir.

Türkiye'de hemen herkesin üzerinde birleştiği yeniden düzenleme ya da reform girişimi konusu birtakım gerçekçi nedenlere ve sorunlara dayanmaktadır. Yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler üç temel alanda yoğunlaşmış bulunmaktadır.

³⁰² Toprak, Z., 2001, Yerel Yönetimler, Nobel Yayınları, İzmir, s.14

³⁰³ Keleş, 2006, s.51

³⁰⁴ Eryılmaz, 1997, s.13

Bunlardan birincisi, demokratik niteliklerin yetersizliğidir ki, yürütülebilir karar alma yetkisinde, halk katılımında ve yönetsel saydamlık konularında yoğunlaşmaktadır. Diğer temel alan güçsüzlük ile ilgilidir ve genel olarak yerel kamu hizmetleri üzerinde yetki ve sorumluluk, yerel yönetimlerin kesin yürütülür karar alma yetkisi ve akçal kaynak yeterliliği ve kaynak yaratma yetkisi konularını içermektedir. Son temel sorun alanı ise, etkili ve verimli hizmet üretememe konusu ile ilgilidir.³⁰⁵

Bugünkü durumuyla gerek yönetim birimlerimiz çağdaş toplumun isteklerini karşılayabilecek demokratik, katılımcı, saydam, etkin ve verimli yönetim yapısına sahip değildir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler, bunların da kendi aralarında etkinliği ve demokratikliği arttıracak biçimde, nesnel, bilimsel verilere dayalı olarak bir görev ve sorumluluk bölüşümü yapılmış değildir.

Yerel yönetimlere, gerekli görev ve sorumlulukları yerine getirmelerine yeterli, serbestçe toplayıp kullanabilecekleri akçal olanaklar, gelir kaynakları sağlanmamıştır. Yerel yönetimler, akçal kaynaklar açısından merkeze göbeğinden bağlıdır. Yerel yönetim gelirleri içinde devlet gelirlerinden aktarılan payların ve öbür kaynakların oranı büyük bir yüzdeyi oluşturmaktadır. Başka bir anlatımla, yerel yönetimlere serbestçe salabilecekleri, toplayabilecekleri yerel nitelikteki kaynaklar bırakılmamıştır. Öz gelirlerin toplam içindeki payı çok düşüktür.

Merkezden, bakanlıklarca kullanılan fonlardan ve ödeneklerden kaynak aktarılırken yandaşı olan kent yönetimlerini kayıracı, ödüllendirici, yandaşı olmayan belediyeleri cezalandırıcı davranıldığı açıkça görülmektedir. Bu durum aşağı yukarı bütün hükümetler için aynı olmuştur.

Yerel yönetimlerde, hizmetleri yürütmekte olan görevlilerin, çalışanların hukuki konumları, sosyal güvenceleri, işe alım ve çalıştırma koşulları, hizmet öncesi ve sonrası eğitimleri vb. açık seçik kurallara bağlanamamış daha doğrusu yerel yönetimlerin bürokrasileri tam anlamıyla kurulamamıştır.

Yerel yönetimlerin özerk ve demokratik birer yapıya kavuşamamalarında, merkezi yönetimin, başkent ve taşradaki örgütlerinde aşırı merkeziyetçiliğin ağır basmasının büyük etkisi görülmektedir.

1982 Anayasası'nın öngördüğü kimi düzenlemelerinde etkisi ile yerel yönetimleri organları, kararları, işlemleri, çalışanları üzerindeki yoğun idari vesayet sistemi, yerel

³⁰⁵ TODAİE, 1992, KAYA Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, s.4

yönetimlerin gelişmesini engellemekte, demokratikleşme ve yerelleşme eğilimlerinin güçlenmesini önlemektedir.

3030 sayılı yasa dışında belediyelerin nüfus, coğrafya, ekonomi, toplumsal yapı ve kültürel özellikler göz önünde bulundurulmadan, bölgesel gelişmişlik düzeyine bakılmadan aynı görev, yetki ve sorumluluklarla donatılması, tümüne aynı gelir kaynaklarının ayrılması, uygulamada kimi belediyelerin gelişmesini, yeterli, nitelikli hizmet sunmasını engellemektedir. Başka bir anlatımla, ülke ölçeğindeki belediye hizmetlerinin belirli bir düzeyin altına düşmemesi sağlanamamaktadır.³⁰⁶

4.4. Merkez- Yerel İlişkileri ve Yerel Yönetimler

Merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri, kamu yönetimi sisteminin karakteristiğini belirleyen önemli bir faktördür. Kamu yönetiminin birer alt sistemi konumundaki bu iki yönetsel düzey arasındaki etkileşim, yönetim hukukunun ve yönetim biliminin ana konseptlerinden biri ve yönetimler arası ilişkilerin ana eksenidir. Merkez- yerel yönetsel ilişkileri, tarihi bir süreç içinde, toplumsal siyasal, ve ekonomik yapıların karmaşık etkileşimleri sonucu biçimlenmektedir. Aynı zamanda, yönetsel, siyasal ve ekonomik yapıların oluşumunda doğrudan ve dolaylı olarak rol oynayan merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri, iki yönlü ve sürekli bir etkileşim mantığı çerçevesinde toplumsal alt sistemlerden etkilenirken bir bağımlı değişken olarak ortaya çıkmakta, bu sistemleri etkilediği ölçüde de bağımsız bir değişken konumunda bulunmaktadır.³⁰⁷

Yerel yönetimlerin Türkiye tarihinde zengin bir geleneğe ve geçmişe sahip olduğunu ileri sürmek güçtür. Türkiye’de Tanzimat’a kadar yerel hizmetler vakıfların başında olan kadılar aracılığıyla yürütülmüştür. Tanzimat’la birlikte her alanda meydana gelen yapısal dönüşüm kıpırdanmaları yerel alanda da meydana gelmiş ve modern anlamda yerel yönetimler bu dönemde kurulmaya başlanmıştır. Bu dönemdeki yerel yönetim, merkezi hükümetin işlerini yürütecek yeni bir yönetim aracından başka bir şey değildir.³⁰⁸

³⁰⁶ Geray, C., 1995, “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.5, s.14-15

³⁰⁷ Parlak, 2006, s.338

³⁰⁸ Göymen, 1999, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, Amme İdaresi Dergisi, S.4, s.68

Ülkemizde yerel yönetimler tarihsel bir evrimden çok, siyasal iktidarların yukarıdan aşağıya doğru yaptıkları düzenlemelerle oluşturulmuşlardır. Yapılanlar yerel siyasal bilincin gelişmesinin ürünü olmaktan ötede, Batı kültürüne ve kurumlarına duyulan özlemin ve dağılan Osmanlı devlet yetkesinin örgütsel düzenlemelerle güçlendirilmesi, devlet denetiminin kesin üstünlüğünü sağlama ve sürdürme isteklerinin sonucudur. Merkez denetimini güçlendirme kaygısı ile Batı'nın uygar kurumlarının bağdaştırılmasının yansıması olarak yerel yönetimler, gerek sundukları hizmetler, gerekse merkezin yoğun denetimi altındaki yetersiz akçal ve yönetsel yapıları ile beklenen gelişmeyi gösterememişler, umulan işlevi yapamamışlardır. Batı yerel yönetimlerinin temel dayanağı olan siyasal bilinç, çoğulcu demokrasi, özgür düşünce gibi kavramlar ise ülke yaşamına çok sonraları girmiştir. Kısaca, yerel yönetim kendi içinde bir amaç olmaktan daha çok, devlet yetkesini güçlendirmenin bir aracı olarak düşünülmüş ve böylece geliştirilmiştir. Kanımızca, günümüzde de karşılaşılan sorunların temelinde bu anlayış yatmaktadır.³⁰⁹ Hem anlayış hem de kurumlaşma boyutunda geçerli olan bu özelliğin bir sonucudur ki, 1923'te kurulmuş olan Cumhuriyet'in mali olarak güçsüz, insan gücü olarak zayıf ve yerel hükümet geleneğinden yoksun bir belediyeçilik sistemi devraldığı konusunda genel bir kabul söz konusudur.

Osmanlı Devleti'nde, gerek siyasi-idari anlayış ve yapılanmalar, gerek yönetimin bir parçası olarak yerel yönetimlere ilişkin kurumlaşmalar ve gerekse bu kurumların mekânsal boyutunu oluşturan kentlerin durumuna ilişkin niteliklerin, Cumhuriyet'e geçişle birlikte kopma niteliğinde bir değişime uğradığını söylemek oldukça güçtür. Tam aksine, kırılmalarla birlikte, bir eklemlenmenin söz konusu olduğu söylenebilir. Bugün, siyasi-idari, sosyal ve kültürel birçok yönü ile bu devraldığımız miras bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır. Bu miras özellikle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine ilişkin yapılanmalarda ve kent yönetimlerinin temel niteliklerinde kendini açık bir biçimde göstermektedir³¹⁰. Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni olması, kültürel mirasının da yeni olduğunu göstermez. Yeni devletin kültürel mirasının özellikle de bürokratik kültürünün, Osmanlı'nın merkezî yapısı olduğunu, yani

³⁰⁹ Eke, A. Erkan, 1982, *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler*, A.Ü. S.B.F. Yayını, Ankara, s.115-116

³¹⁰ Ökmen, M. ve diğerleri, 2004, "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler", *Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi*, Yılmaz A., Ökmen, M. (ed), Gazi Kitabevi, Ankara, s.55

Osmanlı'nın merkeziyetçi kültürünün, Türkiye Cumhuriyeti'ni de önemli ölçüde etkilediğini belirtmek gerekir. Bu arada, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan belediyeçilik deneyimi de oldukça yetersizdir³¹¹. Tüm hukuki niteliklere sahip yerel yönetimlerin kuruluşu için ise, Cumhuriyet'in ilerleyen yıllarını beklemek gerekecektir.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devreden önemli niteliklerden biri olan merkeziyetçilik, bu yasanın uygulandığı dönemde de olanca ağırlığıyla devam etmiştir. Yeni Cumhuriyet'in kuruluşunda etkili olan asker ve sivil bürokrasinin Osmanlı Devleti'nden tevarüs eden bir kadro olduğu düşünülürse bu normal bir gelişmedir. Bu gelişmenin temel nitelikleri 1950'li yıllarda karşılaşılan yeni koşulların getirdiği ekonomik, sosyal ve siyasal açılımların ortaya çıkardığı yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkıncaya kadar devam etti. Tek partili bir rejimden çok partili sisteme geçişin yanında, hızlı kentleşme gibi faktörlerle belirginleşen toplumsal değişim ve dönüşüm sonrasında ki Türk toplumunda sistemle ilgili geniş kapsamlı yeniden düşünme ve yapılanma gereksinimi ortaya çıkmıştır.

Çok partili döneme geçişle birlikte önemli bazı gelişmeler olmakla birlikte, Türk yönetim sisteminin ve dolayısıyla yerel yönetimle ilgili anlayış ve uygulamalarda, merkeziyetçilik düşüncesinin büyük oranda devam ettiği söylenebilir. Bu bağlamda ilk aşamayı oluşturan 1945–1960 döneminde siyasi-idari gelişmelere paralel, bazı olumlu değişimler olmakla birlikte, çok önemli bir değişim yaşanmamıştır. Görmez'e³¹² göre, bu dönemde, çok partili hayata geçiş ve bazı kanunlarda yapılan düzenleme ve değişiklikler dışında önemli kararların alınmadığı görülmektedir. Özellikle belediyeçilik alanında 1930–1945 yılları arasında yapılan düzenlemeler kısa ekler ve değişiklikler yapılmasıyla geçmiştir. Yine de bazı yasal düzenlemelere çok partili döneme geçişin görüntüleri düşmeye başlamıştır. Bu dönemde yerel yönetimlerin genel görünümü, bize, tek parti döneminden henüz özde değil, fakat biçimsel olarak uzaklaşmış olduğunu göstermektedir. Bu dönemde, yerel yönetimlere kendi kuruluş kanunlarıyla verilen görev, yetki ve kaynaklar, bir bir, yeni kurulan merkezi idare kuruluşlarına geçti. Kademeli olarak yerel yönetimler fonksiyonlarını yitirdiler, her bakımdan merkezi idareye bağımlı organlar haline getirildiler. Demokratikleşme ile birlikte yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekirken, tam tersi bir oluşum yaşandı. Seçimle belirlenen üyelerden oluşan hükümetler, yine seçimle iş başına gelen yerel yönetim

³¹¹ Görmez, K., 1997, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayını, Konya, s.99-100

³¹² Görmez, 1997, s.122

organlarına, rakip kişi ve kurumlar nazarıyla baktılar. Hükümet programları ve kalkınma planlarındaki hedef ve ilkelere rağmen, yerel yönetimlerin yetki ve kaynaklarını kısma yollarını aradılar. Aslında, yerel yönetimlerin kuruluş kanunları, bazı bakımlardan yeniden düzenlemeye muhtaç ise de, bugünkü haliyle bile, güçlü bir yerel yönetim düşüncesini hayata geçirecek esneklikte ve yapıdadır. Ancak, sonradan çıkarılan kanunlarla yerel yönetimlerin görev ve yetki alanında daralmalar olmuş, buna paralel kendi kanunlarında görev ve yetki ortadan kaldırılmadığı için bir kargaşa ortamı oluşmuştur³¹³. Aslında bu durum, Türkiye'deki yönetim ya da yerel yönetim sisteminin sorununun yasal düzenlemelerden öte zihniyetle ilgili olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de, çok partili hayata geçiş sürecinde yerel yönetimlerle ilgili oluşturulacak bir çerçeve değerlendirmede, 1960 sonrasında, gerek yasal düzenlemeler gerekse planlı döneme geçiş anlamındaki gelişmelerin önemli bir yeri vardır. Eski merkezîyetçi zihniyet, özel siyasi-idari gelişmeler ve merkezî yönetimdeki bürokrasinin ağırlığına paralel olarak, devam etmekle birlikte bu dönemde özellikle 1961 Anayasası ile yerel yönetimler konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1961 Anayasası, dönemine göre oldukça ileri demokratik hükümler getirmekteydi. Ancak Anayasa tek başına toplumdaki siyasal bilinci, siyasal kültürü yansıtmamaktadır. Nitekim Anayasa'ya rağmen anti-demokratik nitelikler taşıyan pek çok düzenlemelerin bu dönemde de yapıldığını söyleyebiliriz. 1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda daha önceki anayasalardan farklı olarak hizmet yerinden yönetim ilkesini de getirerek yerinden yönetim ilkesini anayasal kılmıştır. Ancak, bu dönemde de, anayasadaki merkezîyetçi olmayan hükümlere rağmen, Türk yönetim sistemi aşırı merkezîyetçi öğeleri üzerinden atamamıştır³¹⁴. Gerek geleneksel merkezîyetçi yapı, gerekse dönemin kendine özgü siyasi-idari gelişmeleri, yerel yönetimlerin yapısında değişikliklerin oluşmasını engellemiştir. Bütün düzenlemelere rağmen temel merkezîyetçi zihniyet aynen devam ettiği için, Ruşen Keleş'e³¹⁵ göre, 1961 Anayasası ile başlayan ve 1980'e değin süren dönem içinde de, o anayasanın getirdiği güvencelere karşın, bu durumda önemli bir değişiklik olduğu söylenemez. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının göreve gelmeleri ve görevden ayrılmalarına ilişkin anlaşmazlıkların çözümü 1961 Anayasası ile her ne kadar yargı organlarına bırakıldıysa da, siyasal iktidarlar, yerel

³¹³ Eryılmaz, B., 1995, "Yerel Yönetim Sendromu", Yeni Türkiye Dergisi, S.4, s.343

³¹⁴ Görmez, 1997, s.131

³¹⁵ Keleş, R., 1993, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, IULA-EMME Yayını, İstanbul, s.15

yönetimleri hem yetkilerini kısıtlayarak, hem de akçal gereksinimlerini yeterli düzeyde karşılamaktan kaçınarak denetimleri altında tutmayı başarabilmişlerdir. 1961 Anayasası, yerel yönetimlere yalnız yargı güvencesi getirmekle kalmamış, onlara görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlamayı da devlete bir ödev olarak vermiştir. Bu görevin yerine getirilememiş olması, ulusal ekonominin ve dünya ekonomisindeki gelişmelerin de etkisiyle yerel yönetimleri büyük bir bunalıma sürüklemiştir. Bütün bu gelişmeler nedeniyle, idari ve mali açıdan tam anlamı ile ayakları üzerinde bir türlü duramayan belediyeler, artık yapacakları en basit işlerde bile bakanlıkların kontrolüne girmişlerdir. 1960-1980 dönemi, belediyelerin bu yönleri ile hizmet üreten kuruluşlar olmaktan çıkıp, devamlı tüketen ve hükümetin sırtına yük olan, iyice politize hale gelmiş müesseseler oldukları yıllar olarak hatırlanacaktır. Bütün bu nitelikler, geleneksel merkeziyetçi anlayışın yanında, yukarıda ele alınan o dönemin siyasi-idari gelişmeleri ile de yakından ilgilidir.

Çok partili döneme geçiş sonrasında, 1980'li yıllara kadar Türk yerel yönetimlerinin bu temel nitelikleri ve sorunlarının asıl nedeni yukarıda da vurgulandığı üzere, merkeziyetçi zihniyet geleneği ile ilgilidir. Güçlü merkezi idarenin kurulması, merkezi otoritenin yerleştirilmesi, merkezi kontrolün her alanda en yüksek noktaya çıkarılması bu dönemde temel nitelikler arasında gözükmektedir. Türk yerel yönetim sisteminin en belirgin özelliği, merkezi idareye bağlı, onun bir takım sorumluluklarını üstünden alan ve merkezin sıkı kontrolünde kurumlaşan bir yapı oluşudur. Osmanlı siyasi-idari modernleşmesinin temel vasfı olan merkezi idarenin yaygınlaşması ve gücünü artırması sürecinde ortaya çıkan yerel yönetimler bu süreçten etkilenmiştir. Çağdaş yerel yönetimlerin temel niteliği olan idari, mali ve hukuki bakımdan özerklik ve merkezle iktidarı paylaşma, siyasi katılımı artırma, demokratik eğitimi güçlendirme gibi niteliklere sahip bir yerel yönetimin kurulabilmesi için öncelikle siyasi-idari sistemin demokratikleştirilmesi, liberalleşmesi, merkeziyetçi niteliğinden âdem-i merkeziyetçi bir görünüme sahip olması gerekir. Gerçekte sorunun özü demokratik sistemlere uygun özelliklere sahip bir yerel yönetim sisteminin yasal ve sosyolojik zemininin oluşturulamamış olması ve tek parti döneminin şartlarında oluşturulan yerel yönetimlerin demokratik dönemde de aynen devam ettirilmek istenmesi ile ilgilidir. Bunun da ötesinde, çok partili siyasi hayata geçişle birlikte yerel yönetimler konusunda beklenen atılımlar yapılamamıştır. Tam tersine, çok partili siyasi hayata geçiş, yerel

yönetimlerin fonksiyon itibariyle zayıflamasını sağlamıştır. Siyasi iktidarlar, yerel yönetimleri idari ve mali açılardan kendilerine bağımlı hale getirmek suretiyle, yerel demokrasiyi zayıflatmışlardır³¹⁶. Bu dönemde, Türkiye’de yerel yönetimlerin gerek mali gerekse yönetsel açıdan merkeze bağımlı olmaları, siyasetin merkeze yönelik olma niteliğinin kemikleşerek sürmesine neden olmuştur. Ve sonuçta il özel idareleri ve köyler, yapısı, organların oluşumu ve merkezi idare kurumlarına geçen işlevleri itibariyle yerel yönetim birimi olma özelliklerini kaybetme noktasına gelmiştir. Gerçek anlamda yerel yönetim birimi olarak belediyeler kalmıştır. Belediyeler ise, merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri ya da uzantıları olarak, merkezi hükümetin belirlediği sınırlar içinde kendisine yüklenen görevleri, yine ağırlıklı olarak merkezin kontrolündeki kaynaklarla yerine getirmeye çalışmıştır. Bu rolün doğal sonucu da, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları, görevli ve çalışanları üzerinde, onaylama, erteleme, bozma, izin alma biçiminde sıkı bir vesayet yetkisi uygulaması olmuştur. Bu durum ise yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmelerini engelleyici faktörler olarak kendini göstermiştir. Avrupa Birliği’ne uyum süreci ile beraber 2004-2005 yıllarında hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı ve bununla ilişkili olarak yasalaşan Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer yasalarda, Türk Yerel Yönetim Sistemi’nde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimi, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açılardan merkezi yönetim karşısındaki geleneksel “İkincilliğini” değiştirme ve çağdaş formlara uygun, yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçiş sağlama açısından önemli bir başlangıç olabilir. Yukarıda adı geçen kanuni değişiklikler ile, merkez-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel yönetimlerin merkezin “idari temsilcileri” yada “taşradaki uzantıları” olma modelinden merkezle yerel yönetim arasında “ortaklık” modeline doğru bir gidişin olduğu yada yasaları/tasarıyı hazırlayanların bu düşünce ile hareket ettikleri söylenebilir. Getirilen/getirilmeye çalışılan düzenlemelerde, merkez ve yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında “görev bölüşümü ve dağılımı” olduğu vurgulanmaktadır. Ortaklık modelinin doğal bir uzantısı olarak “genel yetki ilkesine de”

³¹⁶ Eryılmaz,1997, s.13

yer verilmektedir. Böylece yerel yönetimler, yasaların başka kurumlara bırakmadığı her türlü yerel hizmet ve görevi yapabileceklerdir³¹⁷.

4.5 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Yerel Yönetimleri

Avrupa Birliği'nin yaşadığı bütünleşme sürecinin önemli bir yanını oluşturan yerelleşme ve özerklik eğilimleri bağlamında ortaya konan en somut belgelerden birisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır (European Charter on Local Autonomy). Birliğin, kamu yönetimi ve merkez-yerel ilişkileri bağlamında sahip olduğu farklılaşmış yapıya rağmen Özerklik Şartı, hem Avrupa Birliği içinde hem de bütün dünyada demokrasi yolunda, küreselleşirken yerelleşen yönetim süreçlerine uluslararası standartlar getirmeyi amaçlamıştır. Bu bağlamda Avrupa Konseyi'nin kurduğu önemli organlardan biri, üye ülkelerin yerel yönetimlerinden gönderilen temsilcilerin oluşturdukları Yerel Yönetimler Konferansı'dır. Konsey tarafından 1981-1984 yılları arasında geliştirilen ve AK Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansında hemen hemen son halini alan ve 1985 yılında Stockholm'de yapılan Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda, Şart'ın ilkeleri ortaya konmuştur.

Özerklik Şartı'na göre özerk yerel yönetim kavramı, “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamı” taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın imkan verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandum gibi yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Şartın Önsöz başlığı altındaki bölümünde, Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler arasında ortak miraslardan olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesine yönelik daha büyük bir birliğe erişmek, hedef olarak belirlenmektedir. Bu hedefin gerçekleştirilmesi de; yönetime ilişkin alanlarda Avrupa Konseyi bünyesinde sözleşmeler yapılmasına, yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğunun kabul edilmesine, kamu hizmetlerinin yürütümüne yurttaşların katılma hakkının, Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerce benimsenen ana haklardan biri olduğuna ve

³¹⁷ Kösecik, Özgür, 2005, s.11

bu hakkın yerel düzeyde en gerçekçi biçimde kullanılmasına, bağlanmaktadır. Özerklik Şartı'na göre, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da yasa ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere yasaya uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir. Yerel yönetimler, yasa tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır. Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır. Yine, yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmaz veya sınırlandırılmaz. Yerel makamların merkezi ve bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır. Özerk yerel yönetimin kapsamı başlığı altındaki bu dördüncü maddenin sonunda ise, yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışma yoluna gidileceği vurgulanmaktadır.

Yerellik ve katılımın Özerklik Şartı'nda somutlaşmasını ve belirginleşmesini sağlayan kavram ise yerindenlik (subsidiyarite) ilkesidir. Subsidiyarite ilkesi, merkez ve çevresi arasında yetki ilişkileri yönünden gerekli olan tartışmaya yeni bir hayat getirebilecek güçtedir. Yerel, bölgesel ve ulusal yönetimler arasında yetki dağılımı yönünden teknik bir ilkedir. İlke, şartın 4/3 maddesinde açıkça tanımlanmıştır. Buna göre, Kamu yönetiminin sorumlulukları, tercihan vatandaşa en yakın otorite tarafından yerine getirilecektir; ancak, görevin kapsam ve niteliğinin bunu zorunlu kılması ve yerel yönetimlerin bu görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik güce sahip olmamaları halinde bundan vazgeçilebilir. Bu çerçevede şart, yerel yönetimler için önemli ilkeler getirmektedir. Özerklik Şartında yer alan diğer ilkeler ise şöyledir;

Yerel yönetim sınırlarının korunması: Bu ilke, yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla, ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağını öngörmektedir (Md.5).

Yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar; kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla kendileri kararlaştırabileceklerdir. Ayrıca, yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli elaman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.(Md.6)

Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları: yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları, görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir. Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır. Ayrıca, yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir. (Mad. 7)

Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi: Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir. Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır (Mad.8).

Yerel Makamların Mali Kaynakları: Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. Yine, yerel makamların mali kaynakları anayasayla ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır. Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır. Mali bakımdan daha zayıf olan yerel

makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz bir biçimde dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler, yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi, yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir. Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir (Mad. 9).

Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı: Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. Yerel makamlar, kanunla muhtemele öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.(Mad.10)

Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması: Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır (Mad.11).³¹⁸

Özerklik Şartı, bu içeriğiyle Avrupa Birliği üyesi ülkelerde olduğu gibi bütün dünyada yerel yönetimler ve merkez-yerel ilişkileri bağlamında referans bir metin olmuştur. Maastricht, Amsterdam ve Nice toplantıları ile yerel özerklik ve yerel-bölgesel yönetimler konusunda atılan adımların ve 1992 tarihinde kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı'nın yanında, bugün gündeme gelen ve taslak olarak hazırlanan Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın arka planında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı'nın yadsınamaz bir katkısı bulunmaktadır.

“Kamu Yönetimi Temel Kanunu” Tasarısı ve onunla ilgili yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarıları ve yasalarında, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın”

³¹⁸ Resmi Gazete,1992, S.21364

maddelerinden bir bölümüne uyulması doğrultusunda çaba harcandığı dikkat çekmektedir. Bunlar kamu hizmetleri ile ilgili görevlerin olabildiği ölçüde halka en yakın yönetim basamaklarınca yerine getirilmesine ilişkin 4. maddenin 3. fıkrası, görevlerin önemli bir bölümünün yerel yönetimlerce üstlenilmesini öngören 3. maddenin 1. fıkrası, katılımcılığın özendirilmesine ilişkin 3. maddenin 2. fıkrası, saydamlık, hesap verilebilirlik, bilgi edinme ve kamu oyunu bilgilendirme gibi çağdaş yönetim ilkeleri, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin, özeysel ya da bölgesel başka yönetim basamaklarınca azaltılıp sınırlandırılmayacağına ilişkin 4. maddenin 4. fıkrası, yerel yönetimler üzerindeki denetimin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olmasına ve yerindelik denetimine izin verilmemesine ilişkin 8. madde ve yerel yönetimler aralarında işbirliği yapmakta ve dış ilişkilerinde, yasalar çerçevesinde özerk olmalarını öngören 10. madde gibi maddelerdir.³¹⁹

“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na” uygun olarak yapılacak yeni yasal düzenlemeler yerel yönetimlerimizin daha demokratik bir yapıya kavuşması için bir zorunluluktur. Türkiye, “Şart’ta” çekince koyduğu bazı madde ve paragraflardaki yükümlülükleri zaten yerine getirmektedir, dolayısıyla Bakanlar Kurulu kararıyla bu çekincelerin kaldırılması gerekmektedir. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na” uygun olarak yapılacak yeni yasal düzenlemeler ve uygulamalar Avrupa ile bütünleşmeyi hedeflediğimiz bu günlerde, bunun gerçekleştirilmesine zemin oluşturmada yardımcı olacaktır.³²⁰

4.6 Kamu Yönetim’inin Bir Parçası Olarak Yerel Yönetimler ve Yeniden Yapılanma

4.6.1 1960- 1980 Arası Girişimler

Türkiye’de, birçok alanda olduğu gibi yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ile ilgili çalışmalar da, 1960 sonrası planlı kalkınma dönemiyle başlamıştır denilebilir. Yönetimin bir bütün olarak yeniden yapılanması bağlamında hazırlanan kalkınma planlarında, yerel yönetimler önemli bir yer tutmuştur.

Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim, kuşkusuz MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi)dir. 13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla başlatılan bu projenin amacı,

³¹⁹ Keleş, 2006, s.487-488

³²⁰ İnaç, H., Ünal, F., 2007, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 17, Kütahya, s.22

planlı dönemde, yönetim yapısında, hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmaktı. Bu araştırma sonucunda şu öneriler yapılmıştır: “Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir.” Öneriler arasında, “Mahalli idareler ve bunların merkezle münasebetlerinin incelenmesi” de vardır.

MEHTAP Projesinde, yönetimlerin kümelenmesinde, gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmesi, merkezi vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında sağlanması gerektiği, merkezi yönetimde yeniden düzenleme yapılırken yerel yönetimlerin göz önünde bulundurulması gerektiği, yerel yönetimlerin personel sorununun devlet memurlarının kine koşturularak çözülmesi ve meslek içi eğitimlerinin sağlanması gibi öneriler ortaya konulmuştur. Rapor, ayrıca belediyelerin, büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak kümelenmesini öngörmektedir.

Belediyelerin akçal kaynak sorununa salt bir gelir sorunu olarak değil, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin yeniden düzenlenmesine bağlı bir sorun gözüyle bakan MEHTAP Projesinin önerilerinden pek azını uygulamada gerçekleştirmek olanağı bulunabilmiştir. Bu projeye uygun olarak birçok tasarı hazırlanmış ancak bunlardan yalnızca birkaçı yürürlüğe sokulabilmiştir. Onlar da 1980’li yıllara rastlar.³²¹

Yerel yönetimlerle ilgili ikinci önemli çalışma 29 Mayıs 1971 gün ve 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini tespit etmekle görevlendirilen Danışma Kurulunca yapılmıştır. Üç ay gibi kısa bir sürede tamamlanan bu çalışmada bazı öneriler öne sürülmüştür.

Belediye kuruluşları için gerekli taban nüfusun 5.000 olması, yerel yönetimlerde oto kontrol sistemi geliştirilip güçlendirilmesi, vesayet yetkisini kullanacak makamların azaltılması, aralarında eşgüdüm sağlanması ve yetkinin ilçe düzeyinde kaymakamda toplanmasına ağırlık verilmesi gibi öneriler getiren bu çalışmada il düzeyinde denetim ve vesayet, valiler ve kaymakamlar aracılığı ile uyumlu bir biçimde yapılmalıdır denmektedir.

³²¹ Keleş, 2006, s.443-446

Çalışmada ayrıca, yerel idare birimlerine görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması, yerel idarelerin, işlemleri, muhasebe usul ve tekniklerinin bir örnek, basit ve sade olması, ihtiyaç ve şartlara göre sürekli olarak geliştirilmesi, yerel yönetimlerin örgütleniş biçimini tayin edecek faktörün, bu birimlere verilecek görevler olması gerektiği şeklinde düşünceler yer almaktadır.³²²

Yerel yönetimlerde yeni düzenleme girişimleri ile ilgili belli başlı çalışmalar arasında, 1978 Ocak ayında kurulup, Kasım 1979'da kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığı denemesi önemli bir yere sahiptir. Olumlu ya da olumsuz yanları ile Yerel Yönetim Bakanlığı girişimi, yerel yönetimin önemini vurgulama fırsatı sağlamış bir çalışma olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, ülkemizde güçlü merkezi yönetim düşüncesinin güçlü imajını ortaya koyması bakımından önemli bir deneyimdir.

4.6.2 1980 Sonrası Girişimler

Yerel yönetimlerle ilgili 1980 sonrası çalışmaların temel özelliği, düzenleme girişimlerinin bir bütün oluşturamamasıdır. Yapılan çalışmalar bir bütün oluşturamamakta ve birbirinden bağımsız ele alınmış bulunmaktadır.

Bu dönemde yapılan çalışmaların en önemlisi, yerel yönetimleri demokratik ve verimli hizmet üreten birer yönetim kurumu haline getirmeyi amaçlayan, 1989'da başlatılan ve 1991'de tamamlanan KAYA Projesidir.

KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) Projesinin özelliklerinden biri, kamu yönetiminin bir bütün içinde, yerel yönetimlerle merkezi yönetimin ve onunla taşra birimlerinin bir arada ele alınmasıdır. Daha önceki çalışmalarda bu bütünlük yeterince sağlanmış değildir. Diğer özellik, yerel yönetimlerin kendi aralarında, bunların merkezle ve merkez yönetiminin taşra birimleri arasında gerekli bağlantıların kurulmağa çalışılmış olmasıdır. Özellikle kırsal alanlara ilişkin önerilerde bu açıkça görülmektedir. Her iki türden yönetim birimlerinin bir arada alınmasının bunlar arasında, uyumlu bir dengenin kurulmasına katkıda bulunacağı açıktır. Üçüncü bir özellik ise, KAYA

³²² Tortop, N., 1992, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme", Amme İdaresi Dergisi, C.25, S.3, Ankara, s.44

Raporunda verimlilik, etkinlik ile demokratikliğin birbiriyle çelişen iki zıt kavram olarak ele alınmayışıdır.³²³

KAYA Raporunda, genel nitelikte önerilerle birlikte, il yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri, köy yerel yönetimleri ve belediyelerle ilgili ayrıntılı öneriler sunulmaktadır. Bu öneriler, temel ilkelerden görev bölüşümüne, kuruluştan personele kadar geniş bir çerçevede oluşturulmuştur.

Çalışmada ilçe yerel yönetimi temel bir hizmet birimi olma özelliği taşımaktadır. İl yerel yönetimi de, büyük ölçek içinde ele alınması daha ekonomik ve verimli olan önemli bir kısım hizmetlerin sorumluluğunu üstlenecek ve ilçeye destek hizmet verecektir.³²⁴

Yerel yönetimlerle ilgili yeniden düzenleme çalışmaları bağlamında önemli bir çalışma da TÜSİAD 'ın önerdiği modeldir. Kırsal ve kentsel yöreler için ayrı ayrı yönetim basamakları öngören bu çalışma 1992 yılında tamamlanmıştır. Bu çalışmada temel amaç olarak, bir yandan yerel topluluklara güçlü, özerk, demokratik yerel yönetimler aracılığıyla temsil sistemi içinde yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisi verme yaklaşımı sergilenmekte bir yandan da bu yetkilerin kamu yararı doğrultusunda etkili/verimli bir gerçekleştirmeye yönelik kullanılmasını sağlamak için yasal ve demokratik yol ve yöntemleri gerçekleştirmek gereklidir denilmektedir.

Kırsal yöreler için önerilen üçlü yapının öğeleri olarak ise, il yerel yönetimi, ilçe yerel yönetimi ve köyler ile belediyeler öngörülmektedir. Temel hizmet birimi ise ilçe yerel yönetimleridir.³²⁵ TÜSİAD'ın önerdiği model ile KAYA Raporu arasında yakın bir benzerlik bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili başka önemli çalışmalar da bulunmaktadır. Bunlar arasında Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME'nin ortak bir çalışma olarak ortaya koyduğu ve çok sayıda kitap ve raporu içeren girişim, önemli bir yer tutmaktadır. Burada, Türkiye'de yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi ve başka konular geniş bir biçimde ele alınmıştır. Yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi bağlamında, anayasa ve yerel yönetim ile ilgili madde önerisi, Belediye

³²³ Geray, C., 1993, "KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.1, s.10

³²⁴ TODAİE, 1992, s.68

³²⁵ TÜSİAD, 1995, Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, TÜSİAD Yayını, İstanbul, s.14

Yasası önerisi, Yerel Topluluk Üyelerinin Temel Hakları ve Ödevleri Bildirgesi, Yerel Seçilmiş Görevlilerin Hak ve Ödevleri Bildirgesi, Yerel Yönetim Ahlak Şartı Önerisi ve Merkezi Yönetim –Yerel Yönetim Ortak Kurulu Önerisi gibi konular ele alınmıştır.

Bir yandan, Türkiye’de konut ve kentleşme konularında başlatılan kurumsal ve yasal düzenlemeler somut katkı ve girdiler sağlamayı hedefleyen diğer yandan yerel yönetimlerin mevcut ve artması beklenen yetki, sorumluluk ve kaynaklarını daha etkin bir biçimde kullanmalarını sağlayacak yönetsel yapılar ve tekniklerin geliştirilmesi üzerinde duran ve genel olarak yerel demokrasinin geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlayan bu çalışma³²⁶ yerel yönetimlerle ilgili düzenleme girişimleri içinde kapsamlı bir yere sahiptir.

4.6.3 AB Uyum Süreci ve Yerel Yönetimleri Yeniden Yapılandırma Çabaları

4.6.3.1 Yerel Yönetim Reformu ve 1998 Tarihli Yasa Tasarısı

1997 yılında hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na 24.03.1998 tarihinde sunulan Yerel Yönetim Reformu Yasa Taslağı ilk olarak, “İdareyi bir bütün olarak; daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir yapıya kavuşturmak” hedefini ön plana çıkarmaktadır. Burada idarenin bir bütün olarak ele alınması oldukça önemlidir. Çünkü, bundan önceki reform girişim ve çalışmalarının en büyük eksiği yerel yönetim yapılarını tek başına ele almış olmalarıdır. Ayrıca, yerel yönetimin üç temel değeri olan özgürlük, katılım ve etkinlik ilkelerinden biri olan etkinlik ve verimliliğe vurgu yapılmış olması önemli sayılabilir.

Taslağın ilk hedeflerinden biri de yerel hizmetlerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yerel yönetimlerce yürütülmesini sağlamak olarak ele alınmaktadır. Bu, 1982 Anayasasının 123 ve 127. Maddelerinde vurgulandığı gibi ayrıca Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şart’ı gibi uluslararası belgelerde de sıkça yer alan bir ilkedir. Ancak, bütün çalışmalarda olduğu gibi bunda da uygulanma süreci çok önemli bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimleri görev ve sorumlulukları ile orantılı mali olanak ve yapıya kavuşturmak başlığı altında ele alınan hedef ise yine 1982 Anayasası’nın 127.

³²⁶ IULA- EMME, 1994, Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, IULA- EMME Yayını, İstanbul, s.8

Maddesinde ele alınan durumun biraz genişletilmiş şeklini vurgulamaktadır. Görev kavramına ek olarak sorumluluk kavramı ortaya konulmuştur.

Yerel yönetimler üzerindeki gereksiz vesayet uygulamalarını kaldırmak veya hafifletmek, kendi organları vasıtasıyla karar verme ve uygulama yapma yeteneklerini arttırmak şeklinde ele alınan hedef, ülkemizdeki mevcut merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin durumuna ve vesayetin koyuluğuna bakılacak olursa sevindirici bir gelişmedir.

Taslağın öngördüğü hedeflerin bir tanesi de, yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi idarelerle işbirliği ve yardımlaşma olanaklarının artırılmasıdır. Bu ilke de yine 127. Maddede vurgulandığı için yeni bir şey getirmese de, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı gibi uluslar arası belgelerde önemle ve sıkça vurgulanan bu ilkenin burada da yer alması önem taşımaktadır.

Yerel hizmetlerin, özelleştirilmesinin kolaylaştırılması hedefi ise çok önemli bir gelişmedir. Taslağın dilek ve temenni niteliğindeki bir diğer hedefi ise, şeffaf ve katılımcı bir yönetim oluşturulmasıdır. Bu, gerek uluslar arası belgelerde gerekse ülkemizde sık sık tekrarlanan ve vurgulanan ama bir türlü etkin olarak gerçekleştirilemeyen bir konudur. Demokratik yerel yönetimin bir gereği olan şeffaf ve katılımcı yerel yönetim, sosyal, siyasal, kültürel ve etik yönleri olan bir durumu anlatmaktadır. Ülke genelindeki demokratik uygulamalar ve eğitim düzeyi ile de yakından ilgili bulunmaktadır.

Yerel yönetim reform taslağı ilk olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki hizmetlerin niteliğine ve ülke ve dünya gerçeklerine uygun bir görev bölüşümüne dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, adalet, güvenlik, dış politika ve eğitim gibi hizmetler ile, bölgesel veya ulusal nitelikli olan veya bölgesel ya da ulusal düzeyde bir bütünlük içinde yürütülmesi gereken hizmetler, yerel yönetimlerin gücünü aşan hizmetler ve ayrıca hizmetlere ilişkin politika, hedef ve standart belirleme ve bunlara uyulmasını sağlama görevi merkezi yönetime verilmektedir. Yerel nitelikli tarım, imar, bayındırlık, eğitim altyapısı, gençlik, spor, sağlık, çevre, turizm, ormancılık, ağaçlandırma, hayvancılık vb. hizmetler ağırlıklı olarak yerel yönetimlere verilmektedir.

Taslakta, idari bütünlüğü güçlendirecek şekilde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet ilişkilerinin esasları düzenlenmektedir. Merkezi yönetime

hizmetlerin koordinasyonu, denetimi, ülke düzeyinde dengeli yürütülmesini sağlama ve yerel yönetimlere rehberlik ve yardımcı olma görevi verilmekte, yerel yönetimlere ise hizmetleri mevzuata, merkezi yönetimce belirlenen ilke, hedef ve politikalara uygun olarak yürütme zorunluluğu getirilmektedir.

Yerel hizmetler; halka yakınlık, hizmet kapasitesi ve rasyonel hizmet alanı büyüklüğü kriterlerine göre il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında bölüştürülmektedir. Burada özellikle, 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması'nda önemle vurgulanan yerellik (subsidiarity) ya da hizmette halka yakınlık ilkesinin bir ölçüt olarak öne çıkarılması büyük önem taşımaktadır. Aşağıdan yukarıya doğru bir yönetsel yapılanma ve optimizasyon, etkinlik ilkelerine uygun olarak çalışan bir yapıyı da içeren yerellik yani hizmette halka yakınlık ilkesinin vurgulanmış olması Türk yerel yönetim sistemi açısından önemli bir aşamadır. Ancak, yine asıl önemli olan uygulama aşmasındaki başarı oranının yüksekliğidir. Bu da sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel olmak üzere çok yönlü bir durumu içermektedir.

Taslağın görev bölüşümü ve hizmetlere ilişkin yapılanmada bütüncül bir bakış açısı taşıması yani, merkezi yönetim ile yerel yönetimin bir bütün olarak ele alınması da önemli bir gelişmedir.

Taslağın getirdiği önemli yeniliklerden biri de il özel yönetimlerinin yeni bir yapılanmaya kavuşturulmasıdır; Buna göre, il özel yönetimleri, sorumluluk alanı ilin tamamı olan ve ağırlıklı olarak kırsal kesime hizmet götüren yerel birimlerdir. Bu özellikler gereği pek çok hizmeti il genelinde, bir bütünlük içerisinde ve rasyonel bir şekilde yürütme olanakları vardır.

Bu düzenlemeler sonucunda bugün çeşitli bakanlık kuruluş tarafından ayrı ayrı ve farklı öncelik ve planlamalarla yürütülen pek çok hizmetin ilin gerçek ihtiyaç önceliklerine göre tek elden planlanması ve gerçekleştirilmesi sağlanmış olacaktır.

Reform taslağında belediyelerle ilgili olarak ise genel olarak şunlar yer almaktadır; Belediyeler, artan kentleşme sorunları ile başa çıkabilecek hukuksal yetki ve mali kaynağa sahip hale getirilmektedir. Belediyelerin öz gelirleri arttırılmakta, ayrıca anakent belediyelerinin kurulması ve geliştirilmesi ile ilgili yeni düzenlemeler getirilmektedir. Anakent belediye encümeninde seçilmiş üyelerin de yer alması sağlanmaktadır.

Taslağın getirdiği diğer yenilikler arasında, yerel yönetimlerle ilgili kararların alınması ve uygulanması sürecine halkın katılımını sağlayacak ve arttıracak düzenlemeler yer almaktadır. Bu bağlamda kaymakamların, muhtarların ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kendi görev ve faaliyet alanı ile ilgili konularda il genel meclisi ve belediye meclisi toplantılarına katılıp, oy hakkı olmaksızın görüşlerini dile getirebilmelerine olanak sağlanmaktadır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüş ve önerilerini almak amacıyla yerel yönetimler genel karar organlarının özel gündemle toplanması sağlanmaktadır. Diğer taraftan ilçelerde, yapılacak hizmet ve yatırımların önceliklerini belirlemek ve yetkili mercilere önerilerde bulunmak üzere kaymakamların başkanlığında, yerel yönetimler, merkezi idare, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılımı ile *ilçe meclisleri* oluşturulmaktadır. Bu düzenlemelerle daha katılımcı bir yönetim oluşturulacağı düşünülmektedir.

Taslağın son kısmında ise şu görüşlere yer verilmektedir.; Taslaklarla amaçlanan şey, gerçekçi ve anlamlı bir görev bölüşümü ile merkezi yönetim ve yerel yönetimlere daha iyi yapabilecekleri görevler vermek ve bu yöneticilerin bu görevleri etkili ve verimli bir şekilde yapabilmelerini sağlayacak mali kaynak, örgüt ve yetkiye sahip kılmaktır. Bunun sonucunda idari sistemimizin bir bütün olarak daha sağlıklı bir yapıya kavuşacağına ve üniter yapımızın daha da güçleneceğine inanılmaktadır.³²⁷

4.6.3.2 Yerel Yönetim Reformu ve 2001 Tarihli Yasa Tasarısı

Yukarıda sözü edilen 1998 tarihli Tasarı'nın daha da geliştirilerek ve bir takım eksikliklerin giderilerek revize edildiği bir çalışma niteliğindeki son Tasarı, 25.05.2001 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanlığı'na sunulmuştur. Temmuz 2001 tarihinde bir takım eklemeleri de yapıldığı söz konusu Reform Tasarısı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının yanı sıra Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında ki Kanunun ve İl Özel İdareleri Kanunun'da da önceki tasarıya göre önemli sayılabilecek düzenlemeleri içermektedir.

³²⁷ Toprak, Z., 1997, "Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu", Türk İdare Dergisi, S.417,s.60

Tasarı'nın önemle üzerinde durduğu konulardan biri merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmet ve görevler konusunda somut bir ayırımın ve görev tanımlamasının yapılmasıdır. Bu konu, yetki, gelir ve akçal denkleştirme konularıyla yakın ilişkisinden dolayı ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır

Yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek hizmetler ve görevler konusunda ise, yerel nitelikteki her görevin ya da hizmetlerin mümkün olduğunca yerel halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerce yerine getirilmesi düşüncesinin ağırlıklı olarak vurgulandığı görülmektedir. Bu Kanun'da ve ilgili kanunlarda belirtilen esas ve sınırlamalar çerçevesinde; eğitim, sağlık, sosyal yardım, gençlik ve spor, kültür, sanat, turizm, tarım, orman, ağaçlandırma, çevre, bayındırlık, imar, ulaştırma, zabıta hizmetleri, itfaiye hizmetleri, sanayi ve ticaret alanlarında yerel ve müşterek nitelikli hizmetler yerel yönetimlerle ilişkilendirilmiş, ayrıca asli görev ve hizmetlerinin yanı sıra, kanunların yasaklamadığı veya münhasıran başka idarelere vermediği yerel ve müşterek nitelikli ihtiyaçları karşılamak üzere genel karar organlarının uygun göreceği her türlü faaliyet ve hizmetler de yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmet ve görevler olarak ele alınmıştır.

Yerel yönetimler, görev ve sorumluluk alanlarındaki hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde açıklık ve katılımı sağlayıcı her türlü tedbiri almakla yükümlüdür.

Tasarı'nın 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdarelerini düzenleyen 1913 tarihli Geçici Kanunun içeriğinde önemli değişiklikler yaptığı bir gerçektir. Örneğin, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 20 maddesi başlığı ile birlikte değiştirilerek kentsel katılım arttırılmaya çalışılmıştır. Belediye baş amirleri, mahalle muhtarları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri, üniversitelerin ilgili bölüm temsilcileri ve komisyon üyesi olmayan meclis üyeleri görev alanlarıyla ilgili konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına iştirak edebilir, görüşlerini belirtebilir, ancak oy kullanamazlar.

Aynı Kanuna, mahallelere yardım başlığı altında bir madde eklenerek belediyelere mahalle yönetimleri konusunda bir takım görevler verilmesi de aynı yönde değerlendirilebilir. Belediyeler, mahallelere yönelik hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinde mahalle muhtarlığının ve mahalle halkının katılımını sağlayıcı tedbirleri

alır, mahalle halkının önereceği ve katkı sağlayacağı projeleri öncelikle değerlendirir ve imkânları ölçüsünde mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin görevlerini yapmalarına ve muhtarlık bina ve bürolarının tesisine yardımcı olur.

Bu konuyu biraz açmak gerekirse, 2001 yılında TBMM’de gündeme alınan tasarıda mahalle yönetimleri ile ilgili düzenlemede, yerleşimlerin toplumsal gereksinimleri karşılayacak şekilde tasarlanması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi düşüncesi, yaşanabilir kentlerin ancak yaşanabilir mahallelerden kurulabileceği gerçeğine işaret edilmektedir.³²⁸

İl özel idarelerinin yurt dışı ilişkileri ve görev alanlarıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslar arası teşekkül ve organizasyonlara katılımı konusu da eklenen bir maddeyle daha geniş bir bakış açısıyla düzenlenmiştir.

Yine açıklık ve katılım konusu burada da öne çıkarılmıştır. İl özel idareleri, faaliyetleriyle ilgili olarak halkın, meslek teşekküllerinin ve sivil toplum kuruluşlarının bilgi alma, görüş oluşturma ve öneride bulunma haklarını kullanabilmelerini sağlayıcı tedbirleri alır. Belediyelerde olduğu gibi mali şeffaflığı sağlamak açısından mali durum raporlarının askıda tutulması il özel idareleri için de düzenlenmiştir.

4.6.4 2003 Sonrası Dönemde Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Yasaları ve Yerel Yönetimler

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın uzun bir tarihi geçmişi vardır. 12 Eylül döneminde başlayan yapısal reform denilen politikalarla, kamu sektörünün daraltılması ve piyasa mekanizmasının serbestçe işlemesi öngörülmüş ve sanayi üretiminin arttırılması piyasa koşullarına bırakılmıştır. Mevcut kamu işletmelerinin zaman içinde özel sektöre devredilmesi amaç olarak benimsenmiştir. Dünya bankası öncülüğünde yürüyen, devleti yeniden yapılandırma faaliyeti, kamu sektörünün KİT’lerle başlayan tasviye süreci olmuştur. Kamu sektörü sosyo-ekonomik kalkınmada öncülük pozisyonundan alınmıştır. Bu süreçte, başta sanayi olmak üzere tarım ve hizmet alanındaki KİT’ler özelleştirilmiştir. 2003 sonrası kamu yönetimi reformu, 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlayan yapısal uyarılama reformlarının devamıdır.³²⁹ Türkiye’nin AB üyeliğine aday ülke olması sonrasındaki süreçte, Türkiye’de kamu yönetimi

³²⁸ Toprak, Z., 2001, s.102

³²⁹ Yıkılmaz, N., 2003, “Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, TMMOB- Metalurji Mühendisleri Odası, Metalurji Dergisi, Ankara, S.136, s.12

sistemine dâhil yapılacak değişiklik çabaları hız kazanmıştır. Bu çabalar 1998 ve 2001 tarihli tasarılarla daha da somutlaşmış ve son olarak 2003 tarihli kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reform paketi çerçevesinde belirli bir düzeye ulaşmıştır. Bu kapsamda onaylanan Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanun, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Dernekler Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bilgi Edinme Kanunu ve bunlara çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu Türk yerel yönetim sisteminde merkez- yerel yönetim ilişkilerinde hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimleri idari, siyasi ve mali açılardan merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikinci durumu değiştirme ve çağdaş normlara uygun, yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçişi sağlama açısından bir başlangıç olabilir. Eksikliklere ve uygulamaya ilişkin yetersiz düzenlemelere rağmen bu reform paketi çerçevesinde onaylanan yasalar, yerinden yönetim konusunda önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.³³⁰

KYTK tasarısının üç temel özelliği vardır: Yerelleştirmeci, özelleştirmeci ve yönetişimci bir tasarıdır.³³¹ Tasarının merkezi ve yerel yönetimlere ilişkin sorun olarak görülen önemli noktalara yönelik kapsamlı çözümler getireceği düşünülmektedir. Bu çözümler şöyle özetlenebilir.³³² A) Kamunun faaliyet alanı ve kamu kesimi tarafından sunulan hizmetler yeniden tanımlanacaktır. B) Kamusal hizmetler sadece bürokrasi tarafından tekel olarak değil, alternatif yöntemlerle piyasa ortamında sunulacaktır; C) Kamu birimleri ve kamu çalışanları aralarında rekabet edeceklerdir; Ç) Girişimci bir yönetim doğacaktır. Çalışanların inisiyatif, risk ve sorumluluk alabilme yetenekleri gelişecektir; D) Kamudaki tasarruf, etkinlik, verimlilik, kalite ve performans eksiklikleri giderilecek özellikle performans ölçümü gündeme gelecektir. E) Özel kesim işletme, kavram ve teknikleri kamu teşebbüslerinde uygulanacaktır; F) Kurallara değil, misyona, amaca ve sonuca odaklanılacaktır; G) Üstlerin emir ve direktiflerinden ziyade hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklanmak söz konusu olacaktır. Bir diğer deyişle, üstlerin

³³⁰ Ökmen, M., 2006, “Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, AB yolunda Türkiye: Müzakere Sürecinin Ekonomi Politiği, Dikkaya, M., (ed),Alfa Yayınevi, İstanbul ,s.23

³³¹ Yıkılmaz, 2003, s.13

³³² Salur, 2006, s.319

emir ve direktiflerinin hizmetlerden yararlananların istek ve talepleriyle çelişkili olmasının önü alınacak hizmetten yararlananlar yeniden tanımlanacak ve onlara seçenekler sunulacaktır; Ğ) Kamunun denetiminde bireyler söz sahibi olacaklardır; H) Vatandaşlar ve çalışanlar yönetim sürecine katılacaklardır. I) Yönetim desentralize olacaktır.

Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin görev yetki ve sorumluluklarına, yapılanmasına ve işleyişine ilişkin önemli düzenlemeler getiren söz konusu yasalar ve yasa tasarıları öncelikle, merkez yerel-yönetim ilişkilerinde, yerel yönetimlerin merkezin idari temsilcileri ya da taşradaki uzantıları olma modelinden merkezle yerel yönetim arasında ortaklık modeline doğru bir gidişin olduğunu ya da yasaları hazırlayanların bu düşünceyle hareket ettiklerini söyleyebiliriz. Getirilen(Getirilmeye çalışılan) düzenlemelerde, merkezle yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında görev bölüşümü ve dağılımı vurgulanmaktadır. Ortaklık modelinin doğal bir uzantısı ve yerinden yönetimlerin güçlü kurumlar olduğu birçok Avrupa ülkesinde görülen genel yetki ilkesine de yer verilmektedir. Böylece yerel yönetimler, yasaların başka kurumlara bırakmadığı her türlü yerel hizmet ve görevi yapabileceklerdir.³³³Yukarıda sözünü ettiğimiz yasa tasarıları özellikle AB'ye uyum çerçevesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ının ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir yönünü oluşturan yerellik ilkesinin bir gereği olarak ortaya çıkmışlardır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı çerçevesinde "Yerel Yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılma yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir. Bu iş bölümünde keyfilik değil, hizmetin hangi noktada etkili ve verimli bir şekilde ve vatandaşın arzuları doğrultusunda verileceği esas alınacaktır", İfadeleriyle, kamu yönetimimizin temel sorunu olan merkezizetçi, anti demokratik yapısına parmak basarak "vatandaş odaklı" yönetimi gündeme taşımıştır.³³⁴

Yeniden yapılanma yönünde yapılan mevzuat değişikliklerinin önemli bir yanı da dünyada hızla öne çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim dinamikleri ile paralel düzenlemeler getirmesidir. Eksikliklere rağmen, yine de süreç içinde, yerel yönetimi yalnızca sınırlı hizmetler üreten bir yapı ve merkezi hükümetin uzantısı olarak gören anlayıştan, yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesinin baş aktörü,

³³³ Kösecik, Özgür, 2005, s.11

³³⁴ Salur, 2006, s.21

özerk, demokratik, katılımcı, saydam olması gereken bir kurum nitelenmesine doğru geçilmekte olduğu söylenebilir. Bu anlayış değişikliklerinin izlerini, katılımcı bir anlayış içinde hazırlanan ve Habitat II Konferansı'nda (İstanbul, 1996) sunulan Türkiye Raporu'nda ve Eylem Planı'nda bulmak mümkündür. Bu Plan'da, amaçlar nitelikli ilkeler olarak; sürdürülebilirlik (sustainability), yaşanabilirlik (livability), hakçalık (equity), kentli bağlılığı (civic engagement), yapabilir kılma (enabment) ve yönetim (Governance) sunulmaktadır. Dolayısıyla, bu ilkelerden yola çıkmayan herhangi bir reform veya yeniden yapılandırma çabasının yaygın bir destek görmesi kuşkuludur. Yönetişimin, daha önce tartışılan özellikleri bu Eylem Planı'nda da vurgulanmakta, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kayması gereğine işaret edilmektedir. Yeni toplumsal işbölümü çerçevesinde tek öznenin(devletin) hâkimiyetini aramak yerine yerel, ulusal ve uluslar arası ölçekte yeni aktörlerin devreye sokulması önem kazanmaktadır. Yeni ilişkiler sistemi içinde demokratiklik, açıklık, hesap verebilme, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi (subsidiarity) öne çıkmaktadır. Bütün bu vurgular, devletin halka en yakın kademesi olan yerel yönetimlerin, etkin birer aktör olabilmeleri için, kendilerinin değişmeleri gerektiğine işaret etmektedir.³³⁵Yeni yasal düzenlemeler büyük oranda sözü edilen yaklaşımların devamı olduğu yani yönetim odaklı olduğu izlenimini vermektedir. Özellikle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecinin içine çekilmesi ve yine kent konseyleri ve Yerel Gündem 21'lerle katılım sağlanmasına ilişkin düzenlemeler olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

Bu yönde atılan adımların kapsayacağı yeni yasal düzenlemelere çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu'nun genel gerekçesi içeriğinde de açık bir şekilde dile getirilmektedir. Bu yaklaşıma göre, Türkiye'nin 1990 sonrası karşı karşıya kaldığı bir takım iç ve dış dinamikler son tahlilde ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel kuramları ve krizleri ortaya çıkartmıştır. Ekonomik krizler ve yolsuzluklar genel olarak kamu yönetiminde özeldir ise yerel yönetimlerde yeniden yapılanmaya ilişkin tartışmaları arttırmakla kalmayıp bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu bağlamda, yukarıda sözü edilen tasarının hazırlanmasını ortaya çıkaran koşulların giderek ağırlaşması, 1990'lı yılların sonuna

³³⁵ Göymen, K., 2000, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, S.2, s.8-9

doğru kamu yönetiminde yaşanılan olumsuzlukların yaygınlaşması ve daha belirgin hale gelmesi, uluslararasında meydana gelen gelişmeler, Avrupa Birliği'ne giriş meselesinin daha somut bir nitelik kazanması ve yaşanılan ağır ekonomik kriz gibi faktörler, sadece kamu yönetiminde değil, politik alanı da kapsar biçimde yeniden yapılanmayı Türkiye'nin gündemine tařımıřtır³³⁶. 2003 Ekim'inde geniş katılımlı bir çalışmayla somutlaşan ve 2004 başında TBMM gündemine gelen, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, daha önce hazırlana iki tasarının içeriğinden de yararlanılarak hazırlanan ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamında yerel yönetimleri ve diğer sivil aktörleri yada yönetişim faktörlerini ne çıkararak bir tasarı niteliğindedir. Birtakım eksiklikleri ve eleştirilebilecek noktaları bulunmakla birlikte, önceki tasarılarla karşılaştırıldığında daha yerinden yönetimci ve yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren i ve dış faktörlerin daha yönetişimci bir okumayla ele aldığı sylenilebilecek bu yasa doğru bir biçimde uygulanabilirse yerel yönetişimin Türkiye gündemine önemli katkılar sağlayabilir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın ilk bölümünde yer alan amaç kısmına göre, Bu kanunun amacı,1. Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması, 2. Kamu hizmetlerinin adil, sratlı, kaliteli, etkili ve verimli bir Şekilde getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; 3. Merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması, 4. Kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir. Tasarı'nın birinci amacında, çok genel ve ağdaş kavramlar bulunmaktadır. Bilindiği üzere, bunların etkinliği işlerlik kazandığı ölçüde artmaktadır. İkinici ve üçüncü amaçlarında ise, kamu hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımına ve örgütlenmeye ilişkin olduğu görülmektedir. Tasarı'da, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri ise, "sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyaına ve hizmetlerinin sonucuna odaklık esas alınır" Şeklinde ifade edilmektedir. Merkezi idarenin genel yetkileri ele alınırken ise, "hizmetlerin verimli ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesi" konusuna dikkat çekilmektedir. Yine "kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kuruluşu

³³⁶ Coşkun, B., 2004, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma zerinde Bir Değerlendirme", Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Uzun, T., zen, S., (ed), Seçkin Yayınevi, Ankara, s.107

niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasiteleri geliştirmek de” merkezi idarenin genel yetkileri içinde ele alınmaktadır. Tasarı’yı önceki tasarılarından farklı kılan diğer bir konuda yönetim dinamiklerini öne çıkaran iç ve dış faktörlerin ayrıntılı bir analize tabi tutulmasıdır. Tasarı’da, kamu yönetimindeki yeni anlayışlarda öne çıkan ve Türkiye’de son dönemlerde üzerinde tartışılan yerel yönetim reformu çabalarına egemen olan, toplumdaki bütün aktörlerin ortaklık anlayışı içinde karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını öngören “Ortaklaşa yönetim” ya da “yönetişim anlayışı” kapsamındaki uygulamaların ve “yeni kamu işletmeciliği” anlayışı ilkelerinin yansımaları kendini göstermektedir. Yerel yönetimlerin meclislerinde kurulacak İhtisas Komisyonu toplantılarına, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin, sendikaların, gündemdeki konularla ilgili sivil toplum kurumlarının temsilcilerinin katılabilmesi ve görüş bildirebilmesi ve bu birimlere hizmet gördürebilmesi, halkın hizmetlerin yapılmasına gönüllü katılımının sağlanması, kent konseylerinin görüşlerinin belediyeler tarafından değerlendirilmesi yönetim anlayışının; performans denetimi, stratejik planı, yıllık performans planı, başarılı personelin ödüllendirilmesi, sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi de yeni kamu işletmeciliği modelinin yansımalarının örnekleridir. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin yeni rollerine uygun, kendilerinden beklenen sorumlulukları yerine getirmelerine yardımcı olacak mekanizmaların yerel yönetim sistemine dahil edilmesi çabalarının yansımasıdır.

Reform kapsamında çıkarılan mahalli idare kanunlarında, yerel yönetimlerin yıllardır çözüm bekleyen sorunlarının giderilmesi için pratik düzenlemelerde getirilmiştir. Belediye ve büyükşehir belediyesi kurulması için gereken asgari nüfus kriterlerinin yükseltilmesi, 2.000’in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi, belediye sınırı veya meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin sona erdirerek ilgili belediyeye katılması, belediye encümeninde atanmışlar ve seçilmişler arasında denge kurulması, Büyükşehir belediye encümenine Büyükşehir belediye meclisinden üye seçimi; yerel yönetimler halk denetçisinin getirilmesi, iç ve dış denetimle mali denetimin yanısıra performans denetiminin getirilmesi, yerel meclislerin her ay toplanması, valinin il genel meclisi başkanı olmaktan çıkarılarak il

özel idaresinin daha demokratik bir yapıya dönüştürülme çabası, yerel yönetimlerde norm kadro esaslarının uygulanması, personel giderlerinin sınırlandırılması ve yaptırıma bağlanması, kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışmaların doğrudan yapılabilmesi ve yerel yönetim gelirleri ile ilgili yeni düzenlemeler bu kapsamda değerlendirilebilir.³³⁷

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Türkiye'nin kamu yönetiminde merkez ve yerel boyutunda yeniden yapılanmayı gerektiren iç ve dış faktörlere ilişkin önemli analizler yapmış ve bu bağlamda bir içerik ortaya konmuş olmakla birlikte, yine de bir takım eleştiriye açık noktaları da bulunmaktadır. Özellikle, vatandaşı müşteri gibi görme konusunda aşırıya gidildiği, denetim vb. işlevleri sağlayacak kurumlar başta olmak üzere anayasayla çelişen hükümler bulunduğu konularında yoğunlaşan bu eleştirilerin yanında önemli bir başka nokta da Tasarı hakkında söylenenlerin, yazılıp çizilenlerin, teknik boyutla sınırlı kalması ya da polemik düzeyini aşamaması gerçeğidir. Bundan da önemlisi, hukuki düzenlemelerin içeriği kadar pratiğe dönük uygulamalardaki başarının önemi de inkar edilemez. Bu ise, ülkedeki demokratikleşme, yerel demokrasi kültürü ve eğitim gibi bir takım değerlerle yakından ilgilidir. Ayrıca bu yeniden yapılandırma çalışmaları sosyal, siyasal, idari ve mali boyutları ile devam ettiği için yapılan tartışmaların ve eleştirel yaklaşımların da büyük çoğunluğu itibariyle olumlu katkılar sağlayabileceği düşünülmektedir.

Bu konudaki tartışmalarda öne çıkan eleştirilerin odağında, reformun mevzuat değişikliklerinden ibaret olmadığı görüşü yer almaktadır. Aykaç'a göre, Türkiye, merkeziyetçi, hiyerarşik, mevzuatçı, bürokratik yönetim yapısıyla, yüksek düzeydeki nüfus yoğunluğu ile ulusal ve uluslar arası toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Ülkemizde yapılan reform uygulamaları birbirinin tekrarı olup hemen hemen aynı saptamalarda ve çözüm önerilerinde bulunmaktadır. İdari reform çalışmalarının bir nevi yasal düzenlemeler manzumesi olarak algılanıp yönetim aygıtında yapılacak bir takım teknik iyileştirmelerden ibaret olduğunu düşünmek bu çalışmaların sosyal gerçeklikten ve yönetim felsefesinden kopartılarak suni bir ıslahat çalışmasına indirgenecektir. İdari reform çalışmalarında az gelişmişli sendromu olarak da nitelenen bir haleti ruhiyeden kurtularak yönetim sistemini mevzuatçı bir bakış açısına mahkûm etmemek gerekmektedir. Bu bağlamda ülkemizde sıkça karşılaşılan bir durum olarak, yönetimin şikâyet edilen bir noktası için yeni bir yasal düzenlemeye

³³⁷ Kösecik, Özgür, 2005, s.12-13

gitme veya mevzuatçı konu ile ilgili yeni bir örgüt oluşturma alışkanlığından kurtularak yönetim sisteminin bütününe kapsayan çağdaş, nitelikli, katılımcı, değişime ve gelişmeye açık yeni bir bakış açısına ve yönetim kültürüne ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca, merkezi idareye bir düzenlemeye gitmeden yerel yönetimlerde yapılacak düzenlemeler çok anlamlı olmaz. Yerel yönetimlere ilişkin yapılacak düzenlemelerde yapılacak ilk şey, sağlıklı bir görev paylaşımıdır. Önce merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında bir görev taksimatına gitmek gerekir. Bu çerçevede, yerel mahiyette olan ve özel teşebbüs tarafından görülmeyen tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devri esas olmalıdır. Sağlık, sosyal yardım, çevre, imar, turizm gibi merkezi idarenin görev alanında sayılan pek çok hizmetin yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu düzenlemeler yapılırken yerel yönetimlerin yeni bürokratik ve hantal kuruluşlara dönüştürülmemesine de dikkat edilmelidir. Görev taksimatının sağlıklı işleyebilmesi için yerel yönetimlere görevleri ile orantılı bir gelir sağlamak gerekir. Gelir paylaşımında bağımlılığın azaltılması, gelir ve görev dağılımının temel yasalarda yapılacak değişikliklerde güvence altına alınması gereklidir.³³⁸ Bu yaklaşımların bazı eksikliklere rağmen özellikle merkez ile yerel arasında görev paylaşımı ve temel ilkeler açısından yapılan çalışmalarda göz önünde bulundurulduğu söylenebilir.³³⁹

Reform çalışmaları esnasında karşılaşılan en büyük sorunlardan biri Anayasanın bağlayıcı hükümleridir. Bilindiği gibi yasalar anayasaya uygun olmak zorundadır. Yasalarda yapılacak herhangi bir değişiklik, bu anlamda kolayca ve sıklıkla anayasaya çarpmaktadır. Örneğin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak gerçekleştirilmesi gereken hizmette yerellik anlayışıyla uyum sağlayabilecek düzenlemeler, Anayasa'nın 127. maddesini aşmamaktadır. Bu maddede belirtilen vesayet denetimi ilkesi özerklik şartındaki hukukilik denetimi ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Çoğaltılması mümkün olan örnekler bizi, gerçek bir reformun ancak Anayasa'dan başlayarak mümkün olabileceği düşüncesine ulaştırmaktadır. Buna ek olarak, altında Türkiye Cumhuriyeti'nin imzası bulunan ve usulüne uygun olarak onaylanıp yürürlüğe konan uluslararası belgeleri ısrarla görmezden gelerek yerel yönetim reformu yapılamaz. Çağdaş uygarlık hedefinin somutlaştığı Avrupa Birliği'ne

³³⁸ Görmez, K., 2000, "Demokratikleşme Açısından Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri", Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 4/2000, s.88

³³⁹ Ökmen, 2006, s.87

üyelik sürecinde başlatılan uyum çalışmalarının hayati unsurlarından biri, yerel yönetimler alanıdır. Bu alanda 10 yıl öncesinden uymayı taahhüt ettiğimiz kriterlere ilişkin olarak ne yazık ki mesafe kat ettiğimiz söylenemez. 1988 yılında imzalayıp 1993 yılında yürürlüğe koyduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı iç hukukumuzla uyumlaştıracak herhangi bir çalışma yapılmamıştır.³⁴⁰ Her ne kadar yeniden yapılandırma kapsamındaki yasalar, şartın çerçeveselendirdiği özerklik, yerindenlik, şeffaflık, katılım vb. ilkelere büyük oranda uygun olsa bile Anayasal değişikliklere gidilmeden alt metinlerdeki düzeltimlerin hukuksal olarak potansiyel sorun alanı oluşturabileceği göz ardı edilmemelidir.³⁴¹

Anayasal çerçeve ile ilgili başka eleştirilerde bu süreçte dile getirilmektedir. Buna göre, Türkiye'de kamu reformu başlığı adı altında sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Mahalli İdareler Kanun Tasarısını gerçek anlamda bir reform önerisi olarak nitelemek mümkün görünmemektedir. Zira, olağanüstü bir rejim döneminde hazırlanıp onaylanmış bir anayasayı referans almak bir yana, kısmi iyileştirmelerden öteye gidemeyen bu tasarıların reform olarak adlandırılmaları etimolojik olarak da doğru değildir. Buda taslakların gücünü ve etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır. Bu durumda yerindenlik ilkesine anayasal güvence sağlama olanağı da kaybedilmiş bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi “mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenir hükmünü taşımakla birlikte bu kavramları tanımlamamaktadır. Anayasa değişikliği yoluna gidilmemiş olması, yeni yerel yönetim kademelerinin oluşturulması ve anayasal güvenceye kavuşturulması fırsatının yok olmasına neden olmuştur. Oysa, İstanbul belki bir ölçüde de Ankara ve İzmir gibi metropoller için büyükşehir modelinin yetersiz kaldığı, hatta bu konuda merkezi yönetimin kendisinin de yeni model arayışların girdiği göz önüne alınırsa, yeni yerel örgütlenme modellerinin oluşturulmasına olanak verecek düzenlemelerin tamamen göz ardı edilmesi büyük bir eksikliktir. Ayrıca, bölge yönetimleri üzerinde de ciddi biçimde durulması ve buna olanak tanıyacak anayasa değişikliklerinin şimdiden yapılması yerinde olurdu. Oysa kanun koyucu bu olasılığı tümüyle ortadan kaldırmak ister görülmektedir. Nitekim KYTKT'nin 7-k maddesinde “birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler” de merkezi idarenin yürüteceği görev

³⁴⁰ Erbay, Y., 2000, “Yerel Yönetimlerde Nasıl Reform Yapamayız?”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 2/2000, s.72

³⁴¹ Ökmen,2006, s.88

ve hizmetler arasında sayılmaktadır. Öte yandan KYTKT'nin 5-e maddesinde “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” ifadesi bulunmaktadır. Yerindenlik ilkesine yasallık kazandırılması, tasarının olumlu yanlarından birisidir. Doğrudan demokrasi araçlarına ise tasarıda oldukça sınırlı bir yer verildiği görülmektedir. Ne karar alma nede danışma amaçlı olarak yerel referandumu yer verilmemektedir. Ancak, gerek KYTK tasarısı'nın amaç bölümünde gerekse Mahalli İdareler Kanun Tasarısı'nda katılım konusuna vurgu yapılmaktadır. Bu amaçla Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nın da öngörülen muhtarların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin yerel meclis toplantılarına oy hakları bulunmaksızın katılımı, yine söz konusu tasarıların belediye ve büyükşehir'e ilişkin bölümlerinde önerilen kent konseyleri, yerel demokrasi ve katılım açısından son derece olumlu bir düzenlemedir.³⁴²

Reform kapsamında ele aldığımız gerek KYTK Kanunu ve gerekse Yerel yönetimlerle ilgili onaylanan diğer yasaların varmak istediği genel amaç ile Türkiye'nin Avrupa Birliği ile uyum süreci arasında da yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu, AB ye üyelik sürecinde, merkezi idarenin ve özellikle yerel yönetimlerin idari kapasitelerini güçlendirme amacıdır. AB'ye katılım öncesi dönemde diğer aday ülkelerdeki reform süreçlerinde olduğu gibi, ülkemizde de kamu hizmetlerinin sağlanmasında sorumluluk alanı genişleyen yerel yönetimlerin, üyelik sonrası kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmeleri amacıyla, örgütlenme ve işleyiş ilkeleri açısından reforma tabi tutulması ve sonuç olarak yerel yönetim birimlerinin kapasitelerin artırılması gerekmektedir. Bu çerçevede, Türk yerel yönetim sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan ve ulusal programda da yer alan reformlarla yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi hedeflenmektedir.³⁴³

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabaları bu noktada da eleştirilere konu olmaktadır. Bir eleştiriye göre, gerçekleştirilmeye çalışılan son reform, Türk Devlet yapısını ve yönetsel sistemini Avrupa Birliği'nin ve diğer küresel finans çevrelerinin talepleri doğrultusunda yeniden yapılandırmaktadır. Bu reform, genel olarak hem devleti ve kamu yönetimini küçültmekte ve etkisizleştirmekte, hem merkezi yönetimi sınırlandırmakta hem yerel yönetimleri ve sivil toplumu güçlendirmekte, hem de genel olarak serbest piyasacılığı temel yaklaşım olarak benimsemektedir. Kısacası

³⁴² Eliçin, 2004, s.42- 43

³⁴³ Kösecik ve Özgür, 2005, s.13

reform açıkça adem-i merkeziyetçi ve piyasacı bir nitelik taşımaktadır. Ancak aynı süreç küresel ekonomik faktörlerin ulusal alandaki varlığını ve etkinliğini kolaylaştırdığı için küreselleşmiş özelliklerde taşımaktadır. Bu nitelikleriyle de aslında son on yıllarda bütün dünyada yaşanan globalleşmeci ya da küreselleşmeci eğilimlerle örtüşmekte ya da benzeşmektedir.³⁴⁴ Son reform 1980’lerde başlayan küresel ekonomiyle eklemlenmenin ikinci ayağını oluşturmaktadır. İlk dalga, 1980’den başlayarak iktisadi-mali liberalizasyon reformları dalgası olmuştur. İkinci dalga 1990’lardan başlayarak ama kapsamlı bir biçimde 2000’li yıllarda belirmiş ve dikkatler devlet aygıtının kendisine çevrilmiştir. Hem dinamikleri hem politika oluşturucusu bakımından dışsal olan reform politikasının ikinci dalgası, Türkiye’de bir dizi düzenlemeyle birlikte KYTKT olarak bilinen yasa metniyle içselleştirilmektedir. Bu tasarı, küresel reform politikasının hem ilkelerini hem kavram-kurum ağını tartışmaksızın olduğu gibi kabul etmiştir.³⁴⁵

Bu çerçevedeki eleştirilerin yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim kavramlarına getirilen eleştirilerle benzerliği dikkati çekmektedir. Liberal düşüncenin öncülleri bağlamında küreselleşme-yerelleşme dikotomisi merkezli bu eleştirilerin genellikle Türkiye’nin AB’ne girişi baştan olmak üzere özelleştirme, serbest piyasa, yerelleşme vb. liberal nosyonlara ve süreçlere karşı olduğu görülmektedir. Elbette bir dünya görüşünün bütün önermelerinin doğru olması mümkün olmadığı gibi tamamen yanlış olabilirdiği de mantıklı değildir. Yani, küreselleşmenin neoliberal söylem çerçevesinde kapitalizmin yeniden yapılanması olduğu algılanmasından hareketle, bir yönetim tekniği olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yapısal-fonksiyonel olarak yeniden yapılandırılmasına ya da bu anlamda farklı kategorilerde evrensel standartlar oluşturan AB’ne girişine karşı durma formatlarına bürünmenin, Türk kamu yönetiminin kemikleşmiş sorunlarına bir katkı sağlayacağı açıktır. Bunun yerine kavramları ve olguları bir realite olarak fırsat-tehdit analiz çerçevesinde analiz etmek daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır. AB’ne üyelik de dâhil olmak üzere, süreçleri dış faktörlerin kendine özgü koşulları açısından değil, ülkemizin ve toplumumuzun evrensel değerleri ve standartları kazanmasının bir aracı olarak değerlendirmek

³⁴⁴ Gül, H., 2005, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına Adem-i Merkezileşme, Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarında Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform, Özgür, H., Kösecik, M. (ed), Nobel Yayınevi, Ankara, s.41-42

³⁴⁵ Güler, Ayman, B., 2004, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, Bahar Sayısı, s.27

gerekmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması da içinde olmak üzere, iç Dinamiklerimizin evrensel değerler ve gelişmeler bağlamında dönüşümü gerçekleştirmeye yetmediği bir durumda. AB'ne giriş yalnızca standartları yükseltmenin bir manivelası olarak algılanmalıdır. Sürecin sonunda Avrupa Birliği bizi kabul etmez ya da ulusal çıkarlarımıza uymadığı takdirde belki biz üyelikten vazgeçebiliriz; önemli olan bu değil, bu süreçte insanlığın ortak kazanımlarının ve standartlarını kullanabilecek pozisyonu yakalayabilecek adımları atmaktır.³⁴⁶

Tasarı ve yeni yasalar, eksikliklerine rağmen bu yönde önemli ve şimdiye kadar atılamamış adımlar içerdiğinden dolayı, yapıcı eleştirilerin yanında bazen “yapılmış olmak için yapılan” ya da “ideolojik önyargılarla örüntülenmiş” eleştirilere de konu olmaktadır. Tasarıların sürekli olarak söylenen ama bir türlü gerçekleştirilmeyen reform çalışmalarının tümünü kapsayan bir nitelik taşıması, tepkileri artırmakta, yasalaşma sürecini zorlaştırmaktadır. Tasarı ve yasalar kimine göre Türkiye'nin kurtuluş reçetesi olarak görülürken, kimileri tam tersini ileri sürmekte ve hatta daha da ileri giderek ülkenin bölünmesiyle ilişkilendirilmektedirler.³⁴⁷ Avrupa Birliği ve uluslar arası kuruluşların Türkiye'deki reformlara mali ve teknik destek sunması ise reformlara şüpheci yaklaşımları daha da arttırmaktadır. Bu eleştirilerin her iki yönde de bazen amacından uzaklaştığı ise bağlamda dikkatlerden kaçmamaktadır. Yeniden yapılanma çerçevesindeki yasaların ülke bütünlüğünü tehlikeye atması söz konusu olmadığı gibi her şeyin çözüm olarak gösterilmeye çalışması da doğru bir yaklaşım değildir. Ancak, yeniden yapılanmanın uzun tarihi geçmişi göz önünde bulundurulduğunda, atılan adımların hem içerik hem de kapsam bakımından önceki dönemdeki çabaların oldukça ilerisinde olduğu ifade edilebilir.³⁴⁸

Bütün eleştirilere rağmen AB'ye uyum sürecinde çıkarılan ve yerel bölgesel yönetimleri ilgilendiren tüm yasalar (Belediye, İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi, mahalli idare birlikleri v.b gibi) AB uyum sürecinde ortaya çıkan yerel-bölgesel kalkınma politikaları ile paralel bir görünüm oluşturmaktadır.

³⁴⁶ Ökmen, 2006, s.91

³⁴⁷ Al, H., 2004, “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Post Modern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, Amme İdaresi Dergisi C.37, S.4, s.1

³⁴⁸ Ökmen, 2006, s.92

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AB SÜRECİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN BİR PARÇASI OLARAK BÖLGE YÖNETİMLERİ VE BÖLGESEL POLİTİKALAR

1. Türkiye’de Bölgesel Örgütlenmenin Tarihi Gelişimi

1876 Anayasası’ndan beri anayasalarımız mülki yönetim bölümlenmesine gitmiş ve Kanun-i Esasi’nin 108. maddesi, ilin yönetiminin “yetki genişliği” ve “görev ayrılığı” ilkesi uyarınca kurulması ve düzenlemelerin talimatla yapılması esasını getirmiştir. 1876 Anayasası, yetki genişliğine dayalı il yönetim sistemini benimsemiş; bölge yönetimleri ile ilgili bir düzenlemeye gitmemiştir. Bölge yönetimleri ile ilgili ilk düzenleme 1913 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat”da yer almıştır. Söz konusu geçici kanunun 1. maddesinde “iller ve nahiyeler idaresi kanunlarının süratle uygulanması ve yönetimde ciddi bir örgütlenmeye ulaşılması ve güvenliğin, imarın, ulusal servetin elde edilmesi, artırılması için Osmanlı Ülkesi teftiş bölgelerine bölünür, ve her teftiş bölgesi bir genel müfettişin gözetimine verilir”.³⁴⁹ Bu bölge yönetimi düzenlemesinde kamu yönetiminin gerekleri, güvenlik, imar ve ekonomik esaslar dikkate alınmıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1921 Anayasası’nın 21. maddesinde “iller ekonomik ve toplumsal ilişkileri bakımından birleştirilerek, genel müfettişlik kıt’aları (bölgeleri) oluşturulur” hükmü bulunmaktaydı. Burada da “ekonomi” ve “toplumsal ilişkiler” ölçütleri bölge oluşturmada esas alınmıştır.

1924 Anayasa’sında “Genel Müfettişlik” kurumuna yer verilmemiştir. Dolayısıyla bu anayasa da “bölge” kavramı ve yönetimi düşüncesi bulunmamakta ve yönetimi de il sistemini benimsemiş olmaktadır. Anayasa ya göre Türkiye, coğrafi durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüş ve ayrıca bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelmektedir. Görüldüğü üzere, 1924 Anayasası mülki bölümlenmede ülkenin “coğrafi durumu” ve “ekonomik ilişkiler” ölçütleri esas almış ve 21 Anayasası’nın ölçütlerinden ayrılmıştır.

25 Haziran 1927 tarihinde güvenlik ve asayişin korunması, ortak ve sistemli bir yönetim ve kalkınma sağlamak amacıyla 1164 sayılı “Genel Müfettişlikler Oluşturulmasına Dair Kanun” çıkarılmıştır. Bu yasa, genel müfettişliklerin kurulması

³⁴⁹ Keleş, 2006, s.171

kaldırılması konusunda hükümete yetki veriyordu. Uygulamada illerin tepkisine yol açan bu örgütlenme başarılı olamamış; 1949 yılında 5442 sayılı İl Yönetimi Yasası yürürlüğe girince, bu 1164 sayılı Yasa, anayasanın 89. maddesine aykırı olduğu gerekçesi ile 5990 sayılı Kanunla yürürlüğüne son verilmiştir. 1924 Anayasası'nda bölgesel örgütlenmeye ilişkin bir hüküm olmamasına karşın, uygulamada birçok bölgesel örgütün, kurulduğu görülmüştür. Diğer bir anlatımla, merkezi yönetim taşra kuruluş ve yönetiminde temel ilke, mülki idare bölümleri ve il yönetim sistemi olmakla birlikte özellikle son 30-40 yıl içinde kurulan taşra örgütlerinin çoğunda birkaç ili içine alan bölgesel kuruluşlara gidilmiştir. Görüldüğü üzere, bölgesel örgütlenmelere gidilmesinde sorun, bir merkezi yönetim biriminin, kendi kamusal yükümlülüklerini yerine getirebilmek için taşrada örgütlenmesi değil, bu örgütlenmenin, mülki yönetim bölümlenmesi olan il yönetim sistemini aşması, birden çok ili içine alıyor olmasıdır.

Bu olgudan yola çıkan 1961 Anayasası ve İl Yönetim Yasası, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşların oluşturulmasına olanak tanımıştır. 1961 Anayasası 115. maddesinde, “Türkiye, merkezi yönetim kuruluşları bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetinin gereklerine göre iller, iller ve diğer kademeli bölümlere ayrılır” ifadesini kullanmış; ayrıca bu maddenin son paragrafında “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çerçevede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirebilir” kuralına yer vererek, bölgesel kuruluşların oluşturulmasında anayasal bir dayanak oluşturulmuştur.

Bu maddede geçen “çevre” kavramına açıklık getirmek gerekirse, ülkemizde “bölge” sözcüğünden uzun süredir korkulmaktadır ve kullanılmak istenmemektedir. Bölge sözcüğü kullanılırsa sanki bundan yetki genişliği yerine özerklik, siyasal yerinden yönetim ve federalizme geçişin ilk adımı gibi sonuçlar çıkarılabileceğinden kaygılanılmıştır.

1961 Anayasası, mülki yönetim bölümlerinin oluşturulmasında “coğrafi durum”, “ekonomik koşullar” ve “kamu hizmetlerinin gerekleri” ölçütlerini kullanmıştır.

1982 Anayasası'da 126. maddesinde, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi yönetim örgütü kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir” kuralına yer vermiştir. 82 Anayasası'na kadarki dönemde kurulan hemen bütün taşra örgütlerinde bölgesel

birimlere gidilmiş; sonuçta sayıları giderek artan bölgesel örgütler, “doğal” bir durum almışlardır. Öyle ki, 1961 Anayasası’nda “belli kamu hizmetleri” için bölgesel örgütlenmeye gidilmesi öngörülürken, 1982 Anayasası’nda bu “belli” sözcüğü de kaldırılmıştır. Dolayısıyla herhangi bir kamu hizmeti için gerekli olduğunda ya da gerekli görüldüğünde bölgesel örgütlenmeye gidilebilecektir.

Kısaca belirtmek gerekirse, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları’na göre, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde temel birim ildir. Merkezi yönetim kuruluşlarının bir bölümünün taşra örgütlerini kurdukları il, çok işlevli (adalet, bayındırlık, maliye, milli eğitim, tarım gibi birbirinden farklı hizmetler götüren merkezi yönetim kuruluşları aynı yönetsel birim çerçevesinde işlevlerini sürdürmektedirler) bir yönetsel birim olmasına karşın, bugüne kadar merkezin taşra kuruluşları, il ve bölge olmak üzere birbirinden farklı iki düzeyde örgütlenmişlerdir. İli aşan bir bölge ölçeğinde örgütlenmeye gidilmesi temel nedeni şu olduğu söylenilebilir: Birbirini izleyen savaşlar sonucu yıkılan bir devlet ve ülkenin üzerinde yükselmeye çalışan yeni Türkiye Cumhuriyeti, bir taraftan savaş yaralarını sararak hızla kalkınmak, diğer taraftan hızla gelişen yeni teknolojiye ayak uydurmak durumundaydı.

2. Türkiye’de Bölgesel Yönetim Uygulamaları

Türkiye açısından kökenleri 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat’a kadar götürülebilen bölgesel yönetim uygulamalarına bakıldığında, bölge yönetimlerinin iki amaç doğrultusunda oluşturulduğu söylenebilir. Mülki yönetim ve güvenlik amaçlı kurulanlar ve ekonomik amaçlı kurulanlar³⁵⁰

2.1 Mülki Yönetim ve Güvenlik Amaçlı Bölge Yönetimleri

Bu amaç doğrultusunda Türkiye’de, “Genel Müfettişlik Kurumu” “Olağanüstü Hal Bölge Valiliği” ve “Bölge Valiliği olmak üzere üç tür bölge yönetimi hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

2.1.1 Genel Müfettişlikler

Esas görevi siyasal birliği sağlamak olan, ancak bu görevin yanı sıra, imar ve serveti arttırmak görevini yerini getirmekle de sorumlu tutulan Genel Müfettişlik Kurumunun yasal dayanağı 1913 tarihli Geçici Kanundur. Genel Müfettişlik Kurumu 1921 Anayasası’nda yer bulurken, 1924 Anayasası’nda Doğu ve Güneydoğu

³⁵⁰ Parlak, Sobacı, 2008, s.266

Anadolu’da meydana getirdiği iç güvenlik sorununun etkisiyle, genel müfettişlikler oluşturulmasına ilişkin 25 Haziran 1927 tarih ve 1164 Sayılı Kanun Çıkarılmıştır.³⁵¹

İllerin ekonomik, sosyal ve kültürel durumlarını topluca geliştirmek amacıyla başka görevlerle de sorumlu kılınmaları düşünülen genel müfettişlikler, uygulamada istenileni veremediklerinden, il sistemine aykırı bir örgütlenme biçimi olarak varlıklarını sürdüremeyerek ortadan kalkmışlardır.³⁵²

2.1.2 Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve 19 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren 285 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Bu kararname ile yapılan düzenlemenin amacının, kamu hizmetleriyle ve bölgesel planlamayla ilgisi yoktur. Ayrıca, bu uygulamada tüm yurdu kapsamamaktadır. Başka bir deyişle, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği’nin yetki alanı sınırlandırılmaktadır. Bunun yanı sıra, söz konusu bölgenin sınırları Bakanlar Kurulu kararı ile daraltılabilir veya genişletilebilir.³⁵³ Olağanüstü Hal Bölge Valiliği daha kurulurken geçici bir önlem olarak tasarruf edilmiştir. Nitekim, günümüzde varlığını korumamaktadır.

2.1.3 Bölge Valiliği

03 Ekim 1984 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan alanlarda görev yapacak biçimde merkezi yönetim örgütünün kurulması kabul edilmiş ve bu örgüte bölge valiliği adı verilmiştir. Kararname, illeri gruplandırarak sekiz bölge valiliği kurmakta ve bölge valiliği’nin kurulması, kaldırılması ve merkezlerinin belirlenmesinin yasa ile yapılacağını öngörmekte, Bölge valiliği’nin görev ve hizmet alanının il sınırlarını bölemeyeceğini belirtmekteydi.³⁵⁴ Ancak, Resmi Gazete’de yayımlandıktan sonra TBMM’ne sunulan Kararname, TBMM tarafından sakıncalı bulunarak reddedilmiş ve uygulamaya konulmamıştır.

³⁵¹ Türe, İ.,1998 “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği , Sorunları ve Çözüm Arayışları”, Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.2, s.70

³⁵² Demiröz, N.,1973, “Ülkemizde Merkezi İdarenin Taşrada Örgütlenme Biçimi”, Türk İdare Dergisi, Yıl.44, Özel Sayı, s.38

³⁵³ Bulut, Y., 2002, “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, Amme İdaresi Dergisi, C.35, S.4, s.27

³⁵⁴ Polatoğlu, A., 1985, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu Ve Yeni Bir Yönetim Modeli”,Amme İdaresi Dergisi, C.18, S.4,s.34

2.1.4 Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü Olarak Bölge Yönetimi

Türkiye’de merkezi yönetim, yürütmekle yükümlü olduğu hizmet ve görevleri yerine getirebilmek için coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre “il”, “ilçe”, “bucak” biçiminde örgütlenmektedir. Anayasamıza göre merkezi yönetimin taşra birimi “İl’dir”. Bakanlıkların çoğunlukla her ilde hizmet birimleri bulunmaktadır. Bu nedenle iller, merkezi yönetimin küçültülmüş bir modeli gibidir. Ayrıca, bakanlıklar bölge kuruluşları da oluşturabilmektedir. Bakanlık bağlı kuruluşlarının taşra örgütü, “bölge”, “il” ve “ilçe” şeklinde basamaklanmakta ya da doğrudan bakanlığa bağlı olarak kurulmaktadır. Bağlı statüdeki kuruluşların taşra yönetim örgütünün temel birimi bölgedir. Ancak, bölge düzeyinde örgütlenmeye gidebilmek için, bu durumun kuruluş yasasında öngörülmüş olması gerekir.³⁵⁵

Bölge kuruluşlarının ortaya çıkması, teknik gereksinimler, hiyerarşiyi azaltmak, valinin denetiminden kurtulmak ve örgütsel olarak büyümek gibi nedenlerdir. Ayrıca bugünkü mülki yönetim sistemi içinde valilik kurumunun da, işlevini çağdaş bir yönetim anlayışı içinde yerine getiremediği ileri sürülmektedir.³⁵⁶

Türkiye’de kimi merkezi yönetim kuruluşları, gördükleri hizmetin gereği olarak ülkeyi bölgelere ayırmışlar ve böylece çok sayıda bölgeler ortaya çıkmıştır. Çok yere aynı coğrafi alanda yerleşmiş bölge kuruluşları, merkez olarak farklı illeri seçmişler ya da ilgi alanlarına farklı illeri almışlardır. Böylece, illerin bölgelere dağılışı açısından karışık bir durum, bölgenin içerdiği alan ve kuruluş biçimi bakımından büyük farklar bulunan bölge örgütleri ortaya çıkmıştır. Bu durumda bölge örgütlerinin gerek kendi aralarında gerekse illerle ilişkilerde, hizmetlerin yerine getirilmesinde eşgüdüm sağlamada zorluklar çıkarmaktadır.³⁵⁷ Yalnız bir ili kapsayan bölgeler olduğu gibi, on ili içine alan bölgelerde vardır. Birçok ilde sadece 1-2 bölge örgütü bulunmasına karşın kimi büyük illerde 10-16 bölge örgütü bulunmaktadır. Kimi bölgelerin illerde, kimilerinin de hem il hem de ilçelerde alt birimleri bulunmaktadır. Bölge yönetimleri tümüyle valilerin denetimi dışında bulunmakta, yapacakları yatırımların programa alınmasından önceki planlama aşamasında iller ve yerel yönetimlerle gerekli ilişki ve işbirliğinin sağlanmaması önemli bir sorun oluşturmaktadır.³⁵⁸

³⁵⁵ Özel, 2001, s.264

³⁵⁶ Ergun, T., Polatoğlu A., 1992, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, No:241, Ankara, s.112

³⁵⁷ Örnek, A., 1991, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, s.120

³⁵⁸ Geray, C., 1999, Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri Önerisi, Ç.Y.Y.,C.8,S.2, s.12

2.2 Ekonomik Amaçlı Bölge Yönetimleri

Bir ülke içindeki bölgesel dengesizleri bir ölçüde giderebilmek, toplumsal tabakaları birbirine yakınlaştırmak ve gelirin ülke düzeyinde adaletli dağılımını sağlayabilmek amacıyla birçok ülke ekonomik amaçlı bölge yönetimleri kurmaktadır. Türkiye’de bu amaç doğrultusunda iki bölge yönetimi dikkat çekmektedir.³⁵⁹ Bunlar, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Serbest Bölgelerdir.

2.2.1 Serbest Bölgeler

6 Haziran 1985 tarihinde kabul edilen “3218 Sayılı Serbest Bölgeler Kanunu”, serbest bölgelerin amacını, Türkiye’de ihracat için yatırım ve üretimi arttırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak, ekonominin girdi ihracatını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek, dış finansman ve ticaret imkanlarından daha fazla yararlanmak olarak belirtmektedir.

2.2.2 Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

GAP, Türkiye’nin ilk bölgesel kalkınma idaresidir. 6 Kasım 1989 tarihli ve 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kurulmuştur. Önceleri, Devlet Su İşleri’nin önemli bir sulama ve enerji projesi olarak ele alınan GAP, sonraları sosyo-ekonomik bir yaklaşımla bütünleşmiş bir bölgesel kalkınma projesi olarak değerlendirilmiştir. Bakanlığa bağlı olarak kurulan GAP Bölge Kalkınma İdaresi, GAP kapsamına giren bölgenin hızla kalkındırılması ve yatırımcıların gerçekleştirilmesi için gerekli olan altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve öteki hizmetlerini yapmak ve yaptırmak veya aldırarak, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak amaç, görev ve yetkilerine haizdir.³⁶⁰

Yukarıda anlatılan uygulamaların dışında, bölge yönetimine ilişkin Türkiye’nin son zamanlarda gündemine oturan diğer kurumsal düzenleme bölge kalkınma ajansları, Türkiye açısından pek de uzun olmayan bir tarihsel geçmişe sahiptir. Kalkınma ajanslarının yeni olması ve önemi açısından ayrı bir başlık halinde değinmek gereği ortaya çıkmaktadır.

2.2.3 Türkiye’de Kalkınma Ajansları

Bölgesel gelişme politikalarını yönlendirmek ve uygulamak üzere tarihsel süreçte birçok ülke farklı yöntem ve araçlara başvurmuşlardır. Ancak özellikle 1980’lerden sonra benimsenen yeni bölgecilik anlayışı doğrultusunda, bölgesel kalkınma ajansları

³⁵⁹ Parlak, 2008, s.268

³⁶⁰ Türe, 1998, s.72

bölgesel gelişme konusunda adeta örnek bir model teşkil etmeye başlamıştır. Bu modelin benimsenmesinde ve yaygınlaşmasında Avrupa Birliği'nin etkisi büyüktür.

Bölgesel kalkınma ajansları, genel olarak, “merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak ve böylece ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini kamunun veya özel sektörün finanse ettiği bir kuruluş” olarak tanımlanmaktadır. Bu kurumların esas varlık nedenleri ise; bölgesel stratejilerin uygulanması, yerel ve bölgesel girişimciliği destekleme, alt yapı hizmetlerinin sunulmasına yardımcı olma ve özel sektörün yakın geleceği için yerel-bölgesel çözümler araştırmak ve bölgesel talepleri karşılayacak yeni ürün ve hizmet üretimi için finansal garantiler ve çözümler aramak şeklinde özetlenebilmektedir.³⁶¹

Bölgesel kalkınma ajanslarının en belirgin amacı, bölgenin potansiyellerini ve sorunlarını da dikkate alarak geliştirilen politikalar aracılığıyla, bölgedeki ekonomiyi canlandırmak ve bölge halkının gelişime katılımını ve gelişimden fayda elde etmesini sağlamaktır. Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma ajanslarının amaçları, uzun dönemli bölgesel ekonomik kalkınma için uygun koşulların yaratılması yönüyle ekonomik, bölgenin çekiciliğini arttırmak yönüyle çevresel, bölgenin sosyo-kültürel değerlerinin geliştirilmesi yönüyle toplumsal olarak sınıflandırılabilir.³⁶²

Bölgesel kalkınma ajansları merkezi idarenin öncü olduğu ve yukarıdan aşağı doğru gerçekleşen bölgesel kalkınma anlayışı yerine aşağıdan yukarı doğru gerçekleşen ve yerel-bölgesel aktörlerin öncü olduğu yeni bir bölgesel kalkınma anlayışına işaret etmektedir. Bu bağlamda, yerel yönetimleri, özel sektörü, sivil toplum örgütlerini ve bölgesel aktörleri bölgesel kalkınmaya ilişkin karar verme sürecinde yer almasını sağlamaktadır. Bu nedenle, özellikle 1990'lı yıllardan sonra geniş kabul gören “yönetişim anlayışı” nı bir araç olarak kabul etmektedir.³⁶³

Bölgesel kalkınma ajansları bürokratik yapılarına, özelliklerine, kuruluş amaçlarına, faaliyetlerine göre sınıflandırılabilirler. Bölgesel kalkınma ajansları

³⁶¹ Demirci, A. Güneşer, “Bölgesel Kalkınma Ajansları”, 2003 Yılı Sosyal Bilimler Kongresinde Sunulan Bildiri Metni, s.1, www.yayaed.org, Erişim Tarihi:12.05.2008

³⁶² Berber, M., Çelepçi, E., 2005, “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu, s.148, www.metinberber.ktu.edu.tr/linkler/kajans.pdf, Erişim Tarihi: 12.05.2008

³⁶³ Maç, N.,2006, Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye, Konya Ticaret Odası Araştırma Raporu, Konya, s.1

Demirci, A., Güneşer, “Faklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir? Ne Değildir? Turan M., (ed), Paragraf Yayınevi, Ankara, s.182-183.

arasındaki temel ayırım, geniş politik hükümetin çekirdek idari yapısının içinde veya dışında yer alması ile belirlenebilir. Avrupa’da birçok bölgesel kalkınma ajansı bağımsız birer kuruluş niteliğindedir. Bu kurumlar, kurucularına göre dört ana grupta toplanabilir:

Merkezi hükümet tarafından kurulan bölgesel kalkınma ajansları

Yerel yönetimler tarafından kurulan bölgesel kalkınma ajansları

Yerel ve bölgesel yönetimler tarafından kurulan bölgesel kalkınma ajansları

Kamu-özel ortaklığıyla kurulan bölgesel kalkınma ajansları.

Merkezi yönetim tarafından kurulan bölgesel kalkınma ajanslarının yasal konumları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, Almanya’da sınırlı sorumlu şirketler/kamu hukuku organizasyonları; İspanya’da kamu özel hukuk kuruluşları; Fransa’da karma ekonomi şirketleri; Romanya’da vakıflar; İsveç’te limitet şirketler; Hollanda, İtalya ve İrlanda’da kamu limitet şirketleri; Portekiz ve Polonya’da kamu-özel ortaklık şirketleri şeklinde yapılandırılmışlardır.

Bölgesel kalkınma ajanslarının yerine getirdikleri hizmetler ve yürüttükleri faaliyetler ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Bazı ülkelerdeki bölgesel kalkınma ajansları sadece bölgelerine dışardan yatırım çekmektedirler ve bu nedenle “zayıf ajanslar” olarak nitelendirilmektedirler. Bu kurumları söz konusu görev doğrultusunda, bilgi bankaları, enformasyon hizmetleri tesis etmekte, yurt dışında tesisler kurmakta ve etkinliklerini arttırmak için kendi ülkelerinin başkentine ve AB nezdinde ofisler kurabilmektedirler. Diğerleri ise, “kuvvetli ajans” olarak nitelendirilmektedirler ve yatırım çekmenin yanı sıra, bölgesel ekonomi ve iş hayatının geliştirilmesi, bölgesel kentleşme ve çevrenin düzenlenmesi, eski sanayi bölgelerinin geri kazandırılması, istihdamın artırılması, organize sanayi bölgeleri, bilim parkları, iş merkezlerinin geliştirilmesi, teknolojik transferlerinin kolaylaştırılması ve çeşitli konulara teknik danışmanlık hizmeti verilmesi gibi hizmetleri yürütmektedirler.

Kalkınma ajansı, Türk kamu yönetiminin gündemine Avrupa Birliği tarafından yerleştirilmiştir. Kalkınma ajanslarının kurulması ilk defa 2003 yılındaki Katılım Ortaklığı belgesi’nin orta vadeli beklentileri arasında yer almıştır. Ancak, bu belgeden önce 2001 yılındaki Katılım Ortaklığı Belgesi’nde, konunun temelini oluşturan ve AB’ye üye ülkelerde kullanılan “İstatistikî Bölge Birimleri Sistemleri İBBS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics NUTS)”ne uyumlu bir İBBS

sınıflandırılmasının Türkiye tarafından hazırlanması kısa vadeli beklentiler arasında yerini almıştır.

Katılım Ortaklığı Belgeleri'nde ve İlerleme Raporları'nda dile getirilen beklentilerden sonra, Türkiye kalkınma ajansları ve bölgesel politikalar açısından önemli bir adım atmış ve 22 Eylül 2002 tarihli 2002/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile AB'nin NUTS sistemi kabul edilmiştir. Bu karar ile bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde istatistiki bölge birimleri sınıflandırılması tanımlanmış ve mevcut 81 il Düzey III, Düzey III kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu 26 Düzey II ve Düzey II istatistiki bölge birimlerinin gruplandırılması sonucu 12 düzey I oluşturulmuştur. Kalkınma ajanslarının kurulmasında yukarıda dile getirilen düzeylerden Düzey II istatistiki bölge birimleri dikkate alınmaktadır.

58. Hükümet'in Acil Eylem Planı'nda yer alan kalkınma ajanslarına, ilk Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı (KYTKT) olan 25 Nisan 2003 tarihli KYTKT'nda da çok açık şekilde yer verilmiştir. Tasarıda, kalkınma ajanslarına, merkezi yönetim teşkilatlanmasına ilişkin olan üçüncü kısımda yer verilmekte ve 25. maddede yeni bir kurum olarak kalkınma ajanslarının kurulacağı ifade edilmekteydi. Ancak, KYTKT'nın daha sonraki metinlerinden bu kurumların kurulacağına ilişkin ifadeler çıkarılmıştı. İlerleyen süreçte, kalkınma ajansları kendi başına bir yasa tasarısı olarak TBMM gündemine getirilmiş ve 25.01.2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5449 Sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun" ile Türk idari teşkilatındaki yerini almıştır. Bu gelişim süreci sonunda, ülkemizde Çukurova ve İzmir'de ilk kalkınma ajansları kurulmuş ve faaliyet başlamıştır. Bunların dışında ülkemizin her yanında kalkınma ajanslarının kurulması çalışmaları devam etmektedir. Özellikle illerdeki sanayi ve ticaret kesiminde yer alan örgütlerin önderliğinde yeni kalkınma ajansları oluşturma süreci hız kazanmıştır.³⁶⁴

Kanun'un 1. maddesinde kanun amacı; "kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma

³⁶⁴ Parlak, 2008, s.261-272

planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” şeklinde ifade edilmiştir.³⁶⁵

5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”un 7. maddesinden anlaşılacağı üzere, kalkınma ajanslarının teşkilatı; “kalkınma kurulu”, “yönetim kurulu”, “genel sekreterlik” ve “yatırım destek ofisleri”nden oluşmaktadır.

“Yönetim kurulu”, ajansın karar organıdır. Genel sekreterlik kalkınma ajansının icra organıdır. 5449 sayılı Kanun’un 12. maddesine göre, yönetim kuruluna karşı sorumlu olan genel sekreter, yatırım destek ofislerinin en üst amiridir.

2.2.3.1 Kalkınma Ajansları Kanunu’nun Genel Değerlendirmesi

Bölge Kalkınma Ajansları Kanunu, Dünya ve Türkiye Ekonomisinde son 25-30 yılda gerçekleşen değişimlere ilişkin belirli bir kuramsal yaklaşıma dayanmaktadır. “Post-fordizm kuramı” olarak bilinen bu yaklaşım, tasarının dayandığı ulusal/bölgesel/yerel kalkınma stratejisine de kaynaklık etmektedir. Bu yaklaşım geri kalmış bölgelerin ülke ekonomisi içindeki, ülke ekonomisinin de Dünya Ekonomisi içindeki konumunun geliştirilmesinin ancak bu stratejinin uygulamaya geçilmesiyle mümkün olduğunu ileri sürmekte, “esnek uzmanlaşma” ya dayalı ulusal ve bölgesel kalkınma stratejilerini önermektedir.

Kuramın ekonomik gelişmede KOBİ’lere ağırlık veren yaklaşımı, “adem-i merkeziyetçi” yönetim anlayışıyla desteklenmektedir. Kurama göre, KOBİ’lere dayalı ekonomik gelişmede “yerel topluluklar” ve “yerel yönetimler” de önemli roller üstlenmekte: yerel yönetimler ekonomik gelişmeye katalizörlük etmektedirler. Bu yaklaşım, yerel yönetimlere, “yerel kaynakları harekete geçirerek yerelliğin rekabet gücünü arttırmak”, “girişimcilere teşvik ve muafiyetler biçiminde destekler sunmak” ve “yereldeki ekonomik potansiyelin ortaya çıkarılması yoluyla yabancı sermaye yatırımcıları açısından cazibeyi arttırmak” gibi işlevler yüklemektedir. KOBİ’lere dayalı sanayileştirme stratejisi ile “yerelleşme”ye dayalı bir yönetsel reform programının birlikte hayata geçirilmesinin zorunlu olduğunu ileri sürmektedir.

³⁶⁵ 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevler Hakkındaki Kanun

Buraya kadar temel önermeleri özetleyen bu kurumsal yaklaşım, Bölgesel Kalkınma Ajansları Kanun Tasarısına damgasını vurmuş görünmektedir. Tasarının genel gerekçesinde, KOBİ'lerin dünya ve ülke ekonomisinde önemlerinin arttığı varsayımından hareket edilmesi, belirli sektörlerde uzmanlaşmış ve kendi aralarında bütünleşmeyi sağlamış KOBİ'lerin yer aldığı küçük ve orta boy kentlerin (yeni sanayi odakları) ülke ve dünya ekonomisinde öne çıktıklarının ileri sürülmesi, KOBİ'lere ve yerel girişimciliğe dayalı bir kalkınma modelinin bölgelerin ve ülkelerin dünya ekonomisinin rekabetçi koşullarına uyum sağlayarak sürdürülebilir bir gelişme yakalayabilmelerini olanaklı kıldığı kabul edilmesi ve bu süreçte başta bölgesel kalkınma ajansları olmak üzere yerel yönetimlerin çok önemli bir rol oynadığını savunması, tasarının bu kuramsal yaklaşımdan açık bir biçimde esinlendiğini göstermektedir.

Tasarıya eleştirel açıdan bakan bir görüşe göre, tasarıya isim veren kuramsal yaklaşım ve buna dayanılarak önerilen kalkınma stratejisi, Türkiye'nin az gelişmiş durumunun ortadan kaldırılıp ciddi bir gelişme sağlayabilmesi doğrultusunda bir potansiyel taşımamaktadır. Gerek ulusal gerekse yerel/bölgesel kalkınma amacı doğrultusunda devletin etkin katkılarına devreye sokmak yerine, bütünüyle piyasa mekanizmasına bel bağlayan bu yaklaşım, mevcut durumdaki az gelişmişlik döngüsünün kırılmasına olanak tanımamaktadır. Tersine bu kuramsal yaklaşım, "küreselleşme dönemi" olarak adlandırılan, çağımızda geçerli olan uluslararası işbölümünü meşrulaştıran ve yeniden üreten bir niteliğe sahiptir.³⁶⁶

Kalkınma Ajansı Tasarısı, hiçbir tartışmaya olanak vermeyecek açıklıkta bir dış kaynaklı metindir. Hazırlanması Avrupa Birliğince istenmektedir. AB'nin akçal (mali) kaynaklarından yararlanmak üzere oluşturulan bu kuruluşların kamu yönetimi geleneğimize yabancı olan "ajans", "tek durak ofisi" vb. kavramlarla anlatılan organ ve araçlara sahip olacak olan kalkınma ajansları görevleri arasında neden "bölgeler arasında ki farklılıkların" değil de, "bölge içi gelişmişlik farklarını" azaltmanın vurgulandığını anlamak kolay değildir.³⁶⁷ noktasında eleştirilmiştir.

Avrupa Birliği'nin bölgeselleşme politikası, "bölgelerarası eşitsizlikleri giderme" yerine "bölgelerarası rekabet" önceliğine dayandırmıştır. Dolayısıyla, Avrupa

³⁶⁶ Ataay, F., 2005, "Bölge Kalkınma Ajansları Tasarımının "Kalkınma" Anlayışı Üzerine", Bölge Kalkınma Ajansları, Turan, M.(ed), Paragraf Yayınevi, Ankara, s.15-32

³⁶⁷ Keleş, 2006, s.178

Birliği'nden esinlenen kalkınma ajansları kanunu bölge kalkınma politikalarını bu anlayışa dayandırmakta ve bunun sonucunda;

1- Bölgelerde hem planlama hem uygulama öncülüğü özel sektöre verilmekte,

2-Bölge ekonomileri yabancı finansman- yatırıma odaklı bir mutlak serbestleşmeye kavuşmaktadır.

Kalkınma ajansı modeli, bölgelerdeki iktisadi-idari iktidarı toplumsal sınıflardan birine, bir azınlığa devrederek anti-demokratik süreçleri derinleştirmektedir. Bu toplumsal varlığa dönük bir tehdittir. Kalkınma ajansı modeli, aynı zamanda ülkenin iktisadi yaşam birliğinin zeminini oynatarak siyasal birliğin maddi özünü boşaltmaktadır. Bu ulusal varlığa dönük bir tehdittir.³⁶⁸

Kanun hakkında yapılan bir diğer eleştiri ise “özellikle kalkınma kurullarının yapısının geniş tutularak, sivil toplum örgütü temsilcilerinin ajansların yönetiminde söz sahibi olmasının hedeflendiğidir. Bu yapıya getirilen eleştiri genellikle iş dünyası temsilcilerinin katılımından dolayı sermayenin devlet yönetimine etkide bulunmasının kolaylaştırılmasıdır. Kanun ile iş ve sermaye çevreleri kamu kudretini kullanmaya doğrudan ortak edilmiştir. Bir diğer eleştiri ise bölge düzeyleri oluşturulurken yapılan sınıflandırmaların yeterince iyi tanımlanmamış olmasına yöneliktir. Ayrıca, Avrupa Biriliği Yapısal Fonları'nın kullanımının denetiminden başlamak üzere Türk yönetim sisteminin dışsal baskılara daha açık hale geleceği düşünülmektedir. Bu nedenle, ajansları Türkiye'nin ulusal bütünlüğüne ve üniter devlet ilkesine zarar verecek amaçlara hizmet etmekten korumak şarttır. Dünya örneklerine bakıldığında, bölge kalkınma ajansları, federatif yapının kurumsallaşmasına aracılık eden önemli bir adım olarak ortaya çıkmaktadır. Sonuçta, bölgesel farklılıkları kaldırma iddia ve amacına sahip bu ajansların bölgesel farklılıkları siyasal anlamda derinleştirme olasılığı vardır.³⁶⁹

AB bölgesel eşitsizlik sorununun çözümünde iki olanağa sahiptir. Birisi “fonlar” diğeri “kalkınma ajansları” dır. Kalkınma ajansları AB'nin sağladığı fonları belirli kurallar altında kullanımını gerçekleştirmektedir. AB kendi demokrasi geleneği içinde kalkınma ajanslarını salt teknisyenlerin bir örgütü içinde görmez. Bu kurum bir bölgesel

³⁶⁸ Güler, B. Ayman, 2005, “Sunuş”, Bölge Kalkınma Ajansları, Turan, M.(ed), Paragraf Yayınevi, Ankara, s.6-7

³⁶⁹ Apan, A., 2004, Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, Çağdaş Yerel Yönetimler, Ekim, s.55-57

konsey içine oturtuluyor. Başka bir deyişle kalkınma ajansları bir yönetim sisteminin parçası olmaktan çok bir yönetim mekanizması içinde yer alıyor.

Kalkınma ajansları sadece AB fonlarının finanse edebileceği projeler geliştirerek bölgesinin ve Türkiye'nin AB finansmanından yararlanmasını sağlamaya çalışan vizyon içinde kalırsa, geliştirmeye çalıştığı bölgeye katkısı çok sınırlı olacak ve yapabileceklerini en düşük düzeyde tutmuş olacaklardır. Bu sorunun aşılması için kalkınma ajansının yenilikçilik işlevlerini yüklenmesi, bölgesel yenilik sistemlerinin bir parçası haline gelmesi gerekir. Bunun için teknik bilgiler nakleden, gerekli araştırmaların yapılmasını sağlayan projeler geliştiren ve bunların AB fonlarından ya da başka kaynaklardan finansmanını sağlayan işlevlere sahip olması gereklidir. Bu halde kalkınma ajansı güçlü ve aktif bir örgüt olarak tasarlanmalıdır.

Ajanslar somut projelerin geliştirilmesinin de ötesinde işlevler yüklenebilir. Bu işlevler ilgilendiği bölgenin iç ve dış ilişkilerini değiştirerek sosyal kapitalini yeni bir düzeye tımandırmak olarak kavramsallaştırılabilir. Ajanslar bölgenin gelişmesi için yenilikçiliğin kurumsallaşmasını bölge kalkınma konseyine yeni bir anlam vererek gerçekleştirebilir. Bunun için Konsey (kurul) çok değişik biçimlerde kullanılabilir. Yönetim kurulu başkanı, vali ve büyükşehir belediye başkanı'nın domine ettiği alelusül toplanan bir konseyin katkısı çok sınırlı olacaktır. Bazı yöneticiler için konsey katlanılması gereken bir sıkıntı olarak görülebilir. Bu halde konseyin bir katkısı olamaz. Ama konsey bürokratik kalıpların ötesine geçen bir kalkınma platformu haline getirilebilirse çok şey değişir ve toplumun değişik aktörlerinin karşılıklı etkileşme mekanı haline gelebilir. Bu mekan "innovative" çözümlerin başlatıcısı olabilir. Yeni projeler bu platformda doğabilir. Projelerin ve söz vermelerin birlikte gerçekleştiği bir sergileme mekanı niteliği kazanabilir. Bu platform böylece sosyal kapital oluşturucu nitelik kazanabilir. Bürokratik kalıplar içinde değil pratik içinde özenle geliştirilecek bir konsey, bölgesel kalkınmanın, bölüşülen bir yerel iddia haline gelmesini sağlayacak, bir toplumsal sermaye jeneratörü haline gelecektir. Böyle bir konsey projeler yaratabilecek, ortaklıklar oluşturabilecek, AB kaynaklarının ve başka kaynakların bölgeye gelmesini kolaylaştıracaktır³⁷⁰.

Ülkemizdeki kalkınma ajansı anlayışı çok dar kalıplar içinde tutulabileceği gibi Tekeli'nin ifade ettiği gibi çok farklı bir nitelik kazanacak potansiyellere de sahip

³⁷⁰ Tekeli, İ., 2008, Türkiye de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları, Tarih Vakfı, Yurt Yayınları, İstanbul, s.321-323

olabilecektir. Eğer bu kalkınma ajansı projesi açıklanan potansiyele ulaşacak şekilde genişletilebilirse bir Türkiye Projesi olma niteliğini kazanacaktır.

3 Türkiye’de Bölgesel Yönetimlerin Oluşmasındaki Sorunlar

3.1 Mevzuat Altyapısı ve Hukuki Sorunlar

Ülkemizde yönetimin taşra örgütlenmesi il sistemine dayanmaktadır. İl sistemi dayanağını anayasadan almaktadır. 1982 Anayasası’nın 123.maddesinde, “İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir” ifadesi kullanılmakta ve idarenin kuruluş ve görevlerinin iki temel ilkeye dayanacağı belirtilmektedir. Bunlar “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” ilkeleridir. Anayasa’nın 126.maddesi de, merkezi yönetim kuruluşları açısından düzenleme ilkeleri getirmiş ve buna göre “Türkiye, merkezi idare kuruluşları bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır.”

1982 Anayasası, il sistemini merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi açısından ele alırken, bu kuraldan bir sapmayı da içermektedir: “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir”. “Birden çok ili içine alan” bu kamu örgütleri, bölgesel kuruluşlar olarak adlandırılmakta olup, bunların anayasal dayanakları 1961 ve 1982 anayasalarınca düzenlenmiştir. 1982 Anayasası hem merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde hem de yerinden yönetimde “bölge düzeyinde bir yönetim kademesi” düzenlemesine olanak verecek bir düzenleme getirmediğine, yönetsel bölümlenme için ana birimin il olduğu açıkça belirtildiğine göre “bölge yerel yönetimleri” nasıl oluşturulacaktır? Burada genelde iki yöntem ileri sürülmektedir. Bunlardan birincisi bu yönde anayasa değişikliğine gidilmesi; ikincisi ise “büyük il” yöntemi.³⁷¹

“Büyük il” yönteminde, birden fazla ili içine alacak bölgede bölge merkezinin, “büyük il” adı altında örgütlenebileceği ileri sürülmektedir. Büyükşehir belediye modeline benzer şekilde düşünülen bu modelde, büyük (bölgesel) iller ile bağılı iller ve ilçelerden oluşan üç basamaklı bir yönetsel yapı ve bölümlenme önerilmektedir. Burada bölgesel iller için doğrudan başbakana bağılı birer bölge valisi düşünülmektedir. Bu

³⁷¹ Geray, C., Cerit, S., 1997, “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yönetsel Bölümlenme”, TODAİE-21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yerel-Yerinden Yönetim Grubu Bildirileri, TODAİE, Ankara, s.26-27

sistemde var olan iller kümelenilerek bir örnek bölgelerin oluşturulmasını ve eşgüdümci vali ya da bir bölge eşgüdümcüsünün atanması savunulmaktadır.³⁷²

Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde “il üstü” örgütlenmeye olanak verilmediği düşünülmekte ve bu nedenle 24.06.1983 günlü 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ülkenin 8 bölgeye ayrılması ve buralarda 8 bölge valiliği kurulmasını amaçlayan kararname 1984 yılında çıkartılan 3036 sayılı Yasayla reddedilmiştir. O günlerde kararname aleyhine görüş belirten milletvekili A.T.Soğancıoğlu “bölge valiliğinin ileride bölgeciliği ve bölücülüğü yaratabileceğini” ileri sürmüştür.³⁷³

Yürürlükteki Anayasamız “merkezden yönetim” sistemi açısından bölge yönetimine olanak vermemektedir. “Yerinden yönetim” sistemi açısından yaklaşıldığında durum nedir? Anayasanın 127. maddesinden, yerel yönetim birimlerinin il özel yönetimi, belediye ve köyler olduğu anlaşılmaktadır. Ancak yine aynı maddedeki “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” kuralına dayanarak, şu anda sayıları 16 olan büyükşehir belediye yönetimleri oluşturulmuştur. Burada bu kurulan yeni yönetim biriminin adının “büyükşehir” olmasının tamamen yasa koyucunun bir tercihi olduğu, bu ad yerine başka bir ismin, örneğin İstanbul için “İstanbul Bölge Yerel Yönetimi” adı da verilmiş olabileceğini belirtmek gerekir. Bu durumda yerel yönetim birimleri içerisinde büyükşehir belediye birimi yerine bölge yerel yönetimi, yeni bir yerel yönetim birimi olarak yerini alacaktır. Burada temel sorunun, işlevselliği kabul edilse bile herhangi bir yönetim basamağına “bölge” sözcüğünü içeren bir ad verilmek istenmesi olduğu söylenebilir. Diğer bir anlatımla, halkın karar alma ve katılımına açık, “büyük alanlı” yönetim birimlerinin varlığından kaygı duyulmaktadır. Nitekim, merkezin bir taşra birimi olarak “bölge yönetimi”ne de bu nedenle karşı çıkılmaktadır. Denilmektedir ki, yetki genişliğine sahip bölge yönetimleri oluşturulursa, bu taktikle buralarda yeni bir yerel yönetim birimi de ortaya çıkabilecektir; bu da ülke bütünlüğü ve güvenliğini tehlikeye düşürür. Oysa, halkın seçtiği demokratik bir parlamento eliyle ülke yönetimine, il düzeyinde il genel meclisi eliyle ilin yönetimine olanak verilirken, bu ikisi arasında bir konumda sayılabilecek demokratik bir yerel yönetime olanak vermemek bir çelişki olsa gerektir.

³⁷² Polatoğlu, A., 1985, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Yönetim Modeli”, A.İ.D., C.18, S.4, s.39

³⁷³ TBMM, Millet Meclisi Tutanak Dergisi, C.5.,1984, s.108-113

Diğer taraftan bölge ölçeğinde yerel yönetim birimlerince ele alınması gerekli bir yerel hizmetin olamayacağı iler sürülmektedir³⁷⁴. Oysa Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı'nda, kamu hizmetlerinin, yönetim tarafından ve yönetimin denetim ve sorumluluğu altında görüldüğü; hizmetlerin bir bölümünün ulusal-bölgesel nitelikli, bir bölümü yerel nitelikli, bir bölümünün de hem ulusal-bölgesel hem de yerel nitelikli olduğu; bununla birlikte, hangi hizmetlerin ulusal-bölgesel, hangilerinin yerel nitelikli, hangilerinin hem ulusal-bölgesel hem de yerel nitelikli olduğu konusunda her hizmet için kesin bir ölçüt koymanın olanaklı olmadığı; bu konuda ayırımın ancak yasa koyucu tarafından normatif olarak yapılabileceği; burada yasa koyucu için de en önemli referansın ülke deneyimleri ve çağdaş ülkelerdeki uygulamalar olduğu belirtilmektedir³⁷⁵.

Bölge düzeyinde görülebilecek yerel hizmetler için en güzel örnek “yerel yönetim birlikleridir”. Yerel yönetim birimlerinin işbirliği yapmalarının bir şekli olan “birlikler”, 1982 Anayasa'sının 127. maddesinde düzenlenmiş olup; bu maddeye göre “...Belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla...” kurulacağı belirtilmekte olup; bunların tüzel kişiliğe sahip, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olduğu belirtilmektedir. Burada konumuz açısından esas vurgulanması gereken, bütün bir “bölge” çapında belediyeler arasında veya il özel yönetimleri arasında birliklerin oluşturulduğudur. Hem 1580 sayılı Yasa hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yerel yönetimler arasındaki işbirliğine ve bu amaçla birliklerin kurulmasına izin vermektedir. Dünyanın birçok ülkesinde belediye ve kent birliklerinin en yaygın olarak örgütlendiği coğrafi alan bölgedir. Başta çevre sorunlarıyla mücadele olmak üzere stratejik planlama gibi birden çok belediye ya da kentte ortak olan sorunlara çözüm bulmak, kimi ortak hizmetleri yerine getirmek için bölge en uygun ölçek sayılmaktadır. Nitekim bir Anayasa değişikliği olmaksızın, bölge yerel yönetimleri oluşturulabileceğini öne süren bazı yazarlar, modelin bir ayağını yerel yönetim birlikleri üzerine oturtmaktadır.

1982 Anayasası 126/3.maddesi “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir” kuralını, 127/6. maddesi ise “mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi

³⁷⁴ Demiröz,1973 s.67

³⁷⁵ T.C.İçişleri Bakanlığı,1998, Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, “Genel Gerekçe” Başlığı, Ankara, s.27

amacıyla birlik kurlmaları” kuralını içermektedir. İşte bu anayasal temele dayalı, birden çok ili ve yerel yönetimleri kapsayan aynı yönetsel iki yapı, aynı hizmet coğrafyasında, diğer bir anlatımla, sınırları birbiriyle uyum halinde çakışan karma bir yönetim yapısını oluşturabilir. Diğer bir anlatımla, yetki genişliğine dayalı hizmet yerinden yönetimleriyle, özerkliğe sahip yerel yönetim birlikleri siyasal olmayan kamu tüzel kişiliğine sahip bir bölge yönetimini ortaya çıkarabilir. Burada “siyasal olmayan” ifadesinden “siyasal yerinden yönetim” ilkesine dayalı olmayan, yönetsel amaçlı hizmet birimlerini anlamak gerekir.³⁷⁶

Yukarıdaki modelin uygulanabilirliği konusunda Anayasa Mahkemesi’nin 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname’nin Anayasa’ya aykırılığı savıyla iptal istemini reddederek yeşil ışık yaktığı belirtilmektedir³⁷⁷.

AB’ ye uyum sürecindeki Türkiye’nin bölgeselleşme konusundaki yasal engelleri aşması için ilk önce siyasal irade gerekir. Siyasal irade konuya çekinceli yaklaşıyorsa sorun çözülemeyecektir. Yönetim ve kalkınma sorunlarımıza uzun dönemli çözümler ararken, bölge ölçeğinde örgütlenmeye gitmek, bölge sözcüğünden ürkmemek en sağlam adımdır. Oysaki gelişmiş bütün ülkeler bölge plancılığından geniş ölçüde yararlanmaktadırlar.

3.2 Siyasal Kaygılar ve Eleştirel Yaklaşımlar

Türkiye’de hangi düzeyde olursa olsun, yerelleşmeye sürekli kuşkuyla yaklaşıldığı bir gerçektir. Oysa yerelleşme, yönetimde karar mekanizmalarının, halka biraz daha yaklaştırılması, halkın katılımına daha açık hale getirilmesi süreci ve olgusudur; diğer bir anlatımla, ülke demokrasisinin gelişmesidir. Yerel yönetimlerde yetişen ve demokrasiyi uygulayarak öğrenen politikacılar, Türkiye’de evrensel ölçütlere uygun bir demokratik rejimin kurulmasında ve gelişmesinde büyük katkılar sağlayacaktır. Bu takdirde de, insan hakları, kamu hizmetleri, yerinden yönetim ve demokrasi ile ilgili evrensel ilkelerle ülkemizdeki uygulama arasında var olan çelişkilerin giderilmesi sürecine girilecektir.

Demokrasiye ve yerel yönetimlerle ilgili düzeltimleri, devletin üniter yapısını ve ülkenin birlik ve bütünlüğünü bozacak bir tehlike gibi görmek, parlamenter demokrasiyi benimsemiş bir ülkede bir çelişki olsa gerek. Şurası bir gerçek ki, her türlü yönetsel

³⁷⁶ Özel, 2001, s.291-292

³⁷⁷ Gönül, M.,1992, “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, A.İ.D., C.25, S.3, s.69

düzeltilerde, üniter yapının korunmasına, ülke birlik ve bütünlüğünün zarar görmemesine özenle dikkat etmek gerekir. Bu düzeltilerde temel amaçlardan biri, ülkemizin etnik ve kültürel mozağini yönetimin birlik ve bütünlüğü içinde tutmak ve korumak olmalıdır. Ancak bu amaçta en belirleyici olanın, demokratik yol ve yöntemler olduğu söylenmelidir; çünkü sonuçta halkın benimsediği bütünlüğün, en son sarsılacak bütünlük olduğu söylenebilir³⁷⁸.

Temelde bir yerel yönetim düzeltimi olarak düşünülmesi gereken “bölgeselleşme” olgusuna, yerel yönetim düzeltimi (güçlendirmesine) yönelik tepkilerin üstünde, daha sert bir tepki gösterilmektedir. Bölgelerin kurulmasıyla bölgencilik yaratma kaygısının bulunduğu; bu kaygının, kurulacak bölgelerde yaşayan yurttaşlar arasında huzursuzluk ve anlaşmazlıklara yol açması; aşırı durumlarda da ülkede siyasal ayrılıkların ortaya çıkması ve ülkenin parçalanmasına sebebiyet vermesi düşüncesine dayandığı ileri sürülmektedir³⁷⁹. Oysa, temelde bir yerel yönetim birimi olarak düşünülen bölge yerel yönetimleri, halkın, kendi bölgesine ve yaşamına yönelik planlama ve karar sürecine, kısaca irade oluşumuna, hak eşitliğine dayalı yöntemlerde katılabilmesi, bölgeye tatmin ülkeye huzur getirebilir; halkta, kendine yakın olan yönetime sahiplenme bilinci gelişebilir; demokratikleşme, hız ve tatmin edici bir anlam kazanır; sorumluluğu paylaşma duygusu güçlenir; terör ve şiddetin azalma sürecine katkı sağlayabilir³⁸⁰.

Buraya kadar birçok yararı belirtilmeye çalışılan bölge yerel yönetimleri açısından bölgeselleşme bir tarafa, ülkemizde planlama açısından bile bölgeselleşmeye hoş bakılmadığı bilinmektedir. Nasıl ki, bölgencilğe yol açabileceği gerekçesiyle 1961 Anayasasının 115. maddesinin, birden çok ili içeren çevrede belli hizmetler (işgörüler) için kuruluşlar oluşturulmasına ilişkin fıkrasına “bölge” sözcüğünün eklenmesi için yapılan öneri Kurucu Meclis’te benimsenmediyse, bölge planlamasının da bölgencilğe yol açabileceğinden çekinilmiştir. Oysa, bölge planlaması, ülkenin bölünmesi değil; farklı toplumsal, ekonomik, etnik özellikler taşıyan bölgelerin, dengeli kalkınması ve bütünlüşmesine olanak verecektir. Bölge planlamasının birçok ülkede uygulandığı ve

³⁷⁸ Çoker, Z., 1995, Yönetim ve Siyaset , Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları, TODAİ Yayınları, Ankara, s.269

³⁷⁹ Tamer, M., 1994, Bölge Valiliği, Tamer Ofset, Ankara, s.67

³⁸⁰ Gönül,1992, s.69

buralarda ülkemizdeki kaygılara benzer (ulusal bütünlüğün bozulması gibi) çekincelerin yaşanmadığı belirtilmektedir³⁸¹.

Türkiye’de şimdiye kadar bölgeselleşme ile bölücü ve yıkıcı akımlar için elverişli bir ortam yaratıcılığı düşünüle gelmiştir. Ülkemizde, dıştan ve içten kaynaklanan yıkıcı ve bölücü akımların, birden çok ili içine alan bölgelerde örgütlenerek, planlı ve programlı bir şekilde eylemlere giriştiği, yalnızca bir ili değil, o bölgedeki bütün illeri huzursuz ettiği belirtilerek; bu akımlara karşı duyarlı bölgelerimizi ve buralardaki eylemleri daha net olarak görmek ve gelişen durumlara uygun önlemleri uygulayabilmek açısından “bölge valiliği” kurumu önerilmektedir. Ancak, belirtmek gerekir ki, sadece güvenlik tedbirleriyle bir bölgedeki topluluksal huzursuzlukları gidermek olanaklı değildir; buralar için çok yönlü gelişme plan ve programları uygulamak gerekir. Bu plan ve programların başarısı için de, yerel gizilgüç ve özellikleri harekete geçirecek, halkın katılımına olanak verecek yönetim yapılarına gereksinim olduğu, ülkemizin söz konusu bölgesinde yaşanan huzursuzluklar açıkça göstermektedir. Aksi takdirde, buralardaki, toplumun iç ve dış güvenliğini sağlayan ülke kurumlarının bir zafiyetinin olduğu düşünülebilir ki, bu da anlamsız bir düşünce olur³⁸².

4 AB’nin Bölge Yönetimleri ve Bölgesel Politikalarla İlgili Getirdiği Temel Çerçeve ve Türkiye

4.1 AB Bölgesel Kalkınma Politikası

AB’nin bölgesel politikası, birliğin ekonomik ve sosyal alanda uyumlu bir biçimde gelişme ve bütünleşmesini sağlamak, bölgeler arası farklılıkları gidermeyi amaçlamaktadır. AB, bütçesinin yaklaşık üçte birini bölgesel politikaya ayırarak bölgeler arasındaki farklılıkların ortadan kaldırılmasına verdiği önemi göstermektedir.

Avrupa Topluluğu’nu kuran temel antlaşma olan 1957 tarihli Roma Antlaşması’nın Giriş Bölümünde, üye ülkeler arasında ekonomik bütünleşmenin başarılı olması için bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarının giderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak, 1975 yılına kadar bu konuda ortak bir politika oluşturulamamıştır.

Topluluk üyesi bir ülkede ya da bir ülkenin bölgesinde ortaya çıkan bir ekonomik gelişmenin topluluğun diğer ülke veya bölgeleri üzerinde olumsuz etkiler

³⁸¹ Geray, 1997, “Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme”, A.Ü.S.B.F.Dergisi, C.52, No:1-4, Cemal Mihçioğlu’na Armağan, s.306

³⁸² Özel, 2001, s.295

yaratabilmesi, 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizine bağlı olarak topluluk genelinde ortaya çıkan ekonomik durgunluk, enflasyon ve işsizlik, ayrıca 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın tam üye olmalarına bağlı olarak yeni az gelişmiş bölgelerin ortaya çıkması gibi faktörler Avrupa Topluluğu'nu 1975 yılında bir Bölgesel Kalkınma Politikası oluşturmaya zorlamıştır. Söz konusu yılda, Bölgesel Kalkınma Politikası kapsamında Bölgesel Kalkınma Fonu oluşturulmuş ve topluluğun ortalama GSYİH düzeyinin %75 altında kalan bölgeler olarak tanımlanan az gelişmiş bölgelerin bu Fon aracılığıyla desteklenmesi kararlaştırılmıştır.

1979 yılına kadar başarıyla uygulanan Bölgesel Kalkınma Politikası, 1979 yılında ikinci petrol krizi ve Topluluğa Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi çok geniş az gelişmiş alanlara sahip ülkelerin tam üyeliği ile yetersiz hale gelmişse de, 1987 tarihinde kabul edilen Tek Avrupa Senedi ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile getirilen bazı tedbirler ve kurumlarla üye ülkeler ve bunların bölgeleri arasındaki kalkınma farklılıklarını yavaş yavaş kapatmaya devam etmiştir.

Bugünkü uygulamalarda AB'nin bölgesel politikası uluslar arası koordinasyon işlevi görmektedir. Bu kapsamda; AB'nin diğer politikaları (tarım ve sosyal politika) ile uyumlu olan kendi bölgesel politikası bulunmaktadır. AB bölgesel politikalarını üye devletlerin hükümetleri ile onların bölgesel politikalarına paralel yürütmeye çalışmaktadır. Üye devlet bölgesel politikaları genelde diğer ülkelerle ortak sınırları olan yerlerde oluşmaktadır. Ayrıca AB bölgesel politikaları, üye devlet politikaları ve bu konudaki girişimler, bölgesel ve yerel düzeydeki kuruluşlarca yürütülmektedir³⁸³.

Esasında AB'nin bölgesel gelişme politikalarında iki önemli kavram etkili olmaktadır³⁸⁴. Bunlar dayanışma ve uyum kavramlarıdır. AB ortalamasına göre ekonomik ve sosyal açıdan geri kalmış bölgeleri ve bölgelerde yaşayan yurttaşları hedef alan bölgesel gelişme politikasını gerekli kılan dayanışma kavramı, bilindiği gibi sürdürülebilir gelişme politikalarının da temelini oluşturmaktadır. 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması'nın ön sözünde, ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamanın yolu olarak dayanışmadan söz edilmektedir. Ayrıca, Antlaşma'nın 158. maddesinde, AB'nin hedefinin, çeşitli bölgeler, özellikle gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak olduğu belirtilmektedir. AB'nin

³⁸³ Armstrong, H., 2004, "Regional Policy", The European Union, A.EL-AGRAA (Ed), Economics & Policies, Seventh Edition, Prentice Hall, England

³⁸⁴ Özer, M. Akif, 2006, Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, Platin Yayınları, Ankara, s.260

bölgesel gelişme politikalarının temelinde yatan ikinci önemli kavram ise uyum kavramıdır. Bu kavram, bir yandan zengin ve yoksul ülkelerle bölgeler arasındaki gelir ve zenginlik dağılımının düzeltilmesinden herkesin kazançlı çıkacağı varsayımına, bir yandan da az gelişmiş bölgelerle aday ülkelerin Birliğe uyumunun sağlanması gerektiği anlayışına dayanmaktadır.³⁸⁵

AB'nin tüm üye devletlerinin çeşitli bölgeleri arasında gelişme ve yaşam düzeylerinde farklılığın varlığı bir gerçektir. Bu farklılıklar bir bütün olarak birlik coğrafyası ölçütünde değerlendirildiğinde makasın daha geniş açıldığı gözlenmektedir. Bu farklılıklar gündelik yaşamda, gelir düzeyi, yaşam kalitesi ve işsizlik oranlarında kendini göstermektedir. Bu durum sonuçta nüfus hareketlerine yol açmakta, fakir bölgelerde ekonomik yaşam canlılığını kaybetmekte, özellikle genç nüfusların bölgelerini terk etmelerine yol açmaktadır. Farklılıkların artarak sürmesi, Birlik ekonomik politikaları açısından sorunlar yaratmaktadır. Söz konusu bu alanlarda yaşanan deneyimler, serbest piyasa ekonomisinin bölgeler arası farklılıkları kaldırmaya ve dengeli bir gelişmeyi sağlamaya yeterli olmadığını göstermiştir. Birliğin geçmekte olduğu değişim ve kriz devreleri gibi dönemlerde yoksul bölgelerin konumunun genellikle daha da kötüleştiği saptanmış bir başka gerçektir. Bu saptamaların ortaya koyduğu sonuç ise, gelişme düzeyi en düşük bölgelerde ekonomik faaliyetleri canlandırmak için gereken çabaların ölçüğü, özel yatırımların yanı sıra, özellikle kamu fonlarının kullanılmasının zorunlu olduğudur. Bölgesel politikalar ilkesel olarak ve öncelikle üye devletlerin sorumlulukları ve ilgi alanlarına girmekle birlikte, sorunların ölçüğü ve ekonomilerin karşılıklı bağımlılığı, özellikle gelişme düzeyi düşük ülkeler açısından olanaklarını aşmakta ve sorunu bir üst düzeye birlik bünyesine taşımaktadır. Üye devletlerin çoğunun izlemek zorunda olduğu dengeli bütçe politikalarının ortaya çıkardığı güçlükler nedeniyle, bölgelere sağlanan doğrudan desteğin azaltılması sorunu daha da ağırlaştırmaktadır.³⁸⁶

Uluslararası ekonomik bütünleşmelerin temel amacı, bünyelerinde topladıkları tüm ülkelerin tamamının refah düzeyinin yükseltmektir. Avrupa Topluluğu'nda kuruluşundan bu yana üye ülkelerin refahını bir bütün olarak artırmayı temel hedef olarak seçmiş ve bu amaca yönelik olarak ilk aşamada ortak tarım politikası, sosyal politika, ortak

³⁸⁵ Mengi, A., Algan N., 2003, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, AB ve Türkiye Örneği, Siyasal Kitapevi, Ankara

³⁸⁶ Coşkun, E., 2001, Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye, Cem Yayın Evi, İstanbul

rekabet politikası gibi ortak politikalar oluşturmuş, bu politikaları da başarılı bir şekilde uygulamaya koymuştur. Birbirinden bağımsız ekonomik gelişme gösteren ülkelerde Topluluk genelinde top yekün bir refah artışı sağlamanın mümkün olmadığı dikkate alınarak, Topluluk genelinde 1975 yılından itibaren üye ülkeler ve bu ülkelerin bölgeleri arasındaki ekonomik ve sosyal gelişme farklılıklarını gidermeye ya da en azından azaltmaya yönelik olarak bir “bölgesel kalkınma politikası” oluşturulmuştur.

Avrupa Birliği ülkeleri ekonomik yapıları açısından gelişmiş olmalarına rağmen üye ülkeler arasındaki farklı özellikler ve AB'nin içinde bulundurduğu 254 bölge arasındaki çeşitli konulardaki farklılıklar önemini korumaktadır. AB bölgesel politikası ise bu doğrultuda gerekli rehberliği ve ilkeleri geliştirerek, üye devletler tarafından geliştirilen bölgesel politikaların, topluluk rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu ve koordinasyon içinde olmasını sağlamaktadır. Ayrıca, topluluğun muhtelif politika ve araçlarına, ihtiyacı olan bölgeleri göz önünde bulunduran bölgesel bir boyut vererek koordinasyonun sağlanması açısından da önem taşımaktadır³⁸⁷. Bölgesel politika AB kapsamındaki politik ve mali araçların tutarlı bir şekilde dağılımını sağlamak açısından da son derece önem taşımaktadır.

AT antlaşması'nın 130a/2 maddesinde, AB'de ki bölgeler arasında bulunan gelişme farklılıkları, kırsal alanların geri kalmışlığını azaltmak için yapısal politikalar uygulanacağı belirtilmektedir. Bu politikaların finansmanı ise Bölgesel Gelişme Fonu, Tarım Fonu ve Sosyal Fon ile olacaktır. Birlik içinde geri kalmış alanların teşvik edilmesi, geliştirilmesi için uygulanacak yapısal politikaların sosyo-ekonomik göstergelere göre beş temel hedefi vardır³⁸⁸. 1. Birlik içinde ekonomik olarak güçsüz bölgelerin geliştirilmesi, 2. Sanayileşme çabaları sonuçsuz kalan alanların düzenlenmesi, 3. İşsizlikle mücadele, 4. İş gücünün değişen üretim sistemlerine ve sanayi değişim sürecine uyumunun sağlanması, 5. Birlik içindeki kırsal alanların geliştirilmesidir.

Avrupa ekonomik bütünleşme hareketinin coğrafi genişlemesinden çok derinleşmesi ve giderek daha çok konuda entegrasyona gitmesi (Tek Pazar, Parasal Birlik ve giderek yoğunlaşan Siyasi Birlik), Topluluk içinde birlik ve uyumu zorunlu

³⁸⁷ İKV, 2001, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, İKV Yayınları, İstanbul ,s.7

³⁸⁸ Ateş, E., 2004, “Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikaları ve Türkiye”, 2004 Türkiye İktisat Kongresi, Üyelik Perspektifinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Tebliğ Metinleri, DPT Yayınları, Ankara, s.231

hale getirdiğinden, Bölgesel kalkınma politikasının önemi giderek artmakta, söz konusu politikaya ilişkin kurum ve araçlar daha etkin bir şekilde faaliyet göstermektedir. Bu döneme kadarki bölgesel politikanın yapısal fonları, tüm farklılıkları ortadan kaldıramasa da belli bir uyuma ulaşılmasını sağladığı için başarılıdır. Ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması bölgesel politikanın AB politikaları içindeki önemini arttırmaktadır. Reformlar ve ön görülen faaliyetler, önümüzdeki dönemde bölgesel politikaların başarısını arttıracak ve Yapısal Fonları daha işlevsel hale getirecektir.

Tüm bu gerçekler ışığında konuyu kısaca özetleyecek olursak, AB'nin bölgesel politikasının özünün, üye ülkelerin politikalarını tamamlamak ve bunları bir Avrupa bağlamına yerleştirmek olduğu söylenebilir. Ayrıca, AB'nin bölgesel politikası, ekonomik ve sosyal kaynaşmaya katkıda bulunan Birliğin başka politikalarıyla belirgin bağlantılara sahiptir.

Gerek Topluluk genelinde taşıdığı önem, gerekse bölgesel dengesizlikleri yoğun bir şekilde yaşayan Türkiye'nin Topluluğun aday ülkeleri arasında bulunması nedeniyle bu konu incelenmeye çalışılmıştır.

4.2 AB Bölgesel Politikası ve Türkiye

Avrupa Birliği'nde ulus-altı yapıların yerel yönetimler kadar önemli diğer bir boyutunu da bölge yönetimleri oluşturmaktadır. Bu çerçevede bir bölge yönetimi anlayışı Türkiye'de pek alışılmış bir işleyiş olarak ortaya çıkmadığı gibi ekonomik öncelikli bölge deneyimleri bile hep belirli çekincelerle karşılanmıştır. Üniter yapının bize özgü koşulları, geleneksel merkeziyetçi anlayış ve siyasi yerinden yönetim yani federasyon çağrışımı yapması gibi birtakım nedenlerle bölge yönetimi Türkiye'de pek olumlu bir imaja sahip bulunmamaktadır. Bu yaklaşım kamu yönetimini ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini yeniden yapılandıran yasalar bütününe de aynen yansımış bulunmaktadır. Bu geleneksel yaklaşım Avrupa Birliği'ndeki ekonomik ve sosyal içerikli en temel birimler olan bölge yönetimlerine de temkinli bir yaklaşımı beraberinde getirmiştir.

Bu çerçeveden bakıldığında, hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nda bölge yönetimlerine hiç yer verilmemiş olması önemli bir eksikliklerdir. Bu yaklaşımın iki önemli sakıncası olduğunu belirtmek gerekir: Birincisi, Birliğin yapısal fonlarından yararlanma olanaklarının sınırlanmasıdır. Birlik ülkelerinin bölge yönetimlerinin gerek Brüksel'i yakından izlemek, gelişmelerden

olabildiğince erken haberdar olmak, gerekse Birlik politikaları üzerinde etkin olmak için ortaya koydukları çaba ve enerji göz önüne alındığında, Türk yerel yönetim sisteminin zayıf noktası ve olası kayıpları da ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, değil Birlik politikaları üzerinde etki sahibi olabilmek, yapısal fonlardan yararlanabilmek bile başlı başına güç bir iş haline gelmektedir. Bu güçlükleri aşmanın en güvenli yolu NUTS sisteminin esnekliklerini zorlayarak il özel idarelerini bölge yönetimleri diye "takdim etmek" değil, gerçekten güçlü bölge yönetimleri oluşturmak olacaktır. Öte yandan, Türkiye'nin, Birliğe üye olmak yönünde bir siyasi irade sergilediği göz önüne alınırsa daha fazla gecikmeden bu üyeliğin gerektirdiği yapısal dönüşümler üzerinde ciddi olarak düşünmek ve yeni politikalar üretmek yerinde olurdu. İkincisi ise, küresel rekabet ve ağ biçiminde örgütlenmelerin artan önemi, kentler ve bölgelerarası yarışma ortamında gittikçe önem kazanan küresel ölçekte bölgelerarası örgütlenme, işbirliği ve ortaklık olanaklarından yararlanma olanaklarının kaybedilmesidir. Yerel yönetimler bu çerçeveye uygun bir dönüşümü gerçekleştirmek zorundadırlar.³⁸⁹ Avrupa'da ağlar, yarışma odaklı neo-korporatist yönetim yapılarına dayanmaktadırlar ve yerel ekonomik gelişmeyi sağlamaya dönük politikalar izlemektedirler. Bir yerel yönetim reformu öncelikle yerel yönetimlerin küresel rekabet içinde ayakta kalmalarını sağlayacak ve mümkünse de güçlerini arttıracak yapısal, yönetsel ve mali olanakları sağlamaya dönük olmalıdır.³⁹⁰ Tüm bunların ötesinde ise Türkiye, önemli bölgeler arası dengesizliklerin bulunduğu bir ülkedir. Üstelik, bu farklılık ve dengesizlikler, azalma eğilimi göstermek yerine artmaktadır³⁹¹. Bu anlamda bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek ve dengeli bir sosyo-ekonomik gelişme için bölgesel politikalar ve yönetim yapılarına olan gereksinim üzerinde durulması yerinde olurdu. Bölgeselleşmenin ayrılıkçı eğilimleri güçlendireceği yönündeki endişeler Türkiye'ye özgü değildir ve özellikle üniter yapıya sahip Avrupa ülkelerinin de bu yönde kaygıları bulunmaktadır. Ancak, gelişmeler bu kaygıları doğrulamamaktadır. Avrupa ülkeleri üzerine yapılan araştırmalar göstermektedir ki, bölgeler ne kadar güçlü bir ekonomik yapıya sahip olursa ayrılıkçı eğilimler de o denli güçsüz kalmaktadırlar. Bölgeselleşme üzerine Avrupa Konseyi tarafından 9 üye ülkeden yola çıkılarak hazırlanan raporda da,

³⁸⁹ Okmen,2006, s.92-93

³⁹⁰ Eliçin, 2004, s,45

³⁹¹ Keleş,1999, s.74

bölgeselleşme ile federasyon arasında zorunlu bir bağ bulunmadığının altı çizilmektedir³⁹².

Türkiye’de idari yapılanmada bölge esaslı bulunmamakla beraber bölge kavramı, ülkenin topografya ve iklim koşulları esasına göre geliştirilmiş ve ülke yedi coğrafi bölgeye ayrılmıştır. AB’de ise bölge tanımlaması kişi başına GSYİH, nüfus büyüklüğü ve nüfus yoğunluğu gibi istatistiki kriterlere dayanılarak yapılmaktadır. Türkiye’nin katılım öncesi süreçte AB bölgesel politikası’na uyum sağlamak ve AB’nin bölgesel kalkınmaya sağladığı mali destekten yararlanabilmek için her aday ülke gibi AB kriterlerine uygun olarak bölgeleri belirlemesi gerekmektedir. AB bölgesel politikası ve bu politika kapsamındaki mali desteğin ve yapısal araçların Türkiye’ye de sağlanabilmesi için Birlik, Türkiye’nin yapması gereken çalışmaları ve bölgesel farklılıkları azaltabilmek için koyduğu hedefleri Katılım Ortaklığı Belgeleri’nde belirtmektedir. Bu alanda kaydedilen aşama ise İlerleme Raporları’nda değerlendirilmektedir.

2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi’yle Türkiye’den 1-) Bölgesel kalkınma politikasını değiştirmesi, 2-) Bölge sınırlarını belirlemesi, 3-) Bölge idarelerini kurması istenmiştir.³⁹³ Kısa vadede Türkiye’den bölgesel politikalar açısından beklenenler şunlardır: Birlik kurallarına uygun bir NUTS sınıflandırılmasının hazırlanması, etkili bir bölgesel politikanın geliştirilmesi için bir strateji benimsemesi, planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerinin kullanımına başlaması ve bölgesel istatistiklerin güçlendirilmesine ilişkin bir strateji oluşturulması.³⁹⁴

Orta vadede(bir yıldan daha uzun bir sürede) beklenenler ise şunlardır: bölgesel reformun tamamlanarak bölge ve belediye kavramlarının geliştirilmesi, bölgesel düzeyde işler yapıların oluşturulması ve bölgesel gelişme ile ilgili mevcut idari yapıların güçlendirilmesi. Konuyla ilgili olarak yapılan çalışmalar sonucunda, Türkiye NUTS ölçeğinde Düzey-1’de 12 ve Düzey-2 ölçeğinde 26 Bölgeye ve Düzey-3 ölçeğinde 81 bölgeye ayrılmıştır (Türkiye’de iller Düzey-3 ölçeğine karşılık gelmektedir).³⁹⁵

2003 yılı Katılım Belgesi kısa vadede; NUTS-2’lerde bölgesel kalkınma planları hazırlanması, mevzuatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul

³⁹² Eliçin, 2004,s.5

³⁹³ Turan, 2005, s. 160

³⁹⁴ Çamur, K. Cihangir, Gümüş, Ö., 2005, “İstatistiki Bölge Birimleri-NUTS Sistemi”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Turan, M.(ed), Paragraf Yayınevi, Ankara, s. 153

³⁹⁵ Çamur, Gümüş, 2005, s. 155

edilmesi, bölgesel kamu yatırımlarına ilişkin çok yıllık bütçelemenin oluşturulması, bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi istenmektedir.³⁹⁶

Orta vadede ise, bölgesel planları uygulamak üzere NUTS-2'lerde bölge birimlerinin (Bölge Kalkınma Ajansı-BKA) kurulması istenmektedir.³⁹⁷

Türkiye'nin adaylığının teyit edildiği günden bu yana Türkiye'de bölgesel politika kapsamındaki uyum çalışmalarında sınırlı da olsa bazı aşamalar kaydedilmiştir. Bölgesel sınıflandırma sistemi olan NUTS'a uyumlu bir sistem yürürlüğe koyulmuştur. Ulusal Program (2003), bölgesel politika ve bölgesel farklılıkların azaltılması için uygulanacak programları ve halihazırda yapılan çalışmaları da kapsamaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin taslak Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006) Aralık 2003'de onaylanmış ve AB Komisyonu'na sunulmuştur. Bölgesel kalkınmanın güçlendirilmesi için kalkınmada öncelikli yörelerde önemli ölçüde kamu yatırımı yapılarak altyapı farklılıklarının azaltılması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi için uygun bir çevrenin yaratılması, özel sektör yatırımlarının ve insan kaynaklarının geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Kalkınma stratejisi çalışmaları, 2004- 2006 yıllarını kapsayacak şekilde DPT Müsteşarlığı bünyesinde gerçekleştirilmektedir. Her bir bölgesel plan, ulusal planın bölgesel kalkınma stratejisi ile uyumlu bir bütün oluşturmalıdır. Ön Ulusal Kalkınma Planı Avrupa Topluluğunun katılım öncesi mali yardımının ekonomik ve sosyal uyum bölümünün programlanmasında önemli bir adım teşkil etmekle birlikte, planın Yapısal Fonlar tüzüğü anlamında bir kalkınma planının gereklerini karşılayabilmesi için daha fazla çalışmaya ihtiyaç bulunmaktadır³⁹⁸. Gözetim ve değerlendirmeyle ilgili olarak ise, Nisan 2004'de, Devlet Planlama Teşkilatı'nda yeni bir şube kurulmuştur. Her bir NUTS II bölgesinde, bir bölgesel istatistik ofisinin kurulması basta olmak üzere, bu konuda önemli gelişmeler olmuştur. Geçici NUTS sınıflandırması temel alınarak, Türkiye, bölgesel veriler için bir veritabanı oluşturmaya başlamıştır.

Türkiye Yapısal ve Uyum Fonları yürütülmesinde gerekli çatı ve yapıyı oluşturmada kayda değer bir çaba sarf etmiştir. Hizmet birlikleri, bölgesel istatistik ofisleri ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin kanunlar çıkarılmasına

³⁹⁶ İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), 2005, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası, İKV Yayını, İstanbul, s.23

³⁹⁷ Çamur, Gümüş, 2005 s.155

³⁹⁸ DPT, 2003,Ulusal Program, DPT Yayını, Ankara, s.586

rağmen, söz konusu kurumların uygulamada işlevsel hale gelmesi için daha çok çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Yöresel düzeydeki bölgesel kalkınma yapıları halen zayıftır. Türkiye, bu başlık altındaki müktesebatı uygulamak için gerekli kurum ve mekanizmaları oluşturmalıdır. Bölgesel politikayı uygulayabilmek için gerekli kapasite, merkezi ve yöresel düzeyde etkinleştirilmelidir. Programlama kapsamında, toplumun farklı kesitlerinin etkili katılımı temin edilmelidir (özel sektörün yanı sıra bölgesel, yerel, sosyal ve ekonomik ortaklar)³⁹⁹

Yirminci yüzyılda devletler, bölgelerarası eşitsizlik sorununu aşmak ve bölgesel kalkınmayı sağlayabilmek için, merkezi olarak planlanan teşviklerle ve devlet yardımları aracılığıyla uygulaması yapılan politikalar izlemişlerdir. 1980'li yıllarda uygulamaya giren neo-liberal bakış, 1990'lı yıllarda AB etki coğrafyasında iyice somut hale getirilerek, bölgesel kalkınmanın hem amaçlarını hem araçlarını değiştirmiştir. Buna göre bölgeler kendi aralarında rekabet edecek görece bağımsız birimler olarak hareket etmeli, bu hareketle de özel sektöre öncülük etmelidir.⁴⁰⁰

AB, bu görüş doğrultusunda geliştirdiği araca bölgesel kalkınma programı adını vermiştir. Bölgesel kalkınma programları, teşvikler ile devlet yardımlarının yerine kullanılmak üzere tasarlanan bir araç olarak gündemdedir. Bu süreçte, ulusal planlama anlayışı ile merkezi hükümetin öncülüğünde gerçekleşen teşvikler ve devlet yardımları, bölgesel kalkınma programlarına dönüşmektedir. Programlar ise merkezi kurumlar eliyle değil, genel olarak “bölge kalkınma ajansı” adı verilen kuruluşlarca yönetilecektir.⁴⁰¹

AB'nin “bölgesel kalkınma programları”, ülkemizde 49 ili kapsamaktadır. Programların yönetimi ise, hizmet birliği ya da kalkınma birliği adı verilen yerel yönetim birliklerince gerçekleştirilmektedir. Ancak AB bu örgütlenişi zayıf ve yetersiz bulmuş, Türkiye'nin bir an önce “idari kapasiteyi güçlendirmesini”, yani bölge kalkınma ajansı biçiminde bölgesel idareler yaratmasını talep etmiştir.⁴⁰²

Türkiye 3 Ekim 2005 tarihinde AB ile tam üyelik konusunda müzakerelere başlama hakkını kazanmıştır. Bu tarihten itibaren AB mevzuatı ve politikaları Türkiye

³⁹⁹ DPT, 2004, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu, DPT Yayını, Ankara, s.116

⁴⁰⁰ Turan, M., 2005 “Bölgesel Kalkınma Programları”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Turan, M.(ed), Paragraf Yayınevi, Ankara, s.159

⁴⁰¹ Akpınar, R., 2004, Bölgesel Gelişme Dinamikleri ve Kurumsal Yansımaları, Yerel Büyüme Koalisyonları/ Bölgesel Kalkınma Ajansları Deneyimi, Planlama Uzmanlığı Tezi, DPT, Ankara, s.39

⁴⁰² Turan, 2005, s.159- 160

açısından daha da önemli hale gelmiştir. Bu nedenle, bölge konusunda Türkiye'nin AB ile uyumu birliğe giriş sürecinde en önemli baş ağrısı kaynaklarından birisi olacak gibi gözükmektedir.

Avrupa komisyonu her yıl ülkelerdeki gelişmeleri değerlendirdiği “ilerleme raporları” hazırlamaktadır. Türkiye'ye yönelik ilerleme raporları 1998 tarihinde beri hazırlamakta ve “Bölgesel politika ve Kaynaşma” ya da “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlıkları altına yayınlanmaktadır.

Türkiye'nin kalkınma hızının birlik ortalamasının altında kaldığı ve bu nedenle bu konuda Türkiye de bölgesel kalkınma politika oluşturulması gereği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, Türkiye'de bölgesel kalkınma politikasında sorumlu bir yönetsel yapının mevcut olmadığı konusu vurgulanmıştır. Aynı raporda, bölgelerarası dengesizliğin nedenlerinden de söz edilmiştir.

İlerleme Raporunda yer alan en çarpıcı vurgu şeylerdir: “Tüm aday ülkeler arasında, en ciddi bölgesel sorunları yaşamakta olan Türkiye'dir (Avrupa Komisyonu, 1999). Raporunda ek olarak diğer aday ülkelerin aksine, Türkiye'nin uzun yıllardır, bölgesel politikalar uyguladığını; ancak ne yazık ki bu politikaların merkezden yönlendirilmesinden dolayı yerelin isteğinin dikkate alınmadığı belirtilmektedir. (Avrupa Komisyonu, 1999). Bunun için yönetsel yöntemleri iyileştirecek ve bölgelerde işlevsel yapılar kurarak mevcut yapıyı yeniden düzenleme gerektirdiğinden söz edilmektedir.

Bölgesel örgütlenme ile ilgili olarak, Türkiye'nin yapısal politikaların uygulanmasında önemli bir rol oynayan NUTS-II düzeyi başta olmak üzere, AB kuralları ile uyumlu bir NUTS sınıflandırılmasını komisyona sunması gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, DPT'nin hazırladığı bölgesel kalkınma programlarının hiçbirini uygulamaya geçirilmemiş olması eleştirilmiştir.

Bir önceki ilerleme raporundan buyana ne yapısal politikalarda ve ne bu alandaki müktesebatını önlemeye yönelik hiçbir aşama kaydedilmediği belirtilmiştir. Türkiye'nin en azından Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) yönelik özel önlemler alması önerilmiştir.

Bu Rapor'da AB yapısal politikalarıyla uyumlu bir bölgesel politikaların uygulanmasına yönelik Türkiye'nin sınırlı ilerleme kaydettiği belirlenmiştir. Ayrıca, bu konuda bir dizi uygulama önerilmiştir.

Bu ilerleme raporunda NUTS-II sınıflandırılmasını oluşturacak 26 bölgenin kurulmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararına kabul edildiği belirtilmektedir. Bunun dışında hazırlanan bölgesel kalkınma planlarının daha büyük ölçekte olduğu için, yapısal fonlarla ilgili gerekleri karşılamaktadır.

Bu rapor'da da bölgesel politikaların uygulanması amacıyla, bölgesel düzeyde, Hizmet Birliklerinin Yapısal Fonları uygulayacak tarzda kurulması-oluşturulması ve ayrıca bölge yönetimlerine yönelik Anayasal düzenlemeler istenmektedir.

Bu Rapor'da da Türkiye'nin 2004 ve 2005 yıllarında kurumsal ve yasal alanda bazı ilerlemeler kaydetmesine rağmen, bunların yetersiz olduğu belirlenmiştir. Ayrıca, Rapor'da bölgesel politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında ana sorumlu birim olan DPT'nin çalışmalarının yetersiz olduğu vurgulanmıştır. Rapor DPT'nin personel sayısının yeterli olduğu, fakat karar alma mekanizmasının aşırı olduğu belirtilmiştir. Bu durumun çözümü için DPT'nin bütün işleri yapan değil koordinatör konumunda olması ve sorumluluklarının bir kısmını devretmesi gerektiği belirtilmiştir.

Avrupa Komisyonu'nun Katılım Ortaklığı Belgeleri'ni kabulünden hemen sonra Türkiye kısa ve orta vadede gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği "AB Müktesebatını Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nın" ilkinin 24 Mart 2001 de, ikincisini de 24 Temmuz 2003 tarihinde kabul etmiştir.

İlk Ulusal Program'da katılım öncesi dönemde Türk Mevzuatında herhangi bir değişime gerek duyulmadığı; ancak AB ölçütlerine göre hedef bölgeler ve kısa vadede NUTS sınıflandırılmasının yapılacağı belirtilmiştir.

İkinci Ulusal Program'da Birlik Standartlarına uygun yasal ve yönetsel çerçevenin ve bölgesel politikaların programlanması, yürütülmesi, izlenmesi ve denetimi için gerekli mekanizmalar oluşturulması bir öncelik olarak belirlenmiştir.

Bu kapsamda, 2004–2006 dönemini kapsayan ve ekonomik-sosyal uyum politikasını çizen Ön Ulusal Kalkınma Planı ile Bölgesel Kalkınma Stratejisi ve NUTS-II düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikalarının geliştirilmesi taahhüt edilmiştir.⁴⁰³

Bölgeselleşme konusunda ki olumlu gelişmelere rağmen halen bazı kesimlerin bölge kavramından çekindiği, bölge sözcüğünü yetki genişliği yerine, özerklik, siyasal

⁴⁰³ Demiral, 2006, s.158-161

yerinden yönetim ve fedaralizme geçişin ilk adımı gibi algılamalarla kaygı duyulmaktadır. Oysa yönetim ve kalkınma sorunlarımıza uzun soluklu çözümler ararken, bölge ölçüsünde örgütlenmeye gitmek, bölge sözcüğünden ürkmemek en sağlam adımdır. Gelişmiş yada gelişmekte olan bütün ülkeler bölge plancılığından geniş ölçüde yararlanmaktadırlar. Zaman yitirmeden yönetim sistemimizde bölge yönetimlerinin oluşacağı şekilde yasal düzenlemelerin yapılması ülkenin yararına olacaktır. Bölge yerel yönetimleri oluşturulduğu takdirde, Türkiye de var olan bölgeler arası dengesizlikleri gidermede uygulanacak plan ve programlara coğrafi bir alan oluşturulmuş olacaktır. Bu birimler aynı zamanda bu plan ve programların yürütülmesinden sorumlu yönetsel birimler şeklinde bir düzenlemeye dönüştürülebilir.

4.3 Avrupa Birliği Bölgesel Politikası'nın Türkiye Açısından Önemi

AB 'in kuruluşundaki önemli güdülerden biri ülkeler ve bölgeler arasında eşit ve dengeli gelişimi sağlamaktır. AB'de bölgesel kalkınma yaklaşımının önemi genişleme stratejisi ile paralel olarak artmaktadır. AB'ne üye devletlerarasında olduğu kadar, üye devlet sınırları içinde bölgesel eşitsizliklerin varlığı ve genişleme sürecinin farklı bölgesel eşitsizlikleri AB'ne taşıyacak olması, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi çabalarının önemini artmaktadır.

AB'ye üye devletlerle karşılaştığımızda Türkiye, merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki basamaklı bir yönetim yapısına sahip tekçi devletler grubuna girmektedir. Osmanlı Devleti'nden beri bölünmeye, ayrılıkçılığa yol açacağı kaygısı ile itibar edilmeyen yeni bölgesel örgütlenme aslında daha önce açıklanan "bölgecilik"i ifade etmektedir. Oysa, var olan aşırı merkeziyetçi yönetim geleneğini kırmak, adem-i merkeziyetçi bir yönetim yapısı oluşturmak için başvuru bölgesel düzeyde etkin yönetim birimleri kurma çabaları "bölgeselleştirme"yi anlatmaktadır. 1913'te kurulan, ancak 1948'de kaldırılan Genel Müfettişlikler, 1983'te getirilen, ancak başarısızlıkla sonuçlanan Bölge Valilikleri hep bölgeselleşme çabalarının sonucudur. Amaç var olan yönetim yapısından kaynaklanan sorunları gidermek, sorunları yerinde çözebilmektir⁴⁰⁴.

Türkiye' de coğrafi koşullar, ekonomik ve sosyal gelişme açısından bölgeler arasındaki dengesizlikler de bu amacı önemli kılmaktadır. Ancak, merkezi yönetimin ağırlığını ve yükünü azaltmak adına kurulan bu bölge yönetimleri sonuçta merkezi yönetimin taşra birimleri olarak tasarlanmışlardır. O halde 1988'de Avrupa

⁴⁰⁴ Ateş, 2004, s. 244

Parlamentosu'nda kabul edilip imzaya açılan, henüz hukuki bir belge niteliği olmayan ama gelecekte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kadar önem kazanması beklenen Avrupa Bölgeler Şartı'nda tanımlanan bölge yönetimi Türkiye'de mevcut değildir.⁴⁰⁵

Öte yandan Türkiye'deki bölgelerarası dengesizlikleri azaltmak amacıyla uzun yıllardır bölge planları hazırlandığı bilinmektedir. Az gelişmiş Doğu Anadolu'yu kalkındırmak; aşırı bir biçimde nüfus ve sanayi açısından yığılmaların yaşandığı Doğu Marmara'daki gelişmeyi denetim altına almak; geri kalmış ancak zengin kaynaklara sahip Güneydoğu Anadolu'yu geliştirmek için hazırlanan planlar hep bunlara örnektir. Uygulamaya baktığımızda, yeterli finansman kaynaklarına sahip olunmaması, bu planların çoğundan beklenen sonuçların elde edilmesini engellemiştir. Diğer yandan, ulusal siyasette yaşanan kararsızlıklar, önceliklerin sürekli değişmesine, böylece bölgesel gelişme çabalarının kimi dönemlerde geri plana itilmesine neden olmuştur. Yine hep merkezi yönetim anlayışı ile oluşturulan yönetim yapıları, bölgesel gelişme çabalarını olumsuz etkilemiştir. Son olarak planlama daha çok ekonomik ve fiziksel planlama biçimde algılanmış; planlamanın kültürel ve çevre boyutu ihmal edilmiş; bütünleştirilmiş, sürdürülebilir bir planlama anlayışı bu planlarda yer almamıştır⁴⁰⁶.

Helsinki Zirvesi sonrası, Türkiye Avrupa Birliği (AB) ilişkilerinin kazandığı yeni boyut, diğer alanlarda olduğu gibi, Türkiye'de bölgesel kalkınma konularına yaklaşımda da önemli etkiler yaratacaktır.

10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye, diğer aday ülkelerle eşit şartlarda Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmiştir. Zirve metninde, Türkiye'nin diğer aday ülkelere uygulanan kriterler çerçevesinde aday ülke olduğunun ilan edilmesinin yanı sıra, Türkiye'nin üyeliği için gerekli olan reformların gerçekleştirilmesine yönelik olarak bir Katılım öncesi Stratejisi geliştirileceği de belirtilmiştir. Ayrıca, katılım sürecinde, Türkiye'nin de aday ülkelere dönük Topluluk Programlarından yararlanacağı ve AB ile diğer aday ülkeler arasında yapılacak toplantılara katılma hakkına sahip olduğu da açıklanmıştır. Türkiye, AB müktesebatının benimsenmesine ilişkin bir Ulusal Program hazırlayarak kendi uygulamalarını kesinleştirecektir.

⁴⁰⁵ Mengi, A., 2001, "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölge Planlaması ve Türkiye, GAP Review, Mayıs,s.32-33

⁴⁰⁶ Mengi, 2001, s.33

Uyum çalışmaları, sadece AB mevzuatına uygun mevzuatın çıkarılmasından ibaret olmayıp, bu mevzuatın uygulamaya geçirilmesini güvence altına alacak hukuki ve idari yapılanmayı da kapsamaktadır⁴⁰⁷.

Türkiye'nin AB'ye girme çabalarının pek çok nedeni vardır. Konumuz açısından önemli bir neden de bölgesel gelişme çabalarını gerçekleştirebilmek için, AB'nin üye devletlere kullandığı teşvik ve gelişme fonlarından yararlanabilmektir. Ancak bu fonlardan yararlanmak beraberinde bazı yükümlülükleri de getirecektir. Var olan yönetim yapısını ve planlama anlayışını yeniden gözden geçirmek bunlardan en önemlileri olsa gerektir.

Mevcut AB üyesi ülkelerle arasındaki gelişme farklılıkları, bunun yanında kendi bölgesel gelişme farklılıkları dikkate alındığında, Türkiye tam üye olması durumunda bölgesel politika kapsamındaki pek çok mali araçtan oldukça yüksek düzeylerde yararlanma olanağına kavuşacaktır.

AB bütçesinden çok önemli düzeyde net katkı sağlayacak bir ülke olması açısından Türkiye tüm üye ülkelerin dikkatini çekmektedir. Türkiye'nin tam üyeliği topluluk bütçesinin dağılımını oldukça farklılaştıracak ve diğer üye ülkelerin mali olanaklarını kısıtlayacaktır. Aday ülke konumunda bekleyen 10 merkezi ve doğu Avrupa ülkesinin AB'ne getireceği mali yükün 10-12 milyar EURO olduğu, tek başına Türkiye'nin ise net mali yükünün 8 milyar EURO olduğu dikkate alınınca AB'ne üye ülkelerin Türkiye ile ilgili tedirginlikleri daha anlaşılır hale gelmektedir⁴⁰⁸. Ancak söz konusu kaynaklardan yararlanmak, Türkiye'nin ilgili konularda kabul edilebilir, çok iyi projeler geliştirebilmesine bağlıdır.

4.4 Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Programı Uygulamaları

1950'li yıllarda ekonomideki liberalleşme hareketi ile başlayan kalkınma çabaları ile beraber bölgesel kalkınma kavramı da önem kazanmıştır. Bölgesel kalkınma politikasında öne çıkan etkenler sürekli olarak cari şartlara göre değişmiş ve ekonomide yaşanan krizler ve yeni olgularla beraber bölgesel gelişmenin dinamiklerinde değişimlere neden olmuştur.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Oralalp, F., 2001, "AB Bölgesel Kalkınma Politikaları", GAP Review, Mayıs, s.14

⁴⁰⁸ Bayraktar, F., 2002, "Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi", Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Yayınları, Ankara, s.67-68

⁴⁰⁹ Eraydın, A., 2004, "Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, C.,10-12 Eylül, DPT Yayını, Ankara, s.128

Bölgesel kalkınma programları AB'ye uyum sürecinin bir parçası olarak gündeme gelmiştir. ÖUKP (Ön Ulusal Kalkınma Planı) ile belirlenen en az gelişmiş 12 bölgenin 11 inde kalkınma programlarının uygulanması öngörülmüş ve bu bölgelere sınır ötesi işbirliği programları da eklenerek kalkınma programlarının başlatıldığı Düzey-2 bölgesi sayısı 13'e yükseltilmiştir. Buna Trabzon Düzey-2 bölgesi ve sınır ötesi işbirliği programlarının kapsadığı 4 Düzey-2 bölgesi eklenince toplam 16 Düzey-2 bölgesinde kalkınma programları uygulamaya girmiştir. Bu durumda kapsanan il sayısı 49 olmaktadır.

Kalkınma programlarını uygulamak üzere yedi kalkınma birliği kurulmuştur. Ancak kalkınma birlikleri bu sistemi yürütebilecek yetkinlikte olmadıkları için daha geniş yetkilerle donatılacak olan Bölge Kalkınma Ajansları'nın bir an önce kurulması gerekmektedir. Bölge Kalkınma Ajansları kurulunca, kalkınma birlikleri etkinliklerinde Bölge Kalkınma Ajanslarıyla eşgüdüm halinde olacaklardır. Bölge Kalkınma Programları, ülkenin iktisadi-toplumsal yapısına, AB odaklı, planlı ve doğrudan müdahale araçlarıdır. Programlar, ajanslar ile birlikte, egemenlik ve yönetme yetkisinin Ankara merkezinden, Brüksel merkezine doğru kaydırılışını temsil etmektedir.⁴¹⁰

Güneydoğu Anadolu Projesi(GAP): Projenin uygulanmasını yürütmek üzere, Türkiye'de ilk defa bölge yönetimi olarak nitelendirilebilecek bir yönetsel birim olarak, 1989'da GAP Bölge Kalkınma İdaresi oluşturulmuştur. Proje, Mardin ve Şanlıurfa ilinin tamamıyla Adıyaman, Diyarbakır, Siirt ve Gaziantep illerinin bir kısım topraklarını kapsamaktadır. GAP, Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde yapımı öngörülen barajlar, Hidro-elektrik santralleri ile sulama tesislerinin yanı sıra, kentsel ve kırsal altyapı, tarımsal altyapı, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık, konut, turizm ve diğer sektörlerdeki yatırımları içeren çok yönlü bir projedir. Proje kapsamında tüm sektörlerin bir bütün olarak ve birbiriyle ilişkili şekilde geliştirilmesi amaçlanmaktadır.⁴¹¹

Doğu Anadolu Bölgesi Projesi(DAP): DAP projesi, Doğu Anadolu bölgesinde bulunan 14 il(Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van) ile bölgeyle homojen özellik gösteren Gümüşhane ve Bayburt illerini kapsamaktadır. Ana plan çalışmasının genel kapsamı ve aşamaları; Doğu Anadolu Bölgesi'nde mevcut durumun sektörel bazda incelenmesi, bölgesel

⁴¹⁰ Turan, 2005, s.179

⁴¹¹ Bayramoğlu, S., 2005, "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Turan, M.(ed), Paragraf Yayınevi, Ankara, s. 189

kaynakların değerlendirilmesi, bölgenin Türkiye içindeki durumunun diğer bölgeler ile karşılaştırılması olarak belirlenmesi, bölgesel gelişme stratejisi ve senaryoların oluşturulması, orta ve uzun dönem bölgesel gelişme planının hazırlanması, DAP'ın diğer bölgeler ve komşu ülkeler ile etkileşiminin incelenmesidir.⁴¹²

Yeşilirmak havzası, Orta Karadeniz ve Erzurum Bölgeleri Kalkınma Programı: Bu program Amasya, Çorum, Samsun, Tokat, Çankırı, Kastamonu, Sinop, Erzurum, Erzincan ve Bayburt olmak üzere toplam 10 ili kapsamaktadır. Yerel kalkınma girişimleri, KOBİ'ler, küçük ölçekli altyapı inşası ve teknik desteğe öncelik verilen bir programdır.⁴¹³

Serhat, Orta Anadolu, Konya ve Malatya Bölgeleri Kalkınma Programları: Program Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars, Malatya, Bingöl, Elazığ, Tunceli, Konya, Karaman, Kayseri, Sivas ve Yozgat olmak üzere toplam 13 ili kapsamaktadır. Hazırlık çalışmalarına Nisan 2004'te başlanan söz konusu programın uygulaması 2005-2007 yıllarında gerçekleşmiştir.⁴¹⁴ Programın amacı, ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmak ve merkezi ve bölgesel düzeyde proje uygulama kapasitesini geliştirmek olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda tarım ve hayvancılık, yerel kalkınma inisiyatifleri, KOBİ'ler ile küçük ölçekli altyapı için hibe programları ve proje uygulamasını destekleyecek bir teknik yardım programının öncelikleri olarak belirlenmiştir.⁴¹⁵

Doğu Karadeniz Kalkınma Programı: Program, Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illerini kapsamaktadır. Programın uygulaması 2006-2008 döneminde gerçekleşmektedir.⁴¹⁶

Sınır ötesi İşbirliği Programları: Yukarıda belirtilen bölgesel kalkınma programları dışında Yunanistan ve Bulgaristan ile başlatılmış olan Sınır ötesi işbirliği programları da bulunmaktadır.

Bulgaristan ile Sınır ötesi işbirliği Programı: Türkiye tarafında Edirne ve Kırklareli illeri ile Bulgaristan tarafında Hasköy, Yambol ve Burgaz program kapsamındaki yerleşim birimleridir. 2004-2006 yılları arasında uygulanan programın genel amacı, Türkiye-Bulgaristan arasındaki sınır bölgesinin, yerel/bölgesel kalkınma alanında sürdürülebilirlik ilkeleri çerçevesinde desteklenmesi, sınırın her iki tarafında işbirliği

⁴¹² DPT, "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", Bölgesel Gelişme ÖİKR, 2000, s.34

⁴¹³ www.dpt.gov.tr, (Erişim tarihi:20.05.2008),

⁴¹⁴ www.dpt.gov.tr, (Erişim tarihi:20.05.2008),

⁴¹⁵ Turan, 2005, s.177

⁴¹⁶ www.dpt.gov.tr, (Erişim tarihi:20.05.2008),

ağlarının oluşturulması ve geliştirilmesi, bu ağlar ile AB ağları arasında bağlantı kurulmasının teşvik edilmesi olarak belirlenmiştir. Sınır ötesi altyapılarının geliştirilmesi ve modernizasyonu, çevrenin korunması, geliştirilmesi ve yönetimi ile kişisel/toplumsal faaliyete ilişkin projelerin desteklenmesi programın öncelikleridir.

Yunanistan ile Sınır ötesi İşbirliği Programı: Türkiye ile Yunanistan'ın sınır illeri arasındaki işbirliğini AB kaynaklarıyla desteklemek ve geliştirmek üzere program başlatılmıştır. Program, Türkiye tarafından Yunanistan ile kara ve deniz sınırı bulunan Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Edirne, İzmir ve Muğla illeri olmak üzere 6 ili kapsamaktadır. Bu program İNTERREG III/A olarak adlandırılmaktadır. 2004-2006 yıllarını kapsayan programın amacı, sınır ötesi altyapı, ekonomik gelişme ve istihdam, yaşam kalitesi, çevre, kültür, teknik yardım gibi konulardır.⁴¹⁷

4.5 Türkiye' de Bölgesel Politikaların Geleceği

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan bugüne bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarını gidermek için sürekli bir arayış ve gayret içerisinde olmuştur. Buna yönelik olarak izlediği politikalar, dönemin şartlarına ve yaygın yaklaşımına göre değişkenlik gösterir. Mesela dünyadaki siyasal ve ekonomik gelişmeler bunda etkindir. Gene, bölgesel gelişme politikalarına ilişkin genel kabuller, uygulanan politikalarda kendini belli etmektedir. Ülkemizde bölgesel politikaların geliştirilmesi, planlı kalkınma modelinin uygulamaya başladığı 1960 sonrasına rastlar. Bütün dönemlerin esas esprisi bölgeler arasında kalkınmışlık farklarını gidermeye dayanır. Daha çok sektörel planlama yatırım maliyetini düşürmeye yönelik teşvikler ve proje bazındaki kamu yatırımlarına dayanan merkezîyetçi bölgesel kalkınma politikasının başarılı olduğuna ilişkin ciddi eleştiriler mevcuttur. Eleştirilerin ana eksen, AB bölgesel politikasının 1980'lerden itibaren "içsel kalkınma modeli"ne yönelmesine rağmen, Türkiye'nin geleneksel nitelikli "dışsal büyüme modeli"ni izlemeye devam ettiği yolundadır.

1999 yılında Türkiye'nin AB'ye üyelik perspektifini aldığı Helsinki Kararından sonra, diğer alanlarda olduğu gibi bölgesel politikalarda da AB'ye uyum ihtiyacı hissedilmeye başlanmıştır. Bu dönemde, geleneksel bölge politikalarının genel unsurları korunsun da, AB çizgisine yaklaşılarak az gelişmiş bölgelerin iç potansiyel ve dinamiklerinin harekete geçirilmesi, bölgeler arası işbirliğinin artırılması ve rekabet gücünün artırılması suretiyle sürdürülebilir bir bölgesel kalkınma anlayışına geçilmiştir.

⁴¹⁷ Turan, 2005, 177-178

Bölgesel kalkınmadaki anlayış değişikliğine paralel olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve onunla ilgili yerelleşmeyi ve bölgeselleşmeyi ilgilendiren tüm yasal değişikliklerde (5393 sayılı Belediye Yasası, İl Özel İdaresi Yasası, Turizmle ilgili Yasal düzenlemeler v.b.) yerel bölgesel potansiyel ve dinamiklerin harekete geçirilmesi, katılımcılık, iş birliği v.b. unsurlar ön plana çıkarılmıştır.

AB'ye uyum bağlamında İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılmasına (NUTS) geçilmiş ve 26 bölge belirlenmiştir. Ayrıca bölge kalkınma ajansları'nın kurulması yasayla düzenlenmiş, yerelde kapasite geliştirilmesi, değişik bölgesel ve kırsal kalkınma projeleri geliştirilmesi öngörülmüş, yerel yönetimlere önemli fonksiyonlar ve görevler yüklenmiştir.⁴¹⁸ DPT Müsteşarlığı, 2004-2006 yılları için hazırlanan ÖÜKP kapsamında, bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçe usullerini oluşturarak, kamu yatırımlarının İBBS Düzey 2'lerde çok yıllık bütçe usullerine uygun olarak dağıtılmasını ve izlenmesini sağlayacaktır. Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi amacıyla DPT Müsteşarlığı Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü bünyesinde Avrupa Birliği Bölgesel Programlar Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Kurumsal yapılanma ve bölgesel kalkınma ajanslarının oluşturulmasında, DPT, bazı bölgelerde iller arası hizmet birlikleri oluşturarak, NUTS II türü bir yapılanma getirmiştir. Bu bölgesel idari yapılar, bölgesel kalkınma programlarının hayata geçirilmesinde il ve belediye yönetimlerinin işbirliği içinde çalışmasını sağlamaktadır. Topluluk fonlarıyla desteklenen bölgesel kalkınma projelerinin yürütüldüğü NUTS II bölgelerinde toplam dört hizmet birliği işlevsel vaziyettedir. Yukarıda belirtildiği üzere, bu alandaki müktesebat genel olarak iç hukuka aktarılmayı gerektirmemektedir. Bununla birlikte, Türkiye'nin bölgesel politika ve yapısal araçların kullanımı alanında AB'ye uyum sağlaması için, hâlâ kat etmesi gereken uzun bir yol bulunmaktadır. Bölgesel politikanın merkezi ve bölgesel düzeyde uygulanmasına yönelik yeterli kapasitenin geliştirilmesi için önemli ölçüde çaba gösterilmelidir. Ayrıca, gerekli kurumların kurulması ve yeterli beşeri ve mali kaynakla donatılması gerekmektedir⁴¹⁹. AB Bölgesel Politikası çerçevesinde, bölgesel kalkınma için yeni hedeflerin belirlenmesi, yeni araçların kullanılması ve bu konuyla ilgilenecek kurumlara yetkilerin ve imkânların sağlanması

⁴¹⁸ Aşgın, S.,2007, Dünyada Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Giderme Çabaları ve Türkiye Tecrübesi, T.İ.D., S.457, s.49-50

⁴¹⁹ DPT, 2004, s.115-116

gerekmektedir. Bu çalışmalar başlangıç düzeyinde olduğu için olası sonuçların, programların bitiş tarihi olarak belirlenen 2006 yılından itibaren görülmesi beklenmektedir⁴²⁰.

Söz konusu kısmi değişikliklere karşın Türkiye’de uygulanan bölgesel politika perspektifinin AB politikalarıyla tam uyumlu olduğu henüz söylenemez. Bunda, yapısal ve düşünsel bazı dönüşümlerin zaman alması ve kimi yasal değişikliklerle ilgili prosedürlerin henüz tamamlanmaması önemli etkenlerdir.

⁴²⁰ İKV, 2005, s.25

BEŞİNCİ BÖLÜM

BİR BÖLGESEL KALKINMA ÇABASI OLARAK YUNTDAĞI YÖRESİ SÜRDÜRÜLEBİLİR KIRSAL KALKINMA PROJESİ

1. Yuntdağı Yöresi Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi (YKP)

Manisa İli Türkiye'nin ekonomik yönden en hızlı gelişen illerinden birisi olmasına rağmen, Yuntdağı Yöresi, Selendi, Gördes gibi bazı ilçeleri bu gelişime ayak uyduramamakta ve hızlıca göç veren bölgelerimiz içerisinde bulunmaktadır. Bu yörelerin kalkındırılması için Manisa Valiliği'nce "Yuntdağı Yöresi Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi" hazırlanarak uygulamaya konulmuştur.

1.1 Projenin Hedefi ve Kapsamı

Ekonomik yapıyı geliştirerek Proje Bölgesi'ndeki gelir düzeyini yükseltmek ve böylece Yuntdağı bölgesi ve diğer bölgeler arasındaki gelir farklılığını azaltmak, kırsal alandaki verimliliği ve istihdam olanaklarını artırmak ve bölge kaynaklarının etkili kullanımı yoluyla, kendi başına ekonomik büyüme, sosyal istikrara katkıda bulunmaktadır. Bunun için tarımda ve hayvancılıkta üretim ve verimlilik artışı sağlamak, alt yapı hizmetlerini tamamlamak, verilecek eğitim ile kişilerin daha verimli hale gelmesini ve bölge kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak böylece yörenin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimini sağlamayı hedeflemektedir.

Yuntdağı yöresinde bulunan 61 köy ve 2 belde olmak üzere 63 yerleşim birimi projenin kapsamında yer almaktadır.

1.2. Yöre Hakkında Bilgi

Yuntdağı bölgesi, Manisa ilinin ve ovasının kuzeybatı sınırında yer alıp, bir bölümü İzmir ili sınırları içinde kalmakta, Çandarlı Körfezi'ne kadar uzanmaktadır. Coğrafi olarak Manisa-İzmir il sınırını oluşturan Yuntdağı, Bakırçay ve Gediz vadileri arasında yükselen bir kütledir. Manisa Merkez ilçe Yuntdağı yöresi, idari bakımdan doğuda Saruhanlı ilçesi, Kuzey ve Batıda İzmir iline, Güneyde ise Manisa merkeze sınırdır.

2000 yılı nüfus sayımına göre yörede toplam 6774 hane ve 22.500 nüfus yaşamakta ve gelir düşüklüğü nedeniyle gençlerin kente göç ettikleri görülmektedir.

Oldukça düzenli ve yumuşak geçişli tepelerle yükselen yörenin bazı kesimleri taşlık, bazı kesimleri ise zengin sayılabilecek doğal örtü ile kaplıdır. 200-1074 metre arasında rakıma sahip olup Kocadere ve Sarma çayı en önemli akarsulardır.

Bitki örtüsü olarak; kızılçam, karaçam, fıstık çamı, palamut meşesi, mazı meşesi, menengiç, delice zeytin, ahlat ve maki formundaki bitkiler bulunmaktadır. Adaçayı, kekik gibi bitkilere de rastlanmaktadır.

Bölgenin tarım arazileri 144.000 dekadır. Arazilerin büyük bir bölümü taşlı, toprak derinliği az, meyilli ve kuru tarıma uygun, dağınk ve küçük parsellerden oluşmaktadır. 2003 yılı çiftçi kayıt sistemine göre ekilen tarım arazileri 101.041 dekadır. Buğday, arpa, tütün, zeytin, antepfıstığı, fiğ yaygın olarak yetiştirilen ürünlerdir. Ovaya yakın kesimlerdeki 20.000 dekar arazinin belirli dönemlerde sulama imkanı vardır. Bu arazilerde pamuk, mısır gibi tarım ürünleri yetiştirilmektedir. 10.308 dekarlık mer'a alanına sahip yörede 81.500 küçükbaş, 8500 adet büyükbaş hayvan bulunmaktadır. Ancak mer'a otlatma kapasitesi düşük ve otlatma mevsimi kısadır.

Yörede zeytin, halıcılık, süt sığırcılığı, sulama birliği ve tüketici kooperatifi alanlarında faaliyet gösteren 7 adet tarımsal kalkınma kooperatifi bulunmaktadır.

Manisa'nın büyük bölümünde karasal nitelikli Akdeniz ikliminin özellikleri egemendir. Yuntdağı, kıyı şeridinde kapalı, yüksek kesimli olduğundan, Akdeniz iklimi burada karasal etkilere uğramaktadır.

1.3. Projenin Hazırlanma Yöntemi

Yuntdağı Yöresi Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi (YKP), Manisa Valiliği koordinatörlüğünde Celal Bayar Üniversitesi, Ege Üniversitesi, Devlet Planlama Teşkilatı, Tarım Bakanlığı Menemen Araştırma Enstitüsü, Bağcılık Araştırma Enstitüsü, Tarım İl Müdürlüğü, Çevre Orman İl Müdürlüğü, D.S.İ. İzmir Bölge Müdürlüğü, İl Özel İdaresi (Köy Hizmetleri Müdürlüğü), Gediz Planlama Müdürlüğü görevli ve uzmanları tarafından hazırlanmıştır.

Çalışmanın kararlaştırılmasının ardından çeşitli aktörlerin katılımı ile beyin fırtınası, arazi gezileri, muhtar ve köy azaları ile yüz yüze görüşmeler gibi çeşitli yöntemler kullanılarak, ön bilgiler derlenmiştir. Bu bilgiler doğrultusunda da birtakım etkinlikler ve öneriler geliştirilmiştir. Derlenen bilgiler ve beklentiler ışığında hedefe dayalı proje planlama yöntemi kullanılarak proje hazırlanmıştır. Süreç analizi ve planlama gibi iki temel aşamayı içermektedir. Yöntemle proje ekibi (kuruluşlar) ilgi

alanlarına göre genel hedefe yönelik amaçları, bu amaçlarla ilgili sonuçları, sonuçlara ulaşılmasında yürütülmesi gereken etkinlikleri ortaya koymuşlardır. Amaç ve sonuçlara yönelik somut göstergeler, kimin ne zaman ne yapması gerektiği, kimlerin yer alıp, kimlerin hangi sorumlulukları yüklenecekleri ortak planlama tekniği ile saptanmıştır. Planlanan etkinlikler, Kuruluşlar, zamanlama (iş takvimi) ve dönemler itibariyle harcamalar ortaya konmuştur. Projede planlanan altyapı yatırımlarının etkin kullanımı eğitim çalışmalarına bağlı görülmektedir. Bu nedenle Proje, yetişkin eğitimi boyutuna da sahiptir.

Projede kırsal kalkınma ve yetişkin eğitimi sürecinde katılımcı yaklaşımlar kullanılmaktadır. Katılımcı kırsal değerlendirme, problem sayımı, odak grup çalışması, katılımcı teknoloji geliştirme, katılımcı araştırma gibi yöntemler kırsal kesimin kendi sorunlarını analiz etmelerini, çözüm üretmelerini, eylem kararları oluşturup uygulamaya geçmelerini sağlamaktadır. Bu yöntemler bilginin paylaşılması ve kolektif hareketi de hedeflemektedir. Geçmişte gerek yörede gerekse Türkiye'de kullanılan geleneksel kalkınma yaklaşımlarında genel hedef üretim ve verimlilik artışı ile sınırlı kalmış, çoğunlukla, pazar için üretimde bulunan tarım işletmeleri dikkate alınmıştır. Bu çalışmada, üretim ve teknik konular yanında insan kaynaklarının geliştirilmesi, sürdürülebilir kalkınma, işletme yanında çiftçi ve ailesi, pazar için üreten çiftçiler yanında yoksul, topraksız çiftçilerin de dikkate alınması planlanmaktadır.

Projenin köylerdeki çalışmalarını yürütecek olan teknik elemanlar belirlenerek, yöntemler hakkında eğitime alındılar. Köylerdeki grup çalışmalarının yürütülmesinden sorumlu görevliler kırsal kesimin harekete geçmesine yardımcı olmaktadır.

Belirlenen köylerde sosyal ve ekonomik yönlerden köyü temsil edebilen ve sosyal çatışmalara yol açmayacak çiftçilerden 10-13 kişilik gruplar oluşturuldu. Bu gruplarla belirlenen, gün ve saatlerde haftalık toplantılar yapıldı. Haftalık toplantılarda gündem, çiftçiler tarafından kendi sorunları dikkate alınarak gerçekleştirildi. Toplantı sonunda ele alınan konuda (sorunda) çözüme yönelik (eylem) kararlarının alınması ve uygulanması hedeflendi. Toplantılar sırasında bilginin görselleştirilmesi, grup çalışmalarının kalitesi açısından önemli görülmektedir. Bu nedenle, katılımcı harita hazırlama, matrisler, arazi yürüyüşleri, diyagramlar ve benzeri yöntemler grupların çalışmalarında kullanıldı. Proje sırasında bazı uygulamalarda çiftçilerin aynî olarak desteklenmesi de düşünüldü. Bu desteklemenin nasıl yapılacağı, verilen kaynakların

geri dönüşümü olup-olmayacağı, geri ödemenin ne sürede olacağı mali destek verecek kuruluşların politikalarına göre saptandı. Ancak, bütün bu konularda genel düşünce, yapılacak katkıların bedelinin çiftçilerden alınması, çalışmalarını sahiplenmeyi artıracığı yönündedir.

Birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi aktörler arasındaki ilişkilerde ve koordinasyonda sorunlar yaşanabilmektedir. Bu nedenle çalışmanın bir boyutu da yerel aktörler arasındaki iletişimi ve koordinasyonu arttırabilmektir. Bu doğrultuda Projede yer alan kuruluşların yapacakları işlerin ve akışların ortak bir takvime bağlanarak, rekabetten ve kopukluktan ziyade, tamamlayıcı nitelikte yapılması amaçlanmaktadır.

Çalışmada dikkate alınması gereken bir başka konu da kırsal kalkınma elemanlarının değişen rolleridir. Uzun yıllardır, kırsal kalkınma çalışmalarında dışarıdan gelenler olarak tanımlanan aktörler, ziraat ve orman mühendisleri/teknisyenleri, araştırmacılar, gündemi belirleyen uzmanlar olarak işlev görmüşlerdir. Bu yapı kırsal kesimin karar alma sürecine katılımını sınırlandırmıştır. Proje, kırsal kesimin gereksinimleri ve öncelikleri dikkate alınarak katılımcı ve sürdürülebilir kalkınmayı hedeflemektedir. Diğer yandan çalışmada yönetişimsel yaklaşımla yerel, kamu ve sivil toplum örgütleri (çiftçi örgütleri), vatandaşların katılımı da öngörülmektedir.

1.4. Projede Yer alan Kuruluşlar

Projede bölgede hizmet veren, aşağıda belirtilen kuruluşlar görev almışlardır. Yukarıdaki ön hazırlıklar ve izleyen bölümlerde belirtilen etkinlikler bu kuruluşlar tarafından planlanmaktadır. Manisa Valiliği koordinatörlüğünde ve bağlı birimlerin desteği ile yürütülmekte olan projede yer alan kuruluşlar aşağıda verilmiştir.

1. Manisa Valiliği
2. DSİ 2. Bölge Müdürlüğü
3. Manisa Tarım İl Müdürlüğü
4. Manisa İl Özel İdaresi (Köy Hizmetleri)
5. Manisa Çevre ve Orman İl Müdürlüğü
6. Bağcılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü

1.5. Projenin Etkinlikleri

Kuruluşlar, Projenin genel hedefi olan kırsal kesimin yaşam standartlarının yükseltilmesine yönelik kendi amaçlarını ortaya koymuşlardır. Bu hedeflere ulaşmak için alt projeler şeklinde etkinlikler oluşturulmuştur. Etkinliklerde kimlerin, ne zaman,

ne yapacağı gösterilmektedir. Ayrıca etkinliklerin gerçekleştirilmesinde ve sonuçlara ulaşılmasında doğrudan etkili olabileceği düşünülen faktörlerin dikkate alınması amacı ile varsayımlar geliştirilmiştir. Etkinliklerin özetlendiği çizelgelerde zamanlama, koordinasyon ve harcama akışı belirtilmektedir. Aşağıda kuruluşlar ve planladıkları proje etkinlikleri sunulmaktadır.

Tablo 1 : Projede Yer Alan Kuruluşlar ve Planlanan Etkinlikleri

KURULUŞ	ETKİNLİK
Manisa Valiliği	Koordinatör
DSİ 2. Bölge Müdürlüğü	Köseler Pelitalan göletlerinin ve derin kuyu sulama sondajlarının yapımı
Manisa İl Tarım Müdürlüğü	Arıcılığı geliştirme Hayvancılığı geliştirme Meyveciliği geliştirme Tarla bitkileri geliştirme Çiftçi eğitimi ve yayın v.b. gibi değişik tarımsal konular
Manisa Çevre ve Orman Müdürlüğü	Özel ağaçlandırma ve imar-ihya, Fidan üretimi, Süt sığırcılığını geliştirme, Süt koyuncululuğunu geliştirme, El sanatlarını geliştirme, Uygulama sırasında belirlenecek diğer çalışmalar
Bağcılık Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü	Bağcılık geliştirme
Manisa Köy Hizmetleri Müdürlüğü	Kırsal altyapıyı geliştirme
Gediz Planlama Proje Müdürlüğü	Taşlı araziyi iyileştirme ve riparleme
Proje Yönetimi	Koordinasyon

1.6. Proje Süresi ve Bütçesi

2004 yılında uygulanılmasına başlanılan ve 2009 yılına kadar devam eden proje altı yıllık bir süreyi kapsamaktadır.

Yuntdağı yöresinde başlayıp, izleyen yıllarda Selendi, Demirci, Gördes ilçeleri ve bağlı köylerini de içermesi arzulanmaktadır. Yapılan değerlendirmeler sonucunda yörede planlanan çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için her kuruluş üstlenmiş olduğu proje etkinliklerinin yerine getirilebilmesi için gereksinim duyduğu mali kaynakları, dönemlik, yıllık ve toplam (5 yıllık) olarak belirtmişlerdir. Çizelge’de kurumların proje bütçesi ve yıllara göre kullanım planı verilmiştir.

Projede çiftçilere yapılacak olan, aynı yardımların geri ödenip ödenmeyeceği, ödenecekse ne şekilde geri ödeneceği, mali destek sağlayan kuruluşların kurallarına göre oluşturulmaktadır. Diğer yandan OR-KÖY gibi kuruluşlar kendi geri ödeme planına sahip olup, bu proje sırasında da bu süreci işletmeyi düşünmektedir. DSİ ise yatırıma karar verme ve gerçekleştirme ile ilgili teknik hesaplamalar ve uygulamalar nedeni ile projede ek bir zaman dilimine gereksinim duymaktadır.

Tablo 2 Proje Bütçesi ve Yıllara Göre Kullanım Planı (YTL)

Kuruluşlar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Toplam
DSİ	0	0	1.152.000	3.404.200	6.750.000	6.718.500	18.024.700
Tarım İl Müdürlüğü	985.000	1.082.200	1.248.400	1.501.400	1.794.800	0	6.612.100
Çevre-Orman Müdürlüğü	1.908.600	2.293.262	738.608	886.481	1.062.570	0	6.889.521
Köy hizmetleri İl Özel İdaresi	806.300	2.880.500	5.180.135	0	0	0	8.866.935
Gediz Planlama	294.000	587.520	751.968	0	0	0	1.633.488
Bağcılık Araştırma	48.280	100.100	89.850	37.000	4.000	0	279.230
Proje Yönetimi	50.000	25.000	25.000	25.000	25.000	0	150.000
Toplam	4.132.180	6.978.582	9.195.961	5.864.081	9.646.370	6.718.500	42.505.974

1.7. Proje ile İlgili Potansiyeller ve Kısıtlayıcılar

Manisa Vali Yardımcısı koordinatörlüğünde projede görev alan kuruluş görevlilerince oluşturulan proje ekibi tarafından yapılan arazi incelemeleri, çiftçi görüşmeleri, grup tartışmaları sonucunda çalışmaların başarısı ile ilgili olduğunu düşündüğü bazı konuları potansiyeller ve kısıtlayıcılar şeklinde özetlemiştir. Potansiyeller yöre ile ilgili olup, olumlu ve üzerinde bir takım gelişmelerin sağlanabileceğine inanılan konulardır. Bunların proje hedeflerine ulaşılmasında yardımcı olacağı beklenmektedir.

Projenin yürütülmesi sırasında yörede karşılaşılabilecek sorunlar ise engelleyiciler ve yöredeki olumsuzlukları tanımlamaktadır. Bu kısıtlayıcıların ve potansiyellerin önceden bilinmesi projenin umutlarının ve zorluklarının önceden görülmesi bakımından yararlıdır.

1.7.1 Potansiyeller

İlde bulunan kamu kuruluşlarının olanakları, bilgi birikimi ve deneyimi çok iyi

Pazara yakınlık,

Manisa merkezden eleman ulaşımı kolay,

Ulaşım olanakları gelişmiş,

Bazı ürünlerde ekolojik üretim olabilir,

Tarihi ve doğal güzellikleri var,

Çevre kirliliği yok,

Her köye bir ziraat mühendisi projesi kapsamında yörede bir eleman istihdam ediliyor,

Yuntdağı köylüleri ile ilgili dernek var.

Süt işleme kooperatifinin varlığı,

El sanatları konusunda yörede alt yapının varlığı ve bu konuda faaliyet gösteren kooperatiflerin varlığı,

Küçük tarımsal işletmeler (işleme, paketlenme vb) yardımı ile yörede katma değer artırılabilir,

Köyler ve köylüler arasındaki iletişim ağı hızlı işliyor,

İklim birçok ürünün yetiştirilmesine uygun olabilir,

Kültüre alınabilir yabancı formlar mevcut (örneğin; ahlat, delice zeytin, melengiç, palamut meşesi).

1.7.2 Kısıtlayıcılar

Köylerde yaşayanların genelde yaşlı oluşu ve gençlerin de köyden şehre göç eğiliminde olmaları,

Eğitim düzeyi düşük,

Gelir seviyesi düşüklüğü yeniliklerin/teknolojilerin benimsenmesini sınırlandırmakta,

Tarımsal ekoloji açısından işlenebilir arazilerin ve sulanabilir arazilerin azlığı ve mevcut arazilerin zayıf karakterli oluşu,

Pazarlama sorunları,

Köy dışındaki kuruluşlarla ilişkiler zayıf,

Çiftçilerde motivasyon düşüklüğü,

Geçmişte yaşanan kötü deneyimler nedeniyle kooperatif yöneticilerine güven duyulmuyor.

Kooperatiflerde işletmecilikten kaynaklanan sorunlar yaşanıyor.

Örgütlenme eğilimi düşük,

Parasal kaynak bulunamaması veya yetersizliği.

1.8. Projenin Bileşenleri Ve Öngörülen Faaliyetler

1.8.1. Tarımsal Üretimi Geliştirme Etkinliği

Projenin Tarımsal Hedefi: Tarımsal verimliliğin artırılması ve çiftçilik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi yoluyla kırsal bölgelerdeki gelir düzeyini yükseltmek, tarımsal sanayilere yeterli girdi sağlamak, istihdam olanaklarını artırarak kırsal nüfusun dışı göç etme eğilimini en aza indirmek, ihraç edilebilir ürünlerin üretilmesine katkıda bulunmaktır.

Yörenin özgün yapısına uygun olarak proje yönetimi, tarım sektörünün sahip olduğu tüm alt sektörlerde faaliyetlerini planlamaktır. Bu alt sektörlerin birbiriyle ve diğer sektörler arasında eşgüdüm ve etkileşimleri dikkate alınarak projeler üretmektedir.

Çalışmalara yön veren en önemli sorulardan birisi "Bu kadar büyük yatırımlar, çabalar ile gerçekleşen büyük toprak ve su kaynakları geliştirme proje alanlarında ne üretmeliyiz ki en fazla faydayı sağlamalıyız?" idi. Bu sorunun cevabı için iki büyük

projeye başlanmıştır. Bunların birincisi araştırma geliştirme, ikincisi ise ürün deseni ve pazar araştırmalarıdır.

Bölgenin agro-ekolojik koşullarına uygun bitki çeşitlerinin tespit edilmesi amacıyla Tarım İl Müdürlüğü, Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi, Menemen Araştırma Enstitüsü, Manisa Bağcılık Araştırma Enstitüsü kuruluşları tarafından çalışmalar yürütülmektedir.

Projesi alanında 144.000 dekar ekilebilir arazi bulunmaktadır. Proje başlangıcında bu alanın yaklaşık 20.000 dekarı sulanabilirken proje sonunda tarım arazilerinin %40'nın sulanması hedeflenmektedir.

Bu Bölgede yaşayan insanların yaşam standardını yükseltmek ve sulu tarım ile kuru tarım arasında oluşacak muhtemel gelir dengesizliğini mümkün olduğunca giderebilmek amacıyla, bu alanların sahip oldukları özellikleri, yaşayan insanların alışkanlıkları ile pazar şartları dikkate alınarak birçok gelir getirici aktiviteler ve projeler Valilik, Tarım İl Müdürlüğü, Üniversite, Tarımsal Araştırma Enstitüleri ve İş Kurumu ile birlikte uygulanmaktadır. Bu çalışmalar uygulanabilir, yaygınlaştırılabilir teknolojilerin ve yetiştirme tekniklerinin bölgede denenmesi, model geliştirilmesi esasına dayalı olarak yürütülmektedir.

Sulama alanları dışında kalan sahalarda en önemli geçim kaynağı olarak ön plana çıkan tarımsal alt sektör hayvancılıktır. Gerek bu bölgede yaşayan insanların kültüründe olması gerekse bölgenin sahip olduğu potansiyeller dikkate alındığında hayvancılığın geliştirilerek, eski parlak günlerine dönmesi için gerekli çalışmalar yapılması lazumu ortaya çıkmaktadır. Hayvancılıkta en önemli sorun olarak görünen yem açığının kapatılabilmesi için Manisa İl Özel İdaresi çeşitli kurumlar işbirliğinde çalışmalar sürdürmektedir.

Bölge orman kaynağı itibarıyla belirli bir zenginliğe sahiptir. Ancak erozyon sorunu bazı yörelerde oldukça önemli boyutlara ulaşmıştır. Bu itibarla İdareimiz, Orman Bakanlığı, Valilik ve Ege Orman Vakfı gibi Sivil Toplum Kuruluşları (STK) ile işbirliği içerisinde ağaçlandırma ve erozyon kontrol çalışmalarını yürütmektedir.

Tarım, Yuntdağı Projesi kapsamında oldukça önemli bir ağırlığa sahiptir. Proje alanında sadece sulama değil, diğer tarımsal aktiviteler de aynı öneme sahiptir. Bölgenin kalkınmasında vazgeçilmez olan tarımda istenen seviyeye gelmesi ancak ve ancak bölge şartlarına uygun model ve projelerin gerçekleştirilmesine bağlıdır. Bu amaç doğrultusunda Proje İdaresi bu sektörde çalışan tüm kamu kurum ve kuruluşları, sivil

toplum örgütleri, üretici organizasyonları (kooperatifler, birlikler, dernekler, vb.) ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği içerisinde çalışmalarını sürdürmektedir.

1.8.1.1 Tarım İl Müdürlüğü Faaliyetleri

Projenin en önemli ayağını tarımsal faaliyetler teşkil etmektedir. Tarım İl Müdürlüğü; zeytin yetiştiriciliğini yaygınlaştırma, hazine alanındaki zeytin delicelerinin aşılama, Antep fıstığı aşılama, Antep fıstığı yetiştiriciliğini yaygınlaştırma, ceviz yetiştiriciliğini yaygınlaştırma, yem bitkileri üretimini geliştirme, sertifikalı tohum yaygınlaştırma, silajlık mısır üretimini geliştirme, koyun yetiştiriciliğini yaygınlaştırma, büyükbaş hayvancılığı geliştirme, arıcılığı geliştirme, bal verimini artırma, çiftçi eğitimi ve yayımı konularında olmak üzere 15 değişik konuda proje çalışmaları yapmaktadır.

Bölgede yürütülen tarımsal faaliyetler şunlardır;

Yabani Antep Fıstığı Aşılama:

Yöre de bir milyonun üzerinde delice ağaçlarının olduğu tahmin edilmektedir. Bu delice ağaçlarının ülke ekonomisine kazandırılmasının Yuntdağı için önemli bir gelir kaynağı olacağı düşünülerek çitlembik, melengiç ağaçlarının Antep fıstığına aşılmasına önem verildi ve 2006-2007-2008 yıllarında 250.000 göz yabani ağaç, Antep fıstığına aşılansak bölge ekonomisine kazandırıldı. Halihazırda yörede 250-300 ton civarında Antep fıstığı üretilmektedir. Her yıl yapılan aşılama çalışmalarıyla yılda 100 ton ilave Antep fıstığı üretimi'nin ekonomiye kazandırılacağı düşünülürse bu çalışma projenin en önemli faaliyetini oluşturmaktadır.

Zeytin Yetiştiriciliğini Yaygınlaştırma:

İl Özel İdaresi'nce özellikle yöre için en uygun meyvelerden olan zeytinciliği geliştirmek için üç yıldır her yıl 1.150 dekar alanda dikim yapılacak şekilde fidan desteği verilmektedir. Fidan dağıtımında belirli bir miktarda vatandaş katkısı alınmaktadır.

Tıbbi ve Aromatik Bitkilerin Üretimi:

Menemen Tarımsal Araştırma Enstitüsü tarafından yapılan çalışma sonucu yörenin adaçayı ve defne gibi tıbbi aromatik bitkilerin üretimine uygun olduğu tespit edilmiş ve çiftçiler üretim için teşvik edilmektedir.

Yörede üretimi planlanan tıbbî ve aromatik bitkilerin işlenebilmesi amacıyla özel sektörden gelen ‘Tıbbî ve Aromatik Bitkiler İşleme Tesisi’ kurma talebine de destek verildi. Bu amaçla özel bir işletme Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Proje desteklerinden faydalanarak “Tıbbî ve Aromatik Bitkiler İşleme Tesisi” kurdu. Bu tesis yöre için önemli bir hizmet verecektir.

Teknik Araştırma Faaliyetleri:

Ege Tarımsal Araştırma Enstitüsü ve Tarım İl Müdürlüğü uzmanları tarafından Yuntdağı yöresinde saha incelemeleri yapıldı. Proje yönetimi, uzmanlar ve bir kısım muhtarlarımızla Yuntdağı’nda toplantılar da yapıldı. Tarımsal faaliyetlerin değerlendirildiği incelemelerde karşılıklı görüşler aktarılmış olup ileriki dönemlerde yansımalarının ortaya çıkması beklenmektedir. Tarım İl Müdürlüğü’nce halen uygulanmakta olan alt projelerin daha da çeşitlendirilmesi hedeflenmektedir.

Erken Kuzu Kesiminin Önlenmesi ve Sözleşmeli Hayvancılık:

Bölgenin en büyük kuruluşlarından yem ve et ürünleri işleyen bir işletme ile ilişkiye geçilerek çiftçilerle bir araya getirildi. Özel işletme çiftçilere avans yem temin ederek, besiye alınan kuzulara da alım garantisi vermektedir. Bu girişimdeki amaç özel sektörü et-süt-yem-eğitim ve araştırma faaliyetleri ile bir bütün olarak bölgeye sokmaktır. Böylece bir yandan çiftçiler özel sektör uzmanları tarafından eğitime alınmakta, bir yandan ucuz yem girdileri ile üretim desteklenmekte ve bir yandan da üretilen et ve sütler daha iyi fiyatlarla pazarlanmaktadır. Özellikle kış döneminde parasal sıkıntılardan dolayı erken kuzu kesimi yapmak zorunda kalan çiftçilerimize sermaye desteği ve ürünlerine garantili pazar oluşturulması amaçlanmıştır.

Çilek Üretimini Geliştirme:

Bölgede tütün üretiminin yasaklanmasından sonra Tarım İl Müdürlüğü tarafından yapılan alternatif ürün araştırması neticesinde çilek üretimi uygun görüldü ve bölgede her geçen gün artan sulanabilir alanların artması da bu üretime olumlu katkı sağladı. 2005 yılında İl Özel İdaresi imkânlarıyla 26 çiftçiye 20 dekarlık alanda üretim yapmak üzere 120.000 adet çilek fidesi dağıtıldı. 2005 yılındaki olumlu çalışmalardan dolayı 2006 yılında Köylere Hizmet Götürme Birliği'nce bir çiftçiye 0,5 dekar olmak üzere 100 çiftçiye toplam 300.000 çilek fidesi dağıtıldı. 2008 yılında da Osmanlı Köyünde 281.000 çilek fidanı İl Özel İdaresi ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı imkanları ile satın alınarak fakir vatandaşlara dağıtımı yapıldı. Şu anda yörede pazar oluşturacak kadar üretim yapılmakta ve vatandaşlar kendileri yeni sahalar ilave ederek çilek üretimi artmaktadır.

Mera Islah Çalışmaları:

Yuntdağı yöresi hayvancılığının en önemli ihtiyacı olan bölge meralarının uzun yıllardır yapılan ağır otlatma ve yanlış kullanımlar sonucu ekonomik katkısının azalması nedeniyle Mer'â Kanunu kapsamında ıslah edilerek bölge ekonomisine kazandırılması amacıyla çalışma başlatılmıştır. Bu kapsamda öncelikle Yayla köyü merası ele alınarak, tespit ve tahdit çalışması sürdürülmektedir. Bu çalışma 2008 itibariyle tamamlanma aşamasındadır. Bu Proje ile 500 dekar mera ıslahı yapılacaktır.

Kırsal Alanda Ulaştırma:

Kırsal kalkınmanın desteklenmesi için çiftçinin araziye kolay ulaşımının sağlanması gerekir. Bu bağlamda bazı köylerimizin yüksek rakımlarda bulunan arazilerine yol olmadığı için ulaşamadıkları ve o arazileri işleyemedikleri görüldü. Oysa ki bu araziler oldukça verimli bir çok meyvenin yetişebileceği arazilerdir. Köylerin akaryakıt katkısı ve Özel İdare makineleriyle bu arazilerin yolu açıldı ve bu araziler üzerinde organik tarım yapılması için Tarım Müdürlüğünce çalışmalar başlatıldı.

Organik Tarım Çalışmaları:

Yapımı devam eden Köşeler Göleti ile sulanabilecek Köşeler ve Karaahmetli Köyleri arazilerinde de organik tarım yapılabilmesi için Tarım İl Müdürlüğü'nce çalışmalar devam etmektedir.

Bağcılığın Geliştirme Faaliyetleri:

Bu faaliyetler Bağcılık Araştırma Enstitüsü tarafından yürütülmektedir. Proje süresince demonstrasyon amacıyla bağ tesisi kurma çalışmaları devam etti. Şu ana kadar değişik köylerde 300 dekar alanda demonstrasyon amacıyla sofralık bağ tesisleri kuruldu. Vatandaşların kurulan tesislerden memnuniyetinden dolayı yeni bahçeler kurmaya yöneldikleri büyük bir memnuniyetle gözlenmektedir.

1.8.2 Çevre-Kültür Etkinlikleri

1992 yılında Rio 'da yapılan ve gelecek yüzyılın yeni çevre yaklaşımını ortaya koyan, Dünya zirvesinde ilk kez, kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen "sürdürülebilir gelişme" kavramı dile getirilmiş ve tüm katılımcı ülkelerce bir hedef olarak kabul edilmiştir. Sürdürülebilir kalkınma anlayışının yaşama geçirilmesinin sağlanması amacıyla, anılan zirvede varılan küresel anlaşma ve politik taahhütleri yansıtan bir eylem planı hazırlanmıştır. "Gündem 21" olarak tanımlanan bu eylem planında yer alan anlayış, proje yönetimi tarafından da temel ilke olarak benimsenmiştir. Ana teması kaynakların sürdürülebilir kullanımı, yeni kaynakların yaratılması, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, kamu ve sivil toplum örgütleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması gibi öncelikleri yansıtan Gündem 21 ilkeleri, tüm projelerde en önemli kriter olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Bölgenin kültürel değerlerinin ön plana çıkartılması proje yönetiminin en önemli hedefleri arasında yer almaktadır.

Yeni tarımsal alanların sulamaya açılması ve yapılacak barajlar-göletler ile yeni rezervuar alanlarının yaratılması, bölgenin toprak ve su rejimlerini önemli ölçüde değiştirecek ve ekonomik ve sosyal yapısında yeni dönüşümler yaratacaktır. Sulamanın getireceği avantajlar yanında, fazla ve hatalı sulamanın yol açabileceği problemler, bölgedeki iklim değişikliklerinin tarımsal üretime ve bitki örtüsüne yaratacağı etkiler, flora ve faunanın değişikliklerden etkilenmesi, erozyon, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin kontrolsüz gelişmeden etkilenmesi ve benzeri sorunlar, projenin, çevre ve kültür değerleri yönünden etraflı bir şekilde ele alınması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Bölge düzeyinde sosyal ve ekonomik sektörlerde önemli değişimler yaratacak olan Projenin, kaçınılmaz olarak çevre ve kültür varlıkları üzerinde de etkileri olacaktır.

Bu etkilerin olumlu ve olumsuz yönlerini dikkate almak, olumlu gelişmelerden yararlanmak; olumsuz gelişmelere karşı şimdiden tedbir almak ve hazırlıklı olmak proje yönetim felsefesinin diğer önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

M.Ö. 1100'lerden beri yaşamın devam ettiği AİGAİ antik kenti, özellikle Bergama Krallığı döneminde yörenin en önemli yerleşim merkezlerinden birisidir. Tarih öncesi çağlardan başlamak üzere günümüze kadar ulaşmış birçok uygarlığa ve kültür varlıklarına ev sahipliği yapan Yuntdağı Bölgesi, halen geleneksel Türk kültürünü de halı ve kilimlerinde, günlük hayatın her anında yaşatan bir yöredir. Bu doğrultuda, kültür varlıklarının restorasyon ve kurtarma çalışmalarının yapılması, korunması ve gelecek nesillere aktarılması ile çevre düzenlemesi, altyapı, konaklama ihtiyaçlarının giderilerek tanıtımının yapılması proje kapsamında yürütülen en önemli çalışmalar arasındadır. Kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesine yönelik bu çalışmaların en önemlileri; AİGAİ Antik Kentinin Restorasyonu ve yöre halı –kilim ve motiflerinin yaşatılması çalışmalarıdır. Örselli Halı Kooperatifinin Marmara Üniversitesi Güzel Sanatlar Fakültesi iş birliği ile ürettiği DOBAG (Doğal Boyaları Araştırma ve Geliştirme) projesi en önemli örneklerdir. Manisa ilinin kültürel ürünü olan Mesir in yapısında bulunan ve tarihimizde hekimlerin tedavide kullandığı ve bir zamanlar yöremizde üretilen tıbbî aromatik bitkilerin yeniden Yuntdağı Bölgesi'nde üretilmesi için proje çalışmaları başlatılmıştır.

Doğal kaynaklar yönünden ele alındığında, 1.000.000 üzerindeki çitlembik ve sayısız delice zeytin, ahlata ağaçları, yerüstü su kaynakları ve yeraltı madenleri ile yöre doğal açıdan en sıra dışı alanlarından birisidir.

1.8.2.1. Çevre-Orman İl Müdürlüğü Faaliyetleri

Çevre kültür etkinliklerinin büyük kısmı Çevre Orman İl Müdürlüğü, bir kısmı da Orman İşletme Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Çevre ve Orman İl Müdürlüğü ve Orman İşletme Müdürlüğü tarafından aşağıdaki faaliyetler gerçekleştirilmiştir.

Özel Ağaçlandırma ve İmar-İhya Etkinliği:

İl Çevre ve Orman Müdürlüğü tarafından projelendirilen çalışmalar özel ağaçlandırma ve imar ihya etkinliği, fidan üretimi, süt sığırcılığını geliştirme, süt

koyunculugunu gelistirme, el sanatlarini gelistirme, mesire yeri gelistirme etkinlikleri seklinde yurutulmektedir.

Özel ağaçlandırma ve imar - ihya çalışmalarında amaç; orman sınırları içerisindeki açıklıklarla, bozuk orman alanları, hazine arazilerinde, gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetindeki alanların getirisini artırmak, gerçek ve tüzel kişiliklere ekonomik katkı sağlamak, orman alanı ve ağaç servetini artırmak, toprak, su ve bitki arasında bozulan dengeyi kurmak, çevre bilinci ve değerlerini geliştirmektir. İlgili köylerdeki halkın projeye katılımını sağlamak ve bilgi alış verişi yapmak üzere köy muhtarları ve vatandaşlar ile toplantılar yapılmıştır.

Arazi etütleri sonrasında Yuntdağı havzasında toplam 63 köyün 42'sinde özel ağaçlandırma ve imar-ihya çalışmaları yapılabileceği tespit edilmiştir. Bu tespitlerde 990,7 dekar hazine arazisi, 5765,0 dekar orman arazisi, 305,0 dekar köy tüzel.kişiliğine (KTK) ait arazi ve 1690,0 dekar mülkiyeti belirlenememiş arazi olmak üzere toplam 8750,7 dekar alan da fıstıkçami, zeytin, kekik, ceviz, badem ve yalancı akasya gibi tali ürününden köy halkına gelir sağlanabilecek türlerle özel ağaçlandırma yapılabileceği ortaya çıkmıştır. Bunun yanı sıra 300,0 dekar orman arazisi, 1270,0 dekar hazine arazisi, 40,0 dekar K.T.K. ait arazi ve 850,0 dekar mülkiyeti belirlenememiş arazi olmak üzere toplam 2460,0 dekar sahada mevcut menengiçlere antepfıstığı, delicelere de zeytin aşılması suretiyle imar-ihya çalışması yapılabileceği belirlenmiştir.

Çalışmalar Özel Ağaçlandırma Yönetmeliği çerçevesinde yürütüleceğinden köy tüzel kişiliklerine arazi hazırlığı, dikim, fidan bedeli, ağaçlandırma sahalarında bakım (3 yıl) ve sahanın korunması için alınacak ihata önlemleri için devlet tarafından 30 yıl süreli faizsiz kredi verilmektedir.

Yuntdağı yöresinde yapılan incelemeler sonucu özel ağaçlandırma çalışmalarına konu edilen, köy tüzel kişiliklerine asli ve tali orman ürünlerinin (çamfıstığı tohumu, kekik, ceviz, antepfıstığı, zeytin, badem vb.) değerlendirilmesi sonucu ekonomiye kazandırılan, atıl durumda araziler mevcuttur. Yapılacak toprak ve su analizleri, iklim verileri ve topografyanın da değerlendirilmesi sonucunda yöre şartlarına en uygun tür ile ağaçlandırma ve imar-ihya çalışmaları yapılmaktadır. Yapılan çalışmalara yöre halkının katılımını sağlayacak şartların oluşturulmasına özellikle dikkat edildi.

Özel ağaçlandırma projeleri kapsamında Karayenice, Siyekli, İlyasçılar, Pelitalan, Sariahmetli, Küçükbelen, köylerinde toplam 2500 dekarlık alan üzerinde çalışmalar yürütülmektedir. Özellikle Çevre Orman Bakanlığı'nın özel ağaçlandırma projelerine verdiği destekten faydalanmak için vatandaşlar ve köy tüzel kişiliği bu çalışmaya yönlendirildi ve büyük başarı sağlandı. 2008 yılında Karayenice köyünde 300 dekar, Siyekli köyünde 150 dekar ve Pelitalan köyünde 100 dekar alanda 21.000 adet aşılı badem fidanı dikildi. Bazı köylerde de (Büyük Sümbüller, Osmançalı, Köseler) fıstık çamı ve zeytin dikimi yapıldı. Yöre için badem ve cevizin en uygun ürünler olacağını düşünüyoruz ve yeni dikeceğimiz sahalarda bu ürünlere yöneliyoruz.

Ağaçlandırma çalışmalarında Ege Orman Vakfı ile işbirliği yapılarak onların tecrübesinden ve imkanlarından faydalanılmaya çalışılmaktadır

Fidan Üretim Etkinliği:

Projede, yöre köylüsüne ekonomik katkı sağlamak, fidan üretim tekniğini öğretmek ve yörenin ağaçlandırma, erozyon kontrolü çalışmalarında gereken fidan ihtiyacının bir kısmının karşılanması amaçlanmıştır.

Fidan üretiminin her aşaması İl Çevre ve Orman Müdürlüğü Muradiye Orman Fidanlık Mühendisliği kontrolünde yürütülmekte ve desteklenmektedir. Üreticiler belirlendikten sonra Muradiye Orman Fidanlık Mühendisliğinde eğitime tabi tutularak, aile işletmeciliği şeklinde üretimin yoğun olduğu Salihli—Yeniköy, İzmir-Ödemiş'e geziler düzenlenerek, uygulamaların ve karşılaşılan problemlerin yerinde görülmesi sağlandı.

Fidan üretimi özellikle ülkemizde işgücü ağırlıklıdır. İş yoğunluğu mevsimlere ve üretim tipine göre değişmektedir. Mevcut yapı fidan üretimi için yeterlidir. Projede, İl Çevre ve Orman Müdürlüğü ve Manisa Valiliği (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı) ortak çalışmasıyla, yörede aile işletmeciliği şeklinde Siyekli, Türkmen, İlyasçılar, Akçaköy, Yayla Köylerinden seçilecek 25 üretici aile ile, toplam 375 000 adet 1+0 yaşlı, tüplü, fıstıkçamı fidanı üretimi planlanmıştır. Üretilen fidanlar sezon sonunda Muradiye Orman Fidanlık Mühendisliğince satın alınarak, sağlanan kaynak sezon sonunda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'na geri ödenmektedir. Daha sonraki yıllarda da piyasanın ihtiyacı olan fidan türlerinin üretimi, teşvik edilecek ve desteklenecektir. Bu amaçlarla, vatandaşlara orman fidanı ve süs bitkileri yetiştirmeyi öğretmek ve teşvik etmek için her yıl belli sayıda kişiye 250.000 Fıstık çamı fidesi

ürettirilmekte ve üretilen fideler Manisa Fidanlık Müdürlüğü'nce satın alınarak karşılığında belli bir para ödenmektedir.

Orköy Şube Müdürlüğü Açılımı-Amacı:

Projede Manisa İli Çevre ve Orman Müdürlüğü bünyesindeki ORKÖY Şube Müdürlüğü, çalışma kapsamında yer alan orman köylerinde aşağıda farklı bileşenler başlığı altında belirtilen etkinlikler gerçekleştirilmektedir.

Süt sığırcılığını geliştirme faaliyetleri

Süt koyunculugunu geliştirme faaliyetleri

El sanatları (halı-kilim) etkinliği

Sosyal faaliyetler

Orköy çalışmaları yöreye yoğunlaştırılarak her yıl ortalama 15-20 aile hayvancılığı destekleme kredisinden faydalanmaktadır.

Orköy desteği ile her yıl 70-80 aile güneş enerjisi ile su ısıtma sistemi kurularak desteklenmektedir.

Kooperatif Proje Uygulamaları:

Merkezi Kozaklar köyünde olan Tarımsal Kalkınma Kooperatifi vasıtasıyla bölgede yer alan köylerde el sanatları (halı - kilim) projesi uygulanmaktadır.

Yörede faaliyet gösteren kooperatifler Orköy destekleme kredileri ile azami olarak desteklenmektedir. Bu kapsamda Kozaklar Kalkınma Kooperatifine ve Osmanlı Kalkınma Kooperatifleri'nin her birine 100.000 YTL kredi desteği sağlandı.

Bölgede hali hazırda 7 kooperatif bulunmaktadır. Bunlardan Örselli Kalkınma Kooperatifi sadece halı dokuma ve pazarlama faaliyetinde bulunmaktadır. Bu Kooperatife destek vermek amacıyla, Marmara Üniversitesi işbirliği ile Ayasofya Müzesinde 2006 yılı Kasım ayında satış ve tanıtım amaçlı sergi, organize edildi. Kooperatif ürünlerinin Kültür Bakanlığı DÖSİM merkezince halıların satılması için gerekli girişimlerde bulunuldu. Yöredeki diğer kalkınma kooperatiflerinin de faaliyetlerine gerekli destekler sağlanmaya devam edilmektedir.

Bölgedeki 25 köyden 350 üye ile faaliyet gösteren Osmanlı Kalkınma Kooperatifi günde 3 ton süt ürünleri işlemektedir. Bu Kooperatife 2006 yılında 35.000 YTL Köylere Hizmet Götürme Birliği'nce 1 yıl ödemesiz 3 yıl ödemeli kredi desteği

verildi. Kooperatifleri yörede yaptığımız hayvancılık ve diğer tarımsal faaliyetlerin içine çekerek faaliyetlerimizde katılımcı sivil toplum hareketi yaratılmaya çalışıldı.

Eğitim Uygulamaları:

Uygulamalarda esas teşkil eden temel konunun eğitim olduğu düşünülmektedir. 2004 yılı içinde, ilgili kuruluşlardan da yardım alınarak (üretim - ürün çeşitliliği-alternatif konularında) üretim, yetiştiricilik ve pazarlama konularında sürekli yaygın eğitim yapılması planlanmaktadır. Üreticilerin eğitimi yanında, kooperatiflerin de çalışma (işletme) ve özellikle ortakların ürünlerini değerlendirme, pazarlama, pazar temini, pazar organizasyonları, ihracat konularında eğitimlerine yardımcı olunmaktadır.

Mesire Yerlerini Geliştirme Etkinliği:

İl Çevre ve Orman Müdürlüğü Doğa Koruma ve Millî Parklar Şube Müdürlüğü yörede uygun alanlarda mesire yerlerinin düzenlenmesi ve muhtarlıklar tarafından işletilmesi konusunda bir takım çalışmalar planlamaktadır. Düşünülenler Bağyolu, Davutlar, Muslih, Demirciköy, Ortaköy, Türkmen ve Köseler köyleridir.

Yöredeki Orman arazileri içerisindeki delice zeytin ve çitlembik ağaçlarının değerlendirilmesi ve aşılması için orman arazilerinin rehabilitasyon çalışmaları Orman İşletme Müdürlüğü ve Valilik işbirliği ile başlatılmıştır. Daha önce hiç başlanılmamış böyle bir çalışma ile ormanlık sahalardaki delice zeytinlerin aşılması ve bunlardan yöre insanının faydalanması amaçlanmıştır. Bu amaçla Örencik köyünde 60 dekar, Sarılar köyünde 150, Kışla köyünde 100, Durasılı köyünde 300, Demirci köyünde 100 dekar arazinin rehabilitasyonu için çalışmalar yapıldı. Ayrıca ilk defa 2008 yılı içerisinde yöredeki ahlat ağaçlarına Bursa Gürsu'dan temin edilen kalemlerle 10500 göz deveci armutu aşısı yapıldı. Bu çalışma devam ettirilir ve başarıya ulaşırsa yörede bulunan binlerce delice zeytin ekonomiye kazandırılmış ve köylüler Antep Fıstığı ile birlikte büyük bir gelir kaynağına kavuşmuş olacaktır.

1.8.3 Kırsal Alt Yapı Etkinlikleri

Alt yapı hizmetleri kırsal alan ve köy altyapısı hizmetlerinden oluşmaktadır. Kırsal alan hizmetlerinin başında sulama faaliyetleri gelmektedir.

1.8.3.1 Sulama Faaliyetleri

Projenin lokomotifi tarımdır. Tarım ana sektörü içindeki lokomotif gücü diğer bir deyişle yöredeki değişimi tetikleyecek olan sulama faaliyetleridir. Bu faaliyetlerde

potansiyelleri değerlendiren, mühendislik hizmetlerini yürüten iki müdürlük çalışmalarını başarı ile sürdürmektedir. Bunlar DSİ ve İl Özel İdaresi (Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü) 'dr. DSİ Genel Müdürlüğü'nün kuruluş amacı, su işleri ve bölgenin toprak, su kaynakları projelerinin geliştirilmesi ve inşa edilmesi ile yerine göre de işletilmesidir. İl Özel İdaresi ise, küçük toprak ve su kaynakları projeleri (500 lt/sn debinin altındaki) ile tarla içi geliştirme hizmetlerini bu alt sektörde (sulama) stlenmiştir. Proje yönetimi, bu alt sektördeki faaliyetleri, iki idare ile birlikte ve eşgüdüm içerisinde yürütmüş ve yürütmektedir. alışmalar bir sistematik içerisinde ele alınmiştır. Bölgenin sahip olduğu yerüstü su kaynaklarının yanı sıra yer altı su kaynakları ile ilgili alışmalar, DSİ ile birlikte yürütülmektedir.

Su kaynakları ve sulamalar ile ilgili çalışmalarımız entegre proje yönetimi ilkeleri doğrultusunda diğer alt sektörlerdeki faaliyetleri de planlamak, zamanında tamamlamak, eş zamanlı tedbirleri almak şeklinde devam etmiştir. DSİ Genel Müdürlüğü Kseler Barajı'nı ve sulama projesini tamamladı. Bu gölet ile toplam 1.400 dekar arazi sulama imkanına kavuştu. Pelitalan göleti inşaatına ise 2009 yılında başlanacak ve bu proje ile 1.200 dekar arazi sulanabilecektir. Ayrıca DSİ Genel Müdürlüğü ile diğer göletlerin etüt ve proje çalışmaları sürdürülmektedir. Yeraltı suları sondaj çalışmaları da DSİ ile birlikte yürüttüğümüz diğer proje örnekleridir.

İl Özel İdaresi tarafından yörede Siyekli ve Osmancalı göletleri yapıldı. Bu projeler ile 1.500 Dekar arazi sulama imkânına kavuştu. Ayrıca köylere Hizmet Götürme Birliği tarafından Osmancalı ve şamar köylerinde sulama projeleri tamamlanmiştır.

Yuntdağı bölgesinde yapılan genel incelemede, yöredeki su kaynaklarının çok kıt olduğu gözlenmiş, sosyal ve ekonomik amaçlarla yörenin su kaynaklarının desteklenmesi gerekli görülmüştür. Yöredeki tarımsal kalkınmayı sağlamanın en temel unsurunun sulama olduğu kabul edilerek, DSİ ve Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü ile birlikte sulama imkânları araştırıldı. Bir yandan yer üstü sulama potansiyeli tespit edildi ve bunlar değerlendirilmeye çalışıldı. Diğer yandan da yeraltı su rezervleri tespit edilerek derin kuyu sondajları ile yeraltı suları sulamada kullanılmaya başlandı. Yörede üzerinde göletler, barajlar yapılacak yeterince akarsu yoktur. Ancak, dağlık olması nedeniyle yağmur sularının toplandığı ve aktığı küçük vadeciklerden gelen yağmur sularını biriktirecek küçük gölet sahaları tespit edildi ve küçük göletler yapıldı. Böyle

küçük göletler ile büyüklüğüne ve arazinin yapısına göre 500-700 dekar arazi sulanabilmektedir. Dağlık bir yöre için bu rakam bir köyde çok büyük önem ifade etmektedir. Bu tarz çalışmalar Köy Hizmetleri'nin araç gereci ve köylünün yakıt katkısıyla 80.000-100.000 YTL maliyetle devlet-vatandaş işbirliğiyle yapılmakta ki bu maliyetler de getirisiyle kıyaslandığında çok yüksek değildir.

DSİ Bölge Müdürlüğü'nce yeraltı su rezervlerinin tespitine ve derin kuyu sondajları ile damlama sulama sisteminin kurulması için çalışmalar devam etmektedir. 2008 içerisinde Ortaköy-Türkmen sulama kooperatifi kurularak bu köylerin arazisini sulayacak proje çalışması D.S.İ Genel Müdürlüğünde devam ettirilmektedir. Köylerde sulama kooperatifleri kurularak özellikle damlama sulama sistemi için çiftçiler eğitime alınmaktadır. Yörede kıt olan sulama suyunun, ekonomik olarak kullanılması büyük bir önem taşımaktadır. Bu nedenle çiftçilerin eğitimine önem verilmiştir. D.S.İ'nin etüt-projelendirme ve programa alma gibi uzun zamanı kapsayan çalışmaları ve bürokratik engelleri projenin uygulama safhasındaki en büyük sıkıntıları oluşturmaktadır. Valilik olarak çok yakın takip etmemize rağmen özellikle yeraltı sondajları konusundaki bürokratik engellerden dolayı büyük sıkıntı çekilmektedir.

2004 yılından beri yapılan sulama yatırımları ile 4.000 dekar arazinin sulanması sağlanmıştır. Bu rakam orta dönemde yapılacak çalışmalar ile 7.500-10.000 dekar civarında olacaktır. Uzun dönemde ise daha da artacaktır.

1.8.3.2 Köy Alt Yapı Hizmetleri

Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü tarafından yöre muhtarları ve vatandaşlar ile yapılan birebir görüşmeler neticesinde köylerin alt yapı ihtiyacı tespit edildi ve bunların İl Özel İdaresi'nden ve merkezi bütçeden aktarılan ödeneklerle karşılanması yoluna gidilmektedir.

Yörede 314 km. yol ağı mevcuttur. Proje süresince 25 Km. 1. kat, 280 Km 2. Kat asfalt kaplama yapıldı. Yöreyi Manisa'ya 10 km daha kısa mesafe ile bağlayacak yeni bir yol yapılması için İl Özel İdaresi'nce çalışmalar başlatılmıştır.

İçme Suyu Faaliyetleri:

Yuntdağı bölgesinde susuz ünitemiz bulunmamaktadır. Ancak köylerde iyileştirme, ikmal onarım, şebeke ilaveleri ve depo büyütme çalışmalarımız devam etmektedir. Yuntdağı bölgesinde yer alan mevcut kırsal yerleşimlerin ünite bazında toplamına bakıldığında tamamının içme suyuna kavuşmuş olduğu görülmektedir

Kanalizasyon Projeleri :

15 köyde kanalizasyon inşaatı ve foseptik yapımı Köydes ve İl Özel İdaresi imkânlarıyla tamamlandı. Proje kapsamındaki alanda projenin başlangıcından bugüne kadar (2004 yılından beri) bütün kamu kuruluşlarının yapmış olduğu harcama 20.000.000 YTL üzerindedir.

1.8.4. Projenin Sosyal Yönü

Projelerin amacı, bir yandan bölgenin toplumsal ve kültürel yapısına, halkın ekonomik beklenti ve demografik eğilimlerine ilişkin bilgi toplamak, öte yandan toplum katılımını harekete geçirmek ve farklı toplum kesimlerini (kadınlar, göçerler, topraksızlar, kent yoksulları, vb.) kalkınma sürecine bütünleştirerek, bu değişik kesimler arasındaki sosyo-ekonomik düzey farklılıklarını azaltmanın yollarını belirlemek ve bu bilgiler ışığında somut eylem planları geliştirerek uygulayıcı kurum ve kuruluşların dikkatine sunmaktır. Toplumsal alanda yapılan araştırmaların bulguları ışığında geliştirilen "YKP Sosyal Eylem Planı" toplumsal kalkınma politikaları, stratejiler ve uygulanacak program ve projeler konusunda, toplumsal kalkınmaya ilişkin bir ana çerçeve oluşturmuştur.

Sürdürülebilir insani kalkınma ilkeleri doğrultusunda uygulanmakta olan proje için insan kaynaklarının geliştirilmesi, kalkınmada eşitlik ve adaletin sağlanması, bölgede katılımcı demokratik bir kültür yapısının oluşturulması ve toplumun geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, İdare tarafından araştırma, planlama ve uygulama süreçlerinden geçmek üzere bir dizi sosyal proje yürütülmüş ve yürütülmektedir. Bu amaçlarla, bölgenin sosyo ekonomik yapısını anlamaya ve belli toplumsal grupların (kadın, genç, çocuk) sorun, ihtiyaç ve beklentilerini belirlemeye yönelik bir dizi sosyal araştırma Ege, Celal Bayar Üniversiteleri ve bazı kuruluşlar tarafından yapılmıştır.

Bölge nüfusunun yarısını oluşturan kadınların statüsünün yükseltilmesi, kadınlara ilişkin sosyo-ekonomik gelişme göstergelerinin iyileştirilmesi amacına yönelik olarak çeşitli alanlarda eğitim, gelir getirici faaliyetlerin uygulandığı, kısmi

zamanlı poliklinik hizmetlerinin verildiği, sosyo-kültürel etkinliklerin düzenlendiği çalışmalar yapılmıştır.

Sosyal Eylem Planı ışığında, gençler arasında iletişimi artırmak, inisiyatif geliştirmek ve örgütlü davranmalarını teşvik etme yolu ile toplum kalkınmasının aktif üyeleri haline getirmek amacıyla bir dizi çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar gençler arasında iletişim ağlarının oluşturulmasını, sosyal, kültürel ve sportif faaliyetlerin örgütlenmesini ve gençlere yönelik çeşitli alanlarda mesleki beceri kazandırma programlarının geliştirilmesini ve uygulanmasını içermektedir. Yöredeki kadın ve gençleri çalışma hayatına kazandırmak için istihdam sağlayıcı projeler (süt ve besi sığırcılığı, yem bitkileri yetiştirilmesi, aşılama, konserve, el sanatları vb.) yapılmıştır.

Çeşitli kamu kuruluşlarınca yapılacak olan çalışmalar konusunda yöre halkı bilgilendirilmiş ve projeye katılımlarının sağlanması amacıyla yerinde bir dizi toplantı yapılmıştır. Köylerde toplantılar düzenlenerek uzmanların araştırmaları sonucunda ortaya çıkan uygun yatırım alanları seçenekleri konusunda kendilerinin de görüşleri alınarak yeni seçenekler oluşturulmuştur. Yöre halkının sosyo-ekonomik ve kültürel yaşam biçimini bu kadar yakından ilgilendiren bir konuya, halkın kendisini ve resmi olmayan kuruluşları da katarak ortak bir yön vermek üzere başlatılan ve yeniden yerleşim planlama çalışmalarına halkın katılımının sağlanması, yapılacak uygulamaların halkın istekleri doğrultusunda yapılması amaçlanmıştır.

YKP çerçevesinde doğa ve insan kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla yürütülen planlama, uygulama, izleme ve değerlendirmeler yöre insanının katılımı ile gerçekleştirilmektedir.

Sosyal Eylem Planının Amaçları:

Temel kaynaklara ulaşılabilirliği sağlayacak ve kaynakların verimliliğini artıracak önlemler alınmakta, kamu, yerel ve gönüllü kuruluşlarla işbirliği yapılarak, kurumların insan gücü ve diğer potansiyelinden (finansman, araç-gereç, teknik bilgi vb.) yararlanılmakta, çalışmalarda kadın ve genç nüfusa öncelik verilmektedir.

Geleneksel örgütlenmelerden kalkınmaya engel olanların ortadan kaldırılması, kalkınmayı ve sosyal değişimi hızlandırıcı çağdaş örgüt ve kurumların etkinliğini artırmak, kalkınma sürecindeki değişimler göz önüne alınarak aile birliğini desteklemek, aile içi demokratik ilişkileri güçlendirmek, sosyal eylem planının amaçlarından bazılarıdır.

Tarımsal eğitime önem vermek, tüm çiftçilerin kendi koşullarına uygun kaliteli bilgiye ulaşabilirliklerini sağlamak, bölgede dinamik ve verimli tarımsal gelişmeyi engelleyici ürün desenleri, üretim ilişkileri, mülkiyet yapısı ve istihdamdaki aksaklıkları gidermek, çayır ve mera gibi ortak kullanım alanlarının korunması yolunda önlemler almak.

Kadının istihdamını engelleyici uygulamaların kaldırılması ve istihdama katılımının özendirilmesi yolunda önlemler almak. Bölgede toplam geliri artırıcı ve gelirin dengeli dağılımını sağlayıcı ekonomik ve sosyal önlemler almak. Yerinde istihdam yaratacak tarıma dayalı ve tarım dışı sanayi ve örgütlenmeleri desteklemek. Bölgedeki doğal ve kültürel zenginlikleri, istihdam ve gelir artırıcı üretken yatırımlara yönlendirmek. Teknoloji seçiminde verimlilik ve üretkenlik yanında, istihdam, sağlık ve çevre boyutlarını da göz önüne almak.

Bölgede eğitim düzeyini, özellikle kız çocuğu ve kadınlar lehinde, yükseltici önlemler almak. Eğitim olanaklarının, nüfusun bütün kesimlerine yaygınlaştırılmasını sağlamak. Bölgede okuma-yazma ve okullaşma oranlarını en azından Türkiye ortalamasına yükseltmek. Yaygın ve örgün eğitimin işlevselliğini artırarak bu doğrultuda olanaklar geliştirmek. Bölgede örgün ve yaygın eğitimin etkinliğinin artırılması için okul öncesi eğitim programları açılması ve yaygınlaştırılmasını sağlamak. Nüfusun büyük bölümünü oluşturan genç nüfusu kısa ve orta vadede ekonomide etkin kılıcı, meslekî ve teknik eğitim programlarına önem vermek. Bölgede, gelişme ve çağdaşlaşma süreçlerine katılmamış olan kadınların eğitim ve sağlık düzeylerinin ve sosyal statülerinin yükseltilmesine özel önem vermek.

Bebek ve çocuk ölüm oranları ile doğurganlık oranlarını en azından ülke ortalamalarına yaklaştırmak için önlemler almak. Koruyucu sağlık hizmetlerini yaygınlaştırmak ve halkın bu hizmetlere ulaşabilirliğini artırmak.

Yerleşim yerlerini daha insancıl ve yaşanabilir hale getirmek. Bunun için köy alt yapılarının ivedi olarak tamamlanması ve vatandaşların alt yapıya uygun olarak üst kültürel gelişimin sağlanması için çalışmalar yapmak. Bölgesel kalkınmanın etkili bir biçimde gerçekleşebilmesi için nüfusun merkez köylerde yoğunlaşmasını sağlayacak özendirici önlemler almak vb. gibi çok geniş unsurları içermektedir.

1.8.5. Proje ve Uluslararası İşbirliği

Yuntdağı Bölgesi'nde yenilikçi bir yaklaşım olarak sürdürülebilir insani kalkınma kapsamında geliştirilen projeye uluslararası ilgi giderek artmaktadır. Birleşmiş Milletler Dünya Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ile bu günlerde yürütülen "Dağlık Alanların Yönetimi" projesi buna örnektir. Proje tutarı 375.000 \$'dır. Yine bu günlerde Birleşmiş Milletler UNDP ile "Küçük Destek Programı" (GEF) projeleri konusunda çalışmalar sürdürülmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve FAO İdareleri ile ortaklaşa gerçekleştirilen çalışmaların amacı "Sürdürülebilir Kalkınma" felsefesini çalışmalara esas teşkil etmek ve yöredeki sosyo-ekonomik eşitsizliklerin azaltılmasıdır. Program, temel sosyal hizmetler (eğitim, sağlık), cinsiyet grupları arasında eşitlik, yerel-kırsal yönetim, çevresel sürdürülebilirlik, kurumsal ve toplumsal düzeyde kapasite oluşturulması ve halk katılımı alanlarındaki pilot projeler aracılığıyla kalkınmanın insani boyutunu vurgulamaktadır.

Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler-UNDP kredilerinden faydalanmak için çalışmaları devam etmektedir.

2. Kalkınmada Bir Yöntem Olarak Yunttağı Yöresi Niçin Bölgesel Kalkınma Seçildi?

Bölgesel Kalkınma; ülke bütününde yer alan bölgelerin, çevre bölgeler ve dünya ile karşılıklı etkileşimi ile oluşan, bölge vizyonunu dikkate alan, katılımcılığı ve sürdürülebilirliği temel ilke edinen ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, ekonomik ve toplumsal potansiyellerin harekete geçirilmesi yoluyla bölge refahının yükseltilmesini amaçlayan çalışma alanı⁴²¹ şeklinde tanımlanabilir.

Bu tanım bağlamında günümüzde bölge ve alt bölgeler dünya sistemi ile etkileşim içindedir. Ayrıca sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle birlikte büyük ölçekli kamu özel kesim yatırımlarının ağırlıklı olduğu eski bölgesel gelişme yaklaşımları geçerliliğini yitirmiştir. Bunun yerine mekansal sürekliliğin geri planda olduğu, küreselleşme sürecinde oluşan hızla değişen teknolojilere uyumu daha kolay olan, küçük orta ölçekli sanayilerin yani KOBİ 'lerin ve fertlerin esas alındığı, sürdürülebilirlik, katılımcılık ve her bölgenin kendine özgü potansiyelini öne çıkaran, bu yörelerin bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu imkanlarla dünya ölçeğinde rekabet edebileceği ilkesini benimseyen yeni bir bölgesel gelişme yaklaşımı bölgesel kalkınmada yöntem olarak kabul edilmektedir.

Bu yaklaşım içinde bölge planları “yerel düzeyde ileriye yönelik strateji ve hedeflerin belirlenerek insan kaynaklarının geliştirilmesi ve bölgedeki ekonomik potansiyelin harekete geçirilmesi ile bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltulmasını, geri kalmış bölgelerdeki nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesini, göç eğimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulmasını, yaşam kalitesinin yükseltilmesini ve çarpık kentleşmenin önlenmesini amaçlayan” araçlardır.

Küresel rekabet süreci, karşılaştırmalı üstünlükler temelinde, yerel ve bölgesel uzmanlaşma sürecini de hızlandırmaktadır. Yerel girişimcilik, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, bilgi ve beceri birikimi ve diğer yerel potansiyellere de bağımlı olarak, belirli sektörlerde uzmanlaşabilen yöreler, dünya ve ülke ekonomisi içerisinde karşılaştırmalı üstünlükler elde edebilmekte ve bu sayede ülke ortalamasından daha fazla büyüme ve gelişme şansı bulurken, ülkenin genel büyümesine, refah ve istikrarına da daha fazla katkı sağlayabilmektedir. Mevcut şartlar altında, ülkeler arası rekabetin artık kentler ve bölgeler arası rekabete dönüştüğü gözlenmektedir. Bölge

⁴²¹ Kendir, H. , 2005, “TÜSİAD ve Bölge Politikaları”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Turan M. (ed), Paragraf Yayınevi, Ankara, s.285

ekonomilerinin, yeni ulusal ve yeni rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü altyapıyı hazırlayabilmek için ise, çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik kurumsal yapılara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bağlamda artık, bütün dünyada bölgesel gelişme planlarının hareket noktası sadece bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik değildir. Bunun ötesinde, kentsel ve bölgesel düzeyde optimal etkinliğin- verimliliğin sağlanması, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerinde yerinden yönetim anlayışının ve katılımcılığın ağırlık kazanması vb. gelişmeler bu süreçte hızla öne çıkmaktadır.

Yeni bölgesel gelişme ve planlama anlayışının en önemli özellikleri; sürdürülebilir, dengeli, insan odaklı, esnek, rekabetçi, katılımcı olması ve yerel aktörlerin çabalarını, yerel potansiyelleri ve dinamikleri, stratejik yaklaşımı, öğrenmeye dayalı uygulamaları içermesidir. Bu bakımdan, yerel/bölgesel dinamiklerin ve potansiyelin tespiti, bunların ulusal öncelikler ile uyumlu olarak yerinde ve katılımcı bir anlayışla, ortak akıl kullanılarak planlanması, esnek, aksiyona dayalı, rol paylaşımına açık ve insan odaklı programlar, gelişme politikaları ve rekabetçi projeler ile desteklenmesi aşamalarında yerelde teknik kapasitesi yüksek kurumları gerekli olmaktadır.⁴²²

Yerelleşme ile birlikte katılımcı yerinden yönetim anlayışı ve yerel-bölgesel aktörlerin yükselen değerler olarak önem kazandığına tanık oluyoruz. Ekonomik, sosyal, kültürel ve idari birçok boyutu bulunan bu çok yönlü gelişme bağlamında, başta yerel yönetimler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere yerel aktörlerin ve paydaşların görev ve sorumluluk alanları hızla genişliyor. Küresel rekabet süreci, karşılaştırmalı üstünlükler temelinde, yerel ve bölgesel uzmanlaşma sürecini de hızlandırmaktadır.

Bütün dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de ülke kalkınmasında bölge ve yerel yönetimlerinin yeri ve önemi giderek daha önemli hale gelmektedir. Küresel düzeyde yaşanan yerelleşme eğilimleri, ülkemizde de yerel-bölgesel inisiyatifleri, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın odağında yer almaya zorlamaktadır. Bu şekilde, yerinden yönetim kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel ve bölgesel aktörler, yerel kalkınmadaki artan rolleriyle ülke kalkınması açısından hızla öne çıkmaktadır.

⁴²² Ökmen, M.,2007, Kentsel Alan Yönetimi Sempozyumu Bildirisi, Nazilli, s.1

Küreselleşme ve yerelleşme ile birlikte yönetim bilimindeki gelişmeler ışığında ön plana çıkan yerel ve bölgesel yönetimlerin yukarıda zikredilen olumlu yönlerinden faydalanılacak şekilde Yuntdağı yöresinde küçük bölgesel plan çalışması yapıldı. Bölgesel planın amacı, yerel aktörler ile beraber yerel potansiyel ve dinamikleri ortaya çıkarıp ekonomiye kazandırmak ve yörenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlamaktır.

3. Yerel-Bölgesel Kalkınmada Ölçek Sorunu ve Model Tartışmaları: Yuntdağı Ölçeği Bir Bölge Olarak Kabul Edilebilir mi?

Bölge kavramı dünyada olduğu gibi ülkemizde de açıklığa kavuşmuş bir kavram değildir. Bölge sözcüğünün ifade ettiği mekan biriminin boyutu ve içeriği sözcüğün kullanıldığı bağlama göre değişebildiği gibi aynı bağlamda farklılıkta gösterebilmektedir. Bölge tanımı çalışmamızın 1. ve 2. Bölümlerinde “Bölgeler” başlığı altında incelendiği için burada detaylı tanımına girmeyeceğiz. Ancak Yuntdağı Kalkınma Projesi’ndeki (YKP) bölge tanımı daha ziyade plan bölgesini ifade etmektedir. Planlama amaçlı bölge (plan bölge) “kentten daha geniş, ülkeden daha küçük, yönetsel sınırları ulus yönetsel birim sınırları ile çakışan, ama etkileşme açısından o sınırları aşabilen, yerinden yönetilen, demokratik katılımcı bir yönetime ve bütçeye sahip bir planlama yönetim birimi”⁴²³ olarak görülmektedir.

Bölgesel kalkınma kavramının dünyadaki gelişmelerine baktığımızda da bu kavramın iktisadi ve sosyal kalkınma sorununu çözüme çabası olarak mekânsal boyut kazandığını görüyoruz. Fransa’ da, bölgelerin amacının bir yönetim kademesi oluşturmak olmadığı, ekonomik kalkınma aracı olduğu belirtiliyordu. Cumhurbaşkanı Giscard d’Easting, bu anlayışı, “Bölgenin işlevi uygun bir düzeyde ekonomik gelişmenin eşgüdümünü sağlamaktır.”⁴²⁴ şeklinde ifade ediyordu. Avrupa Birliği’nde planlama bağlamında bölgeler, kent ve metropol alandan çok geniş kırsal bölgeye kadar çeşitli boyutlardadır. Bir kısmı ekonomik, sosyal, kültürel açıdan homojen mekan parçası iken bir kısmı işlevsel açıdan bütünlük gösteren birimlerdir⁴²⁵. Ekonomi perspektifinden değerlendirildiğinde, bir planlama ve analiz birimi olarak bölgenin ne kent kadar küçük, ne de ülke kadar çok geniş alan parçası olmaması uygun

⁴²³ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000, Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, DPT, Ankara, s.7-8

⁴²⁴ Sayın, D.,2005, “Hizmette Yerellik ve Bölgecilik”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? Turan M. (ed), Paragraf Yayınevi, Ankara, s.278

⁴²⁵ Avaner,T.,2005, “BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? Turan M. (ed), Paragraf Yayınevi, Ankara, s.243

görülmektedir.⁴²⁶ Bölge şehirden büyük olmakla birlikte ülke topraklarının tamamından küçük olan, aynı zamanda kendine özgü sosyo kültürel özellikler gösteren ülke parçasıdır

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "havza temeline dayalı plan bölgelerinin" saptanması benimsenmiştir. Havza temeline dayanan plan bölgesinde, bölge tanımı için "il yönetsel birimini temel almaktan kurtarılmalıdır. Merkeziyetçilikten uzak bir anlayış içinde, bölgenin örgütsel ve mekansal çerçevesi oluşturulmalıdır. Bu çerçeve, sürdürülebilirlik, yerellik, özgürleştirme, demokratikleştirme gibi konulardaki kavramsal değişimleri değerlendirmeli, rasyonellikten uzaklaşmadan, sınırları sosyo ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak değişen bölgeler yerine, doğal sınırları değişmeyen "havza" ölçeğinde yapmak öncelikle doğal dengeleri sürdürebilmek açısından daha anlamlı bir yaklaşım olarak görülmektedir. Bölge tanımı, sürdürülebilir bölgesel kalkınma amaçlarına yönelik olarak, bölge-alt bölge tanımları, bu tanımlara bağlı bölgesel kalkınma uygulamaları, havza ölçeklerine dayanmak zorundadır. Bu tanımdaki sürdürülebilirlik, mikro ölçekten makro ölçeğe, biyolojik zenginlikten küresel yapıya, demografik, sosyo kültürel, ekonomik, teknolojik yapıya ve planlamaya kadar uzanan bir bakış açısını gerektirmektedir.⁴²⁷ Bu tanımlardaki havza "dağlarla yada yükseltilerle çevrelenmiş, alçak, düz daire yada elips biçimli yüzey şeklidir". Bölge planlama havza bölgesi ise "topografik durum ve klimatolojik şartlar çerçevesinde oluşturulan, özellikle su kaynaklarını besleyen yer altı ve yüzeysel suların toplandığı bölge ve içerisindeki toprak, hava, flora ve fauna ve tüm doğal kaynaklar ile hassas ekosistemlerin oluşturduğu su havzalarını kapsar"⁴²⁸. Türkiye'de ki önemli su havzaları Meriç havzası, Susurluk Havzası, Kuzey Ege Havzası, Kızılırmak Havzası v.b. örneklerdir.

Plan Bölgelerin saptanmasında önemli bir sorun, "bölge sayısı" ve "bölgelerin genişliğinin" ne kadar olacağıdır. Ulusal Kalkınma Planı'nın kaç tane bölgesel dilimden bir başka deyişle, kaç tane bölgesel plandan oluşacağını ifade eden bu sorun, planlama tekniği ve planlamanın amacına bağlıdır. Plan bölge genişliği çeşitli teknik hizmetlerin gereklerine uygun büyüklükte olmalıdır⁴²⁹. Bu alanda çalışma yapan Birleşmiş Milletler

⁴²⁶ Casellas, A. Galley,C.C.,1988, "Regional Defination İn The European Union: A Questions of Disparities?" Regional Studies, Vol.33, No.6,s.551-558

⁴²⁷ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, DPT, Ankara, 2000,s.86-88

⁴²⁸ Bayramoğlu, 2005, s.85

⁴²⁹ Dinler, Z., 2005, Bölgesel İktisat, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, s.87

uzmanları gurubu, plan bölgesinin genişliği için, şöyle demektedirler:⁴³⁰ Plan bölge alanları “mümkün olduğu kadar çeşitli teknik hizmetlerin gerektireceği alan ölçütlerine uygun düşecek şekilde ve genişlikte olmalı ve sadece hizmetlere değil, aynı zamanda merkezi idarenin müşterek bölgelerde yürütmek isteyeceği diğer faaliyetlere de uygun olarak düzenlenmelidir.”

Çeşitli ülkelerdeki uygulamayı inceleyen Birleşmiş Milletler araştırma gurubu, plan bölgeleri, aşırı büyük birimler olarak almanın sakıncalarını şöyle belirtmektedir: Bölgeler siyasi bakımdan bunlara karşı yapılan itirazları önleyecek şekilde meydana getirilebilir. Örneğin bölgelerin sayıları az, alanları geniş tutulduğu ölçüde bu bölgelerin başında bulunacak idarecilerin merkezi idare karşısındaki prestij ve ağırlıkları da artacaktır. Bu ise idarecilerine büyük bir kudret kazandırabilir ve özellikle bunların siyasi mülahazalarla seçilmesi ve tayinleri halinde merkeze karşı direnmeye bile yol açabilir. Bu durum ise, yetki genişliği veya yerinden yönetimi kolaylaştıracak yerde merkezin yetki delegasyonu yoluna gitmekten çekinmesi neticesini verebilir. Şu halde normal şartlar altında az sayıda bölge kurulmasından kaçınılmalıdır ama gene de plan bölge genişliği çeşitli teknik hizmetlerin gereklerine uygun büyüklükte olmalıdır. Tabiatıyla bölgelerin asgari sayısı ülkenin genişliğine ve bölge idarecilerine bağlı teşkilat, personel ya da para bakımından destekleme imkanlarına bağlıdır.⁴³¹

Acaba plan bölge için bir alt ve üst sınır belirlemek mümkün müdür? Bu konuda çeşitli ülkelerin farklı uygulamalara gittikleri görülmektedir. Bu ayırımda ülkenin bölgeselleştirilmiş ulusal kalkınma planının uygulanmasında maksimum etkinlik sağlanması amaçlanmıştır. Özellikle plan bölge, ulusal kalkınma planı uygulamayan ülkelerde, karşılaşılan bölgesel sorunları aşmak için, sorunların ortaya çıktığı illerin guruplaştırılmasıyla saptanan planlama bölgeleridir. Bu şekilde saptanan plan bölge sorunun özelliğine göre birkaç ili kapsayacak genişlikte olabildiği gibi, bazen tek bir ili kapsayacak genişlikte de olabilmektedir. Belirli bölgesel sorunlar arasında, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, işsizliğin azaltılması, göçün önlenmesi, zengin yeraltı kaynaklarının harekete geçirilmesi ya da aşırı kalabalıklaşan metropollerin sorunlarının hafifletilmesi sayılabilir. Genellikle bir plan bölgede bu sorunların (işsizlik, az gelişmişlik, göç v.b.) birkaçı hatta tümü bir arada bulunabilir.⁴³² Ülkemizde DPT'nin

⁴³⁰ United Nation, Decentralization for National and Local Development, New York, 1962, s.20

⁴³¹ United Nation, 1962, s.58

⁴³² Dinler, 2005, s.88

kurulmasından önce, İmar ve İskan Bakanlığı'nın oluşturulmasını takiben, belirli bölgesel sorunların çözümüne yönelik bölgesel planlama çalışmaları başlatılmış ve bu amaçla çok sayıda plan bölge saptanmıştır. Planlardan bazıları, Doğu Marmara plan bölgesi, Keban plan bölgesi, Zonguldak-Bartın-Karabük bölgesel Gelişme Projesi'nin uygulanması için, Zonguldak-Bartın-Karabük plan bölgesi, Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi'nin uygulandığı bölge olarak Yeşilirmak Havza plan bölgesi gibi orta-büyük ölçekli olabildiği gibi, Köyceğiz-Dalaman gibi küçük ölçekli projeler örnek gösterilebilir. Köyceğiz-Dalaman Proje uygulamasında Köyceğiz örnek bölge seçilmiş, OECD tarafından örnek seçilen bu projenin amacı; belirli bir bölge ve toplum için en uygun kalkınma yöntemlerini araştırmak, uygulamak ve ardından elde edilen sonuçları benzer koşullardaki bütün diğer bölgelerde kullanmak olarak belirlenmiştir⁴³³. Bölgesel çalışmalar için çok küçük bir birim olan proje alanı, daha sonra DPT tarafından toplum kalkınması çalışmalarında, toplum kalkınması birimi olarak seçilmiştir.

AB'ye uyum sürecinde Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖÜKP) gereğince 49 ili kapsayan 7 büyük ölçekli proje de uygulamaya girmiştir. Bu projelerde coğrafi esaslara göre bir sınıflandırma yapılmış ve sosyo ekonomik gelişme göstergeleri kullanılarak entegre bölgesel kalkınma programları uygulanmıştır. Bu programlardan Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DOKAP), Yeşilirmak Havzası, Orta Karadeniz ve Erzurum Bölgeleri Kalkınma Programı, Serhat, Orta Anadolu, Konya ve Malatya Bölgeleri Kalkınma Programı, Doğu Karadeniz Kalkınma Programı, Sınır Ötesi İşbirliği Programları bazı örneklerdir. En büyük bölgesel kalkınma projesi ise GAP'tır. Bu programlarla ilgili olarak 4. bölümde detaylı bilgi verildiği için daha fazla detaya girilmemiştir.

Son yıllarda özellikle yerel yönetimlerin, vali ve kaymakamların yerel kalkınmaya vermiş oldukları önemden dolayı bir çok İl ve İlçede küçük-orta ölçekli projeler uygulamaya konulmuştur. Bunlar genellikle AB kredilerinden faydalanmak ve yerel potansiyeli daha etkin kullanmak amaçlı çalışmalardır. Kelkit projesi, Huğlu (Konya) Projesi, İKV Tarsus Projesi, Erzincan Kalkınma Vakfı Projesi küçük çaplı bazı projelere örnektir. Bu projelerin amacı, geri kalmış yörelerde ekonomik etkinliklerin çeşitlendirilmesi ve gelir arttırılması yoluyla refah düzeyinin yükseltilmesidir. Genelde,

⁴³³ Turkish Delegation, 1961, "National and Regional Economic Planning, in Turkey", Techniques of Analysis for Less Developed Areas; Ed.W.Isard, J.H.Cumberland, European Productivity Agency of the Organisation for European Economic Cooperation, Paris, s.96-99

kamu, özel kesim ve gönüllü örgütlerin işbirliği ile yerelden ulusala giden bir bütünleşme anlayışı içerisinde kırsal ve bölgesel gelişme projeleri gerçekleştirilmektedir.

6,7 ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda ilçe yerel yönetim biriminin kurulması öngörülmüştür. 1996-2000 yıllarını kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında “Mahallî İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu” başlığı altında şu ilkeler yer almakta.“ Kırsal alanda mahallî hizmetlerin verimliliğini arttıracak, İl Özel İdaresi, Köy İdareleri ve Belediyeler arasında kademeli bir yapı oluşturacak İlçe Özel İdarelerinin kurulmasıyla ilgili hazırlık çalışmalarına başlanılamamıştır. İlin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki Mahalli İdare birimleri ile bağlantılı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini amaçlayan il yerel yönetimi ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen ilçe yerel yönetimi modeli oluşturularak uygulamaya konulacaktır. İl yerel yönetiminin görevlerini ilçe düzeyinde örgütleyen kamu tüzel kişiliğine sahip ilçe yerel yönetimi oluşturulacaktır”. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahallî İdareler Bölümü'nde ise “İl Özel İdaresi, ilin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahallî idare birimleri ile bağlantısı olan, bu birimler arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini amaçlayan bir yapıya kavuşturulacak ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen ilçe yerel yönetim modeli oluşturulacaktır. Mahalli İdare Birlikleri, idarî ve malî yapıları güçlendirilerek verimli hizmet üretme özelliğine kavuşturulacaktır”. Bucak teşkilatının fiilen kalkmasıyla taşra kuruluşları olarak optimal büyüklük; köyler küçük, iller büyük kalmakta, en uygun kuruluş olarak ilçeler görülmektedir.⁴³⁴

Bütün bu açıklamalardan sonra “bölge”, çok anlamlı, çok yönlü ve sınırları güç çizilebilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, “Bölgeler Avrupa'sında bir yandan üye devletlerin yer aldığı ulus üstü bir yapı, öte yandan birden çok yerel alanı kapsayan devlet altı bir düzeyi ifade edebilir.⁴³⁵

Yuntdağı Kalkınma Projesi (YKP) yukarıda yaptığımız tanımlardan sonra; 1- Mekansal açıdan, yerel yönetim birimi olan 63 köy ve 2 beldeden oluşan bölgesel bir kalkınma birimi olarak değerlendirilebilir. 2- İşlevsel olarak yukarıda açıklanan plan

⁴³⁴ Yeter, E., 2002, Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği ve Kastamonu Uygulaması, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 11, S.3, Temmuz, s.25-27

⁴³⁵ Sakwa, R., Stevens, A., 2008, Contemporary Europe, China, Palgrave Macmillan, s.214

bölgelerdeki amaç ve özellikleri itibarı ile bir bölgesel plan çalışması olarak kabul edilebilir.

Bölge ölçeğinin ne olacağıyla ilgili tartışmalar devam etmektedir. AB'nin de yerel-bölgesel kalkınmadaki yaklaşımı küçük-orta ölçekli bölgeler yönündedir.

4. YKP'nin Uygulanmasındaki İlkeler

Bu bölümde projenin uygulanmasında dikkat edilen ilkeler üzerinde durulacaktır. Bu ilkeler aslında proje yönetiminin, projenin hazırlık safhasından uygulama sürecine kadar sahip olduğu felsefî anlayışı ortaya koymaktadır.

4.1. Sürdürülebilir Kalkınma Modeli

4.1.1. Sürdürülebilir Kalkınma Nedir?

Sürdürülebilir kalkınma, insan ile doğa arasında denge kurarak doğal kaynakları tüketmeden, gelecek nesillerin ihtiyaçlarının karşılanmasına ve kalkınmasına imkan verecek şekilde bugünün ve geleceğin yaşamını ve kalkınmasını programlama anlamını taşımaktadır. Sürdürülebilir kalkınma sosyal, ekolojik, ekonomik, mekansal ve kültürel boyutları olan bir kavramdır. Sürdürülebilir kalkınma stratejisi, kısa dönemde ekonomik yararların yerini, çok uzun dönemli ve kuşaklararası toplumsal ve ekolojik yararların almasını önermektedir. Stratejinin özünde kalkınmanın ekolojik dengeyi bozmadan gerçekleştirilmesi amacı yatmaktadır. Diğer bir deyişle stratejinin temelini, çeşitli sektörlerde karar alma aşamasında çeşitli boyutların yanı sıra, ekolojik boyutun da düşünülmesi gerekliliği oluşturmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma düşük gelir artışından çok, etkin büyümeyi ifade etmektedir, bu nedenle kaynakların verimli kullanılması önem kazanmaktadır.⁴³⁶

YKP yönetimi sürdürülebilir insanî gelişme kavramıyla uyumlu olarak ekonomik büyüme hedeflerine çevresel ve sosyal-insanî boyutu entegre etmiştir. Bu YKP'nin amacının sadece ekonomik büyüme olmayıp, temel olarak insanın yaşam kalitesinin artırılması anlamına gelmektedir. Altyapı geliştirme, tarımsal ve endüstriyel kalkınma,

⁴³⁶ Han, E., Kaya, A. Ayşen, 2006, Kalkınma Ekonomisi Teori ve Politika, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.257

çevresel koruma, doğal kaynakları geliştirme, sosyal hizmetler vb., ekonomik büyümeye katkı yapanlarda da dahil olmak üzere, tüm faaliyetler sürdürülebilir bir tarzda insanın yaşam kalitesine yaptıkları katkı çerçevesinde değerlendirilmektedir.

YKP'nin nihai hedefi, Yuntdağı Bölgesi'nde sürdürülebilir bir insanî gelişmeyi sağlamaktır. Bu nedenle kalkınmanın odağı olarak insan alınmaktadır. Gerçekleştirilmekte olan fizikî yapılar insanî gelişmenin tabanını oluşturmaktadır. Yuntdağı Bölgesi'ndeki sosyal farklılıkların giderilerek toplumsal kalkınmanın sağlanması, eşitlik ve refahın yaygınlaşması, projeye toplumsal katılım sağlanması ve insan kaynaklarının geliştirilmesi ile bölgede sürdürülebilir bir kalkınma sağlanabilecektir. YKP Bölgesi'nde sürdürülebilir kalkınma ile erişilmek istenen, ekonomik büyümenin insanî gelişme perspektifi kapsamında ele alınması; bölgenin tümünü içerecek bir sosyal değişimi ekosistem, kültür ve yöre özellikli katılımcı çözümlere çevirecek gelişmelerin sağlanmasıdır.

Rio'da 1992 yılında yapılan Dünya Zirvesi'nde kabul edilen Gündem 21 adlı dokümanda somutlaşan ve her ülkenin kendi şartlarına göre uygulanmasını önerdiği ilkeler, YKP'de uygulanmakta olan sürdürülebilir insanî gelişme ilkeleri ile uyum göstermekte olup, ilk sonuçları da alınmaktadır.

YKP'de sürdürülebilir insani gelişme hedefine yönelik planlama ve uygulama faaliyetleri aşağıdaki ilkeler çerçevesinde yürütülmektedir.

- Katılımcılık
- Eşitlik ve hakkaniyet
- İnsan kaynaklarını geliştirme

Katılımcılık projeden etkilenen tüm tarafların projenin hazırlanma sürecinden, uygulama, izleme-değerlendirmesine kadar tüm aşamalarına katılımı olarak anlaşılmaktadır. Bu ilke tüm alt projelere uygulanmaktadır. Tarafların duyarlılığı oluşturularak, alt projelerin sosyal yapılabirliğini artırmak ve maliyetini düşürmek yöre halkının dile getirdiği sorunları çözmek, ana projenin başarısını olumlu olarak etkilemektedir. Bu yöntem aynı zamanda toplumun demokratikleşmesine de katkı sağlamaktadır.

YKP çerçevesinde kalkınmada eşitlik ve adillik, sosyal, ekonomik ve kültürel olarak dezavantajlı konumda yaşayan bölge halkının da kalkınma sürecine entegrasyonu anlamına gelmektedir. Yuntdağı bölgesinde kadınlar, çocuklar, topraksız ve küçük topraklı çiftçiler, küçük işletmeciler, sulama dışı alanlarda yaşayan çiftçiler vb. dezavantajlı gruplar olarak tanımlanmakta ve bu grupların da katılımı ile özel programlar gerçekleştirilmektedir.

YKP'de sürdürülebilir insanî kalkınma yaklaşımı uluslararası kuruluşların YKP'ye olan ilgisini çekmeye başlamıştır. Bu uluslararası kuruluşlara örnek olarak, FAO ve UNDP projemiz ile ilgilenmekte ve destek sağlamaktadır.

4.1.2 Sürdürülebilir İnsani Kalkınma Yaklaşımıyla Uygulanan Proje Örnekleri:

1. Çevre koruma projeleri: Bu projelerin çıktıları genel olarak iki bağlamdan oluşmaktadır.(i) gelecek kuşaklara doğal kaynaklardan yararlanabilecek koşulları oluşturmak; ve (ii) insanlar için sağlıklı yaşam koşulları oluşturmak. Projelerden bazıları:

- Su tasarrufu sağlayan sulama metot ve teknolojileri,
- Bio-çeşitliliğin korunması,
- YKP bölgesinde çevre çalışması,
- YKP ağaçlandırma Projesi,
- YKP tarımsal araştırma ve geliştirme projesi,

2. Köy altyapı projeleri: Bu projeler halk katılımı ile hazırlanıyor ve gerçekleştiriliyor.. Projelerde köy yaşamının kalitesinin artırılması amaçlanmaktadır.

- Köy altyapılarının oluşturulmasına katılım
- Pilot bölgelerde eko-köy planlama ve geliştirme çalışmaları.

3. Dezavantajlı pozisyonların ve yoksulluğun ortadan kaldırılmasına yönelik projeler: Bu projeler, cinsiyet dengeli, zengin yoksul arasındaki dengeleri kurmakta, eğitim, sağlık, sosyal hizmetlerin sunumu, eşitlikçi kalkınmaya katkı yapmakta ve farkındalık yaratmayı içermektedir.

- Kadınlar ve gençler için eğitim,
- Sulama dışı alanlarda halkın gelir düzeyinin yükseltilmesi,
- Eğitim kurumlarının güçlendirilmesi ve taşınmalı eğitim projesi,
- Sözleşmeli hayvancılık projesi,

4. İnsan kaynakları geliştirilmesi ve kurumsal düzenlemeler: Bu tip projeler verimliliği ve insanların gelirlerini artırır , içsel ve dışsal katılımcılığın şartlarını oluştururlar.

- Çiftçi eğitimi ve yayım faaliyetleri,
- Tarımsal araştırma ve geliştirme projesi,
- Gençlik için sosyal gelişim projesi,

Özetle, YKP 'nin nihai hedefi sürdürülebilir ekonomik büyüme, herkes için yeterli gelir, eğitim, sağlık ve kültürel faaliyetler gibi sosyal hizmetlere ulaşılabilirliği artırmak, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı, temiz bir çevre, herkes için barınak ve bütün insanların karar alma sürecine katılması için gerekli ön koşulları oluşturmak ve böylece bölgede sürdürülebilir ve iç dinamizmi ile gelişen bir toplum yaratmaktadır.

4.2. Yönetişim

Kamu yönetimlerinin kendilerinden beklenen performansı gösterememeleri, başarısızlıkların getirdiği hayal kırıklığı, yönetimde yeni model arayışlarını güçlendirmiştir. Yönetimin başarısızlığı ve giderek iflasa sürüklenme nedenleri araştırıldığında "yönetilenlerin dışta bırakılması", önemli bir neden olarak dikkati çekmiştir. Yönetimde yeni model arayışları çerçevesinde devlet merkezli çözüm önerilerinin yetersizliğinin anlaşılması üzerine geliştirilen yeni stratejide sorumluluk sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmiştir. Bu açılım ile 1992 yılında gerçekleştirilen Rio Konferansı'nda Gündem 21 olarak tanımlanan eylem programı ortaya konulmuştur. "Yerel Gündem 21" eylem programı, kısaca yerleşim üzerinde etkisi olan ve etkilenen tüm kurumlar ve kişilere sorumluluklar yükleyen kapsamlı bir belgedir. Yani, yerleşimlerin imkanlarını geliştirme ve sorunları birlikte çözerek onu geleceğe taşıma projesidir. Bu nedenle Gündem 21 devlet merkezli

değil, toplum merkezlidir ve çok aktörlü/katılımcı, "yönetişim" adı verilen yeni bir yönetim anlayışını öne çıkarmıştır.⁴³⁷

Yönetişim, İngilizce "governance" sözcüğünün Türkçe karşılığı olarak bulundu. İngilizce "government" (yönetim) tek taraflılığı anlatırken, "governance" (yönetişim) karşılıklı etkileşimi çağrıştıran sözcükler olarak birbirlerinden ayrıldı. Yönetim teriminde bir yanda yönetenler (devlet), bir yanda yönetilenler (toplum) varken ve bunlardan birincisi hep baskınken, "yönetişim" teriminde yönetim yönetilenlere devredilmiş olmaktadır. Geniş-bir katılımcılık çizgisi izlenmekte, bunun sonunda devletin toplum üzerindeki ağırlığı ortadan kalkarak yönetim doğrudan yönetilen topluma devredilmektedir.⁴³⁸ Yönetenler ile yönetilenlerin kesin bir şekilde birbirinden ayrıldığı bir süreçten, karşılıklı etkileşimi ve katılımcılığı içeren bir sürece geçişi, karşılıklı iletişimin ağırlık kazandığı bir modeli ifade eden yönetişim, kaynağını da bireylerin ve grupların kendi gelecekleri üzerinde daha fazla söz sahibi olma arzusundan almaktadır.

Yönetişim, yönetimlerin tek başına hareket etmeleri yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu özel sektör ortaklığını ön plana çıkarır.⁴³⁹ Yönetişim, toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal önceliklerinin belirlenmesinde çok aktörlü bir anlayış çerçevesinde uzlaşmayı esas almakta ve bir paradigmanın kamu yönetiminde görünüşü olarak ortaya çıkmaktadır⁴⁴⁰.

Yönetişim; vatandaşlarının ve grupların, çıkarlarını iletebilecekleri, hukukî haklarını kullanabilecekleri, yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri ve farklılıklarının arasını bulabilecekleri mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır.⁴⁴¹

Yönetişim, üç eşit ortaktan oluşan bir yapıdır: Bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları. Bürokrasi, küresel, ulusal ya da yerel her düzeyde devleti temsil eden kurum ve kişilerden oluşur. Bunun yetkileri ve ağırlığı, diğer iki ortakla eşit kabul edilir. Özel sektör, yani hukuksal adıyla şirketler, sosyolojik adıyla sermaye kesimi ikinci -eşit ortaktır. Üçüncü ortak sivil toplum kuruluşlarıdır. Bunlar, geçici-süreklî,

⁴³⁷ Karaman, T., 2000, "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, S. 426, s.44

⁴³⁸ Bilgin, M., 2002, Bölgesel Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Yönlendiriciliğinin Rolü, Göller Bölgesi Üzerine Bir İnceleme, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya, s.91

⁴³⁹ Çukurçayır, M. Akif, Esra B.Sipahi, 2007, "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", Sayıştay Dergisi, S:50-51, s.47

⁴⁴⁰ Yıldırım, İ., 2004, Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetim, T.B.M.M. Kütüphanesi

⁴⁴¹ Bilgin, 2002, s.91

dar-geniş, farklı toplumsal kesimleri bir araya getiren dernekler, vakıflar, platformlar, odalar, sendikalar, vb. kurumlardır. Yönetişim katılımcı bir formüldür. Sermaye kesimini açık kimliği ile ve sermaye kesimine ait odaların, sendikaların, derneklerin, vakıflarında yer aldığı sivil toplum kuruluşları genişletilmiş sermayedar özüyle, seçilmiş ve atanmış kamu otoriteleri ile yan yana, eşit yetkili, açık ortak kılmayı amaçlayan bir formüldür.⁴⁴²

Devlet ve toplum arasındaki etkileşim ilişkilerini ifade eden yönetim, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde, birlikte-düzenleme, birlikte-idare, birlikte-üretme ve kamu-özel ortaklıklarını gerçekleştirmektir. Devlet ve toplum arasındaki yeni ilişkilerin kurulması gerekliliği içinde yaşadığımız dünyanın artan karmaşıklığı, dinamikleri ve çeşitliliğin bir sonucudur. Artan karmaşa, çeşitlilik ve dinamik sonucunda ise yönetme kapasitelerinin, yönetim gereksinimlerine uyarlanması gerekmekte ve bu da yönetenlerden yönetilenlere doğru "tek yönlü trafik" yerine, ikisi arasında "iki yönlü trafik"i şart koşturmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlenmiş şekli olarak "iyi yönetim" (good governance) kavramı kabul edilmiştir.⁴⁴³ İyi yönetişimin teması, öngörülebilir ve açık bir kamu politikası sürecini, profesyonel bir ahlak ve iş yapma anlayışına sahip bürokrasiyi, kamudaki işlem ve eylemlerin denetlenmesini, kamusal görev ve hizmetlere katılımında bulunacak güçlü bir sivil toplumu ve hukukun üstünlüğünü öngörmektedir.⁴⁴⁴ İyi yönetişimin unsurları yönetim ile büyük benzerlikler göstermektedir.⁴⁴⁵ İyi yönetim, demokratik bir yönetimin kurulması için gerekli tüm ilkeleri içeren yeni bir anlayıştır. Bu ilkeler; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik, stratejik vizyonu olarak sıralanabilir. Son zamanlarda başta seçilmişler olmak üzere kamu yöneticilerinden aydınlara kadar pek çok kesim, karşılaşılan sorunların çözümünde iyi yönetim ilkelerinin kullanılmasını önermektedir. Bunun yanında bireyler ve sivil toplum kuruluşları da kamudan bilgi edinmeye ve hesap sormaya çalışmaktadır. Onlar için de iyi yönetim, toplum içinde kendilerini daha önemli bir

⁴⁴² <http://www.iula-emme.org/wssd/yonetisim>, 02.08.2008,

⁴⁴³ Eryılmaz, 2006, s.29

⁴⁴⁴ Saygılıoğlu, N., Arı, S., 2002, Etkin Devlet, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.267

⁴⁴⁵ Şengül, R., Yazkan, E., 2007, "Yönetişim Modeli Olarak Kalkınma Ajansları", Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi, Yılmaz, A., Bozkurt, Y.(ed), Ankara, Gazi Kitapevi, s. 160-161

aktör haline getirmede başlıca yöntem olarak gözükmektedir “Yönetişim” kavramı, bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümü ifade ediyor. Böylece yönetim; toplumların, faaliyetlerini yönetmek amacıyla kullandıkları politik, ekonomik ve yönetsel iradeyi oluşturuyor. Yurttaşların, grupların ve toplulukların; ortaklaşa karar alma ve uygulamada, çıkarlarını dile getirmede, yükümlülüklerini karşılama ve çatışma noktalarının çözümünde kullandıkları mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsıyor. Bu anlamda yönetim, toplumsal aktörler arasındaki ve toplumsal aktörlerle kamu yönetimi arasındaki karşılıklı etkileşimin niteliğine işaret etmekte ve “birlikte yönetim” anlamını içermektedir.

İl ve İlçelerdeki en yetkili devlet ve hükümet görevlileri olan vali ve kaymakamlara planlı döneme girildikten sonra çeşitli görev, yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Mülkî idare amirlerinin görevleri geleneksel alandan ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara doğru genişleme göstermiştir. Bu dönemde vali ve kaymakamların, planlama araçlarının oluşturulması ve kullanımında, yöresel ekonomik ve sosyal gelişmede, kısacası kalkınma sürecinde, önemli bir görev ve yetkiye sahip olmuşlardır. Gerçekten de mülki idare amirleri, il ve ilçe düzeyinde planlı kalkınmanın başarılması bakımından çok önemli katkılarda bulunabilecek bir konum ve statüye sahiptirler.⁴⁴⁶

Yönetişim aktörü olarak valilik ve belediyeler bölgesel sanayileşme sürecinde gittikçe daha da etkin olarak çalışmalar yapmaktadırlar. Sanayicilerin karşılaştıkları bürokratik sorunların çözümü valilik makamını ve valileri son derece işlevsel hale getirmiştir. Bu durum asayiş valiliğinden, girişimci/ekonomik valiliğe" doğru fiili bir değişim süreci olarak yorumlanabilir. Benzeri bir eğilim belediyelerde de gözlenmektedir. Türkiye'deki belediyeler de ABD ve Avrupa ülkeleri gibi gelişmiş ülkelerdeki yerel yönetimlerin geçtiği süreçlerden geçmektedir. Batılı ülkelerde belediyeler altyapı sağlama ve gündelik yaşama yönelik geleneksel hizmetlerden, girişimci belediyeçiliğe doğru dönüşüm geçirmişlerdir. Benzer şekilde Türkiye'de de belediyeler, ekonomik kalkınmada daha müdahaleci, yatırımlar konusunda daha faal, genel anlamda girişimci bir niteliğe bürünmeye başlamışlardır. Kentin gayri safi hasıladan aldığı payın artması, belediyelerin ve kent yönetiminin başarı hanesine

⁴⁴⁶ DPT, 8. BYKP, 2000, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara, s.90

yazılmakla kalmamakta, kentin iktisadî gelişimi, yerel bağların güçlenmesine yol açarak kente yeni sosyal ve iktisadî kaynakların akmasına neden olmaktadır.⁴⁴⁷

Çok merkezîyetçi idarî sistemin Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı sorunları ve zorlukları çözemeyeceği ve ülkenin artık yalnızca Ankara'dan yönetilemeyeceği giderek daha çok farkına varılan bir durumdur. Bu farkına varma, kısmen tam demokrasiye daha çok önem veren ve değişik kademelerde karar almada daha önemli roller talep eden yerel politika ve politikacılardan kaynaklanmaktadır. Bunda, her ikisi de ülke yönetiminde daha çok söz hakkı isteyen hızla büyüyen özel sektör (gerek ulusal, gerekse yerel düzeyde) ile, yeni yeni ortaya çıkan sınırlı ama ses getiren sivil toplumların gösterdiği dinamizmin de etkisi vardır. Bu sektörlerden önermede hiç de aşağı kalmayan önemli bir diğer faktör de, Türkiye'nin üyesi olmayı çok istediği Avrupa Birliği'nin de kendisini güçlü bir şekilde gösteren ademi merkezîcilik/yetki devrine yönelik gelişen evrensel eğilimdir.⁴⁴⁸

Türkiye, Rio Konferansı'nın temel belgesi olan Gündem 21'i Hükümet Başkanı düzeyinde temsil edildiği bir katılımla imzalamıştır. Bu zirve, yalnızca hükümet veya devlet başkanlarının değil, aynı zamanda çeşitli kesimlerin (yerel yönetimler, iş çevreleri, hükümet dışı kuruluşlar "STK'lar") temsilcilerini de bir araya getirmesi ve hepsini birlikte taahhüt altına alması açısından da önemlidir. Gündem 21 de belirtilen sorun ve çözümlerin çoğu yerel faaliyetlerden kaynaklanmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimlerin sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşmesinde rolü önemlidir.⁴⁴⁹

Bununla beraber, Türkiye konjonktür itibarıyla yerelleşme ve merkezi idareden yerel yönetimlere iktidar devrine daha uygun bir iktisadî ve siyasal görüntü sergilemeye başlamış bulunmaktadır. Özellikle, Yerel Gündem 21 tarafından yürütülen siyasal katılma, halka karşı duyarlı ve halkın tepkilerine karşı hassas yönetim geliştirme çalışmaları, özellikle yerel yönetimler üzerinde önemli bir etkide bulunmaktadır. Yerel siyasal otoritelerle birlikte, projeler yapmak, ortak kararlar üretip uygulamak ve yerel yönetimlerle halk diyalogunu kurumsallaştırmak yönünde önemli adımlar böylece atılmış bulunmaktadır.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ Bilgin, 2002, s.95

⁴⁴⁸ DPT, 2000, BGÖİKR, s.241-242

⁴⁴⁹ Göymen, 2000, s.56

⁴⁵⁰ Bilgin, 2002, s.96

Yuntdağı Bölgesi'nde YKP İdaresi çeşitli çalışmalarında sivil toplum örgütleri ile kalkınma sürecinde ortaklık ve işbirliği yapma yönünde çabalar geliştirmiş ve projelerinde sivil toplum örgütleri ile çalışmaya önem göstermiştir. Bir takım projelerin uygulanması sivil toplum örgütlerine havale edilmiştir. Katılımcılığı arttırmak için vatandaşlarda katılımcı anlayışı oluşturmak için eğitim çalışmaları yapıldı. Sorunların tespitinden itibaren, çözüm yolları ve alınacak kararlar birlikte alındı ve uygulandı.

İyi yönetim toplumsal yaşamda dört düzeyde gerçekleşebilir. 1- Kamu düzeyinde, 2- Özel sektör düzeyinde, 3- STK'lar düzeyinde, 4- Bireysel düzeyde

Kamu düzeyinde, hükümetlerin veya bürokrasinin alacağı kararların, vatandaş, sivil toplum kuruluşları ve siyasal kadroların geniş katılım ve tartışması ile ortaklaşa alındığı ve uygulamaların ortaklaşa malî, insanî vb. desteklerle sürdürülebildiği, izlendiği ve denetlenebildiği bir ortamda gerçekleşebilir.

Yerel yönetimler için yönetim, yerel yönetimlerin o yerel bölgedeki yaşayanlarla birlikte, ortaklaşa olarak yer alacakları bir süreçte karar alma, uygulama, denetlenme ve uygulamaları yürütmeleriyle mümkün olabilir.

4.2.1 Bölgesel Kalkınmada Yönetişim ve Özel Sektör

Ekonominin küreselleşmesi ve artan uluslararası rekabet karşısında bölgesel ve yerel stratejiler daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Yeni bölgesel politikalarla yerel istihdamı artırıcı girişimler artmaya başlamıştır. Bölgesel gelişmişlik farklılıklarının artmasına yönelik geleneksel politikalara ilave olarak, girişimciliğin özendirilip geliştirilmesi yörelerin kalkınmasını hızlandırmaktadır. Son yıllarda pek çok ülkede, özellikle az gelişmiş bölgelerde, devletin istihdamı artırmaya yönelik faaliyetlere desteği konusundaki yaklaşımlarda değişimler olmuştur. Doğrudan destek ve gelir transferi yerine, daha çok işletme kurulmasını özendirmeye, yerel ve bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesine doğru bir eğilim göze çarpmaktadır. Bu eğilimin gerçekleşmesi için bölgenin potansiyellerinin açığa çıkarılması ve bölgedeki girişimcilik faaliyetlerine ortam hazırlanıp desteklenmesi ve de bu girişimciler arasında koordinasyon sağlanarak rekabet gücü yüksek işletmeler oluşturulması gerekmektedir.⁴⁵¹

⁴⁵¹ Türkoğlu, M., 2002, Bölgesel Kalkınmada Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Rolü ve Göller Bölgesi Örneği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İ.Ü.S.B.E., İstanbul, s.106

İşletmelerin kurulması ve geliştirilmesini amaçlayan politikaların şekillendirilmesi ve geliştirilmesi, yerel iş koşulları ve gereksinimleri hakkında bilgi sahibi yerel kurum ve kuruluşların katılımıyla daha etkin olmaktadır. Dahası, yerel kurum ve kuruluşlar tarafından verilen destekler genellikle başarılı girişimcilik için anahtar konuma sahiptirler. Yerel kuruluşların desteklerini alan girişimler, yerel kaynak kapasitesini genişletici, kaynak kullanımını artıncı, aynı zamanda girişimciliğin yoğunluğunu ve kalitesini arttırıcı şekilde biçimlenmektedir. Girişimciliğin geliştirilmesi, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik yörelerin gelişimini hızlandırmaktadır.⁴⁵²

Özel sektörün bölgeye çekilmesi için Ticaret ve Sanayi Odası, Ticaret Borsası, Esnaf ve Sanatkarlar Odası gibi örgütlerle işbirliğine geçildi. Bölgede uygulanacak kırsal kalkınma teşvikleri ve hükümetin sağladığı yatırımları özendirici diğer teşvikler anlatıldı ve özel sektör ile iyi iletişim kurulmaya çalışıldı. Yörede bazı büyük baş hayvan işletmecileri ile et ve süt ürünleri pazarlayan kuruluşlar yörede yatırım yapmaya başladı. Kırsal Kalkınma teşviklerinden faydalanarak yöre ürünlerini değerlendirecek yatırımlar yapılmaktadır. Yatırımcıların önündeki bürokratik engelleri kaldırmak için Valilik bünyesinde “Tek Adımda Yatırım” bürosu açıldı. Büro sayesinde yatırımcıların bürokratik hizmetleri daha kolay bir şekilde gerçekleştirildi. Bölgeyi İzmir limanına bağlayacak daha kaliteli yollar yapıldı. Elektrik, su gibi altyapı hizmetleri sağlandı.

4.2.2. Yönetişim ve Üniversite

Üniversiteler genel fonksiyonlarının yanında bölgesel fonksiyonları da icra etmektedirler. Ülke içerisindeki az gelişmiş bölgeleri geliştirme ve diğer gelişmiş bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını giderme amacına dönük olarak üniversiteler doğrudan ya da dolaylı olarak etkide bulunmaktadır. Üniversitelerin, istihdam arttırıcı, gelir düzeyini yükseltici ve gelir dağılımını düzenleyici fonksiyonları doğrudan etkilediği gibi bölge içerisindeki sektörel gelişimlerin sağlanmasında bilgi, teknoloji, yetişmiş eleman gücü sağlanması, gelişimin planlanması ve yürütülmesinde danışmanlık, yöneticilik vb. fonksiyonların yerine getirilmesindeki etkileri ise dolaylı etkilerdir. Değişimin maksimum düzeye ulaştığı, pazarların global düzeyde entegrasyonunun gerçekleştiği ve toplumların bilgi toplumuna dönüştüğü günümüzde bölgelerin önce ülkeye daha sonra dünyaya entegrasyonunda üniversiteler stratejik

⁴⁵² Bilgin, 2002, s.105

rollere sahip bulunmaktadır. Bölge ekonomileri üzerinde üniversitelerin ekonomik etkilerinin belirlenmesine dönük olarak çalışmalarda; bölge ekonomisine para girişi, emek piyasalarına ilave işgücünün üretkenliği girişi, yaşam kalitesine ilave katkılar ve bölge ekonomisinin yapısındaki uzun dönemli değişimler olduğu tespit edilmiştir.⁴⁵³

Bu yüzden geri kalmış bölgeleri sosyo-ekonomik ve kültürel yönden değiştirmek, modernleşme eğilimleri ve teknolojik yenileşmeleri sağlamak, endüstri ve ticaretin gerektirdiği şartları yerine getirmek amacıyla yerel yönetimlerin işbirliği yapması gereken bir diğer aktör de üniversitelerdir. Yerel yönetimlerin ele aldığı konuların pek çoğu teknik birikim ve teknoloji takibini gerekli kılmaktadır. Yerel yönetimler her zaman bu donanıma sahip olamayacakları için üniversitelerle ilişki ve işbirliğine önem vermelidirler. Bu işbirliği, vasıflı insan gücünün sağlanması, belli proje ve uzmanlık konularının da eksikliğin giderilmesi, teknolojik desteğin sağlanması gibi faydaları da beraberinde getirecektir.⁴⁵⁴

YKP yönetimi bölgedeki sorunların ve ihtiyaçların tespiti, çözüm yollarının araştırılması ve bunlara uygun projelerin hazırlanması ve uygulanması sürecinde üniversite ve araştırma enstitüleri ile sıkı işbirliği içerisinde faaliyetlerini yürütmüştür.

4.2.3 Yönetişim ve Sivil Toplum Kuruluşları

Günümüzde üçüncü sektör olarak adlandırılan gönüllü kuruluşlar, yaygın politik süreçlerin ve geleneklerin üzerine çıkmaları zor olan kamu yönetimlerinin taşıdıkları yöre halkıyla yabancılaşma ve güvensizlik risklerini taşımadığından, toplumda daha kolay iletişim kurma, daha çabuk kabul edilme ve güvenilme gibi avantajlara sahiptir. Bu nedenle yerel yönetim hizmetlerinin yürütülmesinde bu kuruluşların desteği ve işbirliği oldukça önemlidir. Bu faaliyet hem etkinlik ve verimliliği artıracak, hem de yerel yönetimlerin yapması zor olan, yapsa da başarı şansı düşük olan hizmetlerde başarıyı getirecektir.⁴⁵⁵

Yeni “yönetişim” yaklaşımı, yerel düzeydeki ilişkilerin niteliğini değiştirmiş ve “birlikte yönetim” anlayışına doğru bir süreç başlatmıştır. Bu süreç, yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel ortaklar arasında yatay ve demokratik bir biçimde örgütlenmiş, hiyerarşik olmayan ilişkiler kurulmasını sağlamaktadır. Bu ilişkiler, geniş

⁴⁵³ Albeni, M., 2000, Bölgesel Kalkınmada Yüksek Öğrenim Kurumlarının Rolü, (Süleyman Demirel Üniversitesi Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya, s.148-149

⁴⁵⁴ Albeni, 2000, s.96

⁴⁵⁵ Bilgin, 2002, s.108

anlamda sivil toplum kuruluşları olarak ifade edilen ve dernekler, vakıflar, özel sektör kuruluşları, sendikalar, meslek kuruluşları, akademik kuruluşlar, basın-yayın kuruluşları ve yurttaş girişimlerini kapsayacak şekilde, geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. Böylece, yöre halkının gücüne dayalı, yerel aktörler ile işbirliğine ve “eşit ortaklıklara” açık, demokratik ve katılımcı bir yönetim anlayışının gelişmesi ve yerleşmesi yönünde kalıcı adımlar atılabilmektedir.⁴⁵⁶

Ülkelerin kalkınma çabalarında kamu ve özel sektörün yanında üçüncü bir sektör olarak sivil toplum organizasyonlarının rolü ve önemi artmakta, ulusal ve uluslararası kaynakların harekete geçirilmesinde, katılımcılığın artırılmasında sivil toplum organizasyonlarının faaliyetleri giderek yaygınlaşmaktadır. Uluslararası yardımları sağlayan kuruluşlar, yardımların kullanılmasında sivil toplum organizasyonları niteliği taşıyan oluşumlar vasıtasıyla projelerin yürütülmesini talep etmektedirler.⁴⁵⁷

Gelişmiş ülkelerde gelinen bu noktaya karşın ülkemizde, sivil toplum kuruluşlarının birbirleriyle ve yerel yönetimlerle işbirliği bulunmamakta veya çok zayıf bir şekilde gerçekleşmektedir. Birbirinden kopuk bir görüntü olduğu ortadadır ve birliktelikleri konjonktüre göre ortaya çıkmaktadır. Bunun için işbirliğinin yaygınlaştırılması, birbirinden habersiz ve kopuk uygulamaların birleşmesi, emek, zaman ve para israfını engelleyecektir.

Proje yönetiminde sivil toplum kuruluşlarının etkin katılımını sağlamak için özellikle kooperatiflerin kurulması teşvik edildi. Kooperatiflerin karar alma ve uygulama sürecinde çalışmalara aktif katılımı sağlandı. Çevre ve Eko-Turizm Dernekleri ile işbirliği yapılarak bazı çevre ve turizm projeleri üretildi.

4.2.4 Yönetişimin Bölgesel Kalkınmaya Etkisi

Genel anlamda yönetim, bir ülkede kaynaklar üzerinde kontrolü elinde bulunduran otoritenin bu kaynakları ekonomik ve toplumsal gelişme için nasıl kullandığını belirleyen gelenekler ve kurumsal yapı olarak nitelendirilmektedir. Bu tanım, kararların nasıl alındığını, gücün nasıl kullanıldığını ve yurttaşların bu sürece katılım yollarını içermektedir. Bu genel tanım gösteriyor ki, yönetim, şirketlerin ortaklarına ve müşterilerine olan sorumluluklarından insan haklarına, yerel yönetimlerden devletin düzenleyici rolüne kadar toplumsal yaşamın hemen her alanını

⁴⁵⁶ Bilgin, 2002, s.108

⁴⁵⁷ DPT, 8. BYKP, s.203

ilgilendirmektedir. İnsan odaklı sürdürülebilir bir kalkınma için anahtar kavram olan yönetim, büyüme hızını ve kişi başına gelir seviyesini artırırken, bebek ölüm oranı, okuma yazma oranı, yaşam beklentisi gibi toplumsal göstergelerde iyileşmeye yol açmaktadır. Ülkelerin ekonomik ve siyasi sistemlerinin birbirine yakınlaştığı yeni dünya düzeninde, merkezlerin işlevi azalırken yerinden yönetimler önem kazanmaktadır. Yönetişimi hayata geçirebilen ve ekonomik ve toplumsal gelişimlerini bu kavram etrafında sürekli olarak yeniden ele alabilen ülkeler, yeniçağda dünya sahnesinde daha iyi bir rol sahibi olabilmektedirler. Pazar ekonomilerinin ve seçimle işbaşına gelen demokratik yönetimlerin çoğunluğu oluşturduğu bu yenedünya düzenine uyum sağlayabilmek için değişimi sürekli bir gündem maddesi olarak görmek gerekiyor.⁴⁵⁸

Bireyler günümüzde tüm dünyadan kitle iletişim araçları sayesinde rahatlıkla haberdar olabilmekte, bilgilenmekte, dünyadaki olumlu gelişmeleri yaşamak istemektedir. Ayrıca günümüz insanı yaşadığı, çalıştığı ve vergi verdiği mekanda kendisine sunulan hizmetin kalitesiyle de ilgilenmektedir. Başka bir deyişle, hizmetlerin az-çok yapılmasıyla değil, kentte "yaşadığını hissetmek anlamında" bir tatminkârlıkla ilgilenmektedir.⁴⁵⁹

Uluslararası ilişkilerin niteliği, yakın bir geçmişin yalnızca ulusal hükümetler düzeyinde kurulan geleneksel ilişkilerden oldukça farklılaşmıştır. Günümüzde uluslar arası düzeydeki ilişkiler, Birleşmiş Milletler belgelerinde yer almaya başladığı şekliyle, "ulusal hükümetler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası topluluk" arasında bir "küresel ortaklık" kurulması yönünde gelişmeye başlamıştır.⁴⁶⁰

Gelişmiş ya da gelişmemiş bütün bölgelerin kendilerine özgü büyüme potansiyeli yüksek kaynakları bulunmaktadır. Bu kaynaklar, yeraltı ve yerüstü hammadde kaynakları olabildiği gibi, turizm, gelişmiş ulaşım yolları üzerinde olma, geleneksel ama gelişmemiş sektörlerle sahip bulunma, harekete geçirilmemiş, geliştirilmesi ve nitelikli hale getirilmesi gerekli olan insan kaynakları, dünyaya tanıtılması gerekli olan tarihsel ve kültürel zenginlikler vb. olabilir. Bölgeyi diğer bölgelerden farklı kılan ve bölgenin ekonomik büyümesi ve kalkınmasında etkili olabilecek bölge donanımlarının harekete geçirilmesinde o bölgedeki il özel idaresi,

⁴⁵⁸ Bilgin, 2002, s.113

⁴⁵⁹ Toprak, 2001, s.321

⁴⁶⁰ Yerel Gündem 21 Raporu, Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi , <http://la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=101&tid=259> (Erişim Tarihi 05.04.2008)

belediyeler, özel sektör, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri gibi aktörlerin stratejik rolleri bulunmaktadır.

Bir ülkenin hızla kalkınabilmesi, kalkınma düşüncesi ve amacının yalnız merkezi yönetim tarafından değil, tüm kuruluşlar ve kişiler tarafından benimsenmesi ve üzerinde birleşerek uygulamaya geçilmesi ile olanaklıdır. Bunun için, devletin yanı sıra diğer kurumların ve fertlerin girişkenlik ve teşebbüs güçlerinden yararlanılması yoluna gidilmelidir. Yerel düzeydeki meclislerin, yörelere ilişkin karar ve uygulamalarda etkin kılınması, yerel halkın katkı ve desteklerinin sağlanması bu açıdan ayrıca önemlidir.

Bütün bunlar yeni bir toplumsal işbölümünün göz önünde bulundurulmasını; geleneksel olanların yanı sıra yeni "aktörlerin" ortaya çıkmasını ve yetkilendirilmesini; bölgesel kalkınmada yeni teknolojiler ve yöntemlerin uygulanmasını gerektirdiği kadar işbirliği ve sorumluluğun yeni biçimlerine de yol açmaktadır. Ayrıca; kooperatif ağları, partnerlik düzenlemeleri, teknolojik sinerjiler ve insan kaynaklarının ortak geliştirilmesi gibi ekonomik başarıyı belirleyen yerel faktörlerin yönetişimin diğer aktörleri ile yapacağı işbirliği bölgesel kalkınmanın gerçekleşmesinde ve bölgelerarasındaki dengesizliklerin en aza indirilmesinde etkili bir rol oynayacaktır.

4.3. Yetki Terki, Yetki Genişliği ve Yerinden Yönetim İlkeleri

Merkeziyet sistemini benimsemiş ülkelerde, tüm kararlar merkezde alınacağından, alt düzeydeki yönetim kademelerinin ancak merkezden aldıkları direktiflere göre hareket etmeleri gerekir. Yüzölçümü ve nüfusu oldukça geniş olan, bölgesel dengesizliği azaltmak için yöresel koşullara göre hareket edilmesi gereken ülkelerde, tüm bilgilerin merkeze gönderilmesi, merkezden alınan kararların yöreye iletilmesi, işleri geciktirebileceği gibi, maliyeti de artırır. Öte yandan merkezdeki yöneticilerin, tüm bölgelerin özel koşullarını değerlendirmeleri oldukça güçtür. Tüm kararları merkezde alan bir hükümet giderek halktan uzaklaşacak, halkın ne istediğini bilmek olanaklarını yitirecektir.

Geri kalmış yörelere kalkındırılması için bölge planlarının yapılması gerektiği hallerde bir yandan geleneksel yönetimin dışında, bölge düzeyinde yeni bir yönetim yapısının oluşturulması, öte yandan bu yeni yönetim kademelerine, merkezin

yetkilerinin bir kısmının devredilmesi gerekir. Bu yetki devri üç şekilde yapılabilir; “yetki terki”, “yetki genişliği” ve “yerinden yönetim”.⁴⁶¹

4.3.1. Yetki Terki (Devolution):

Sadece yerel yönetimlere yetki devrini anlatmak için kullanılmaktadır. Bu konu gerek Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve buna bağlı olarak çıkarılan yerel yönetimler ile ilgili kanunlarda gerekse diğer bölümlerde ele alındığı için burada “yetki genişliği” ve “yerinden yönetim” kavramları üzerinde durulacaktır.

4.3.2. Yetki Genişliği (Deconcentration)

Bu sistemde merkezi idare karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini, kendi hiyerarşisi içerisinde yer alan alt birimlerin başındaki yöneticilere aktarmaktadır.⁴⁶² Yetki genişliği sayesinde merkezin bazı yetkileri bölgesel ya da yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Bu uygulamada merkezin yükü azalmakta fakat merkez asıl yetkinin sahibi olduğundan verdiği yetkinin kullanılmasını denetlemektedir. Avrupa Birliği’ne giriş sürecindeki Türkiye’de, artık herkesin, daha rasyonel, daha gerçekçi ve daha özverili düşünmesi gerekir. Yerel hizmetleri görmekle uğraşan merkezi kuruluşların, benim bilgim dahilinde olsun, benim irademle olsun, ama az olsun, ya da hiç olmasın düşüncesi artık iflas etmiştir. Üniter devlet yapımıza, ülkemizin millî birlik ve bütünlüğüne zarar gelmeyecek bir şekilde, merkezi hükümetin taşra temsilcilerinden başlamak üzere yetki devri yapmanın zamanı gelmiştir. Aslında buna yetki devri de dememek gerekir. Zira Avrupa Hukuku’nun temel kavramı olan “subsidiarite ilkesi’ne” göre; hizmetlerin esas sahibi alt birimlerdir, üst birimler ancak alt birimlerin gücünü aşan hizmetleri yerine getirmekle yetkili olacaklardır.⁴⁶³

YKP uygulamasında yetki devri uygulanmış ve valinin kullandığı bir kısım yetkiler vali yardımcısına, vali yardımcısının kullandığı bir kısım yetkiler de il müdürlerine aktarılmıştır. Ayrıca il müdürleri de kendi kurumları içinde yetki devrinde bulunmuşlardır. Böylece vali, vali yardımcısı ve daire müdürleri rutin iş yükünden kısmen kurtarılarak proje üretmeye ve uygulamaya fırsat bulmuşlardır. Bazı sorunlar da kendi daireleri içerisinde çözülerek zaman kaybının önüne geçilmiştir. İl özel idaresinin

⁴⁶¹ Dinler, 2005, s.296

⁴⁶² Eryılmaz, 2006, s.65

⁴⁶³ Yeter, 2002, s.23

bazı yetki ve imkânları YKP bölgesindeki muhtarların tamamının üye olduğu Köylere Hizmet Götürme Birliği'ne devredilerek hizmetler daha hızlı, etkin, verimli bir şekilde gerçekleştirilmiştir.

4.3.3. Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet = Decentralisation)

Bölgesel kalkınmayı hızlandırmak, bölgesel kalkınma plan ve programlarının etkinliğini artırmak için, bölge koşulları göz önünde tutularak, ivedi ve pratik kararların alınması gerekir. Bu da hükümetlerin karar verme yetkisini yerinden yönetim ilkelerine uygun şekilde, yerel ya da bölgesel özerk kamu hukuku tüzel kişilerine vermeleriyle gerçekleşecektir. Özerk kuruluşun kendine özgü bütçesi, tüzel kişiliği ve malları bulunabilecektir. Görüldüğü gibi yerinden yönetimde, yetki genişliğinde olduğu gibi, yalnızca merkezin yetkilerinin bir kısmı devredilmiyor aynı zamanda tüzel kişilik de veriliyor.

Bölgeler arasındaki dengeli ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak için, bölgesel kalkınma politikası uygulayan ülkelerin, plan bölgelerini yerinden yönetim birimleri olarak kabul ederek, bir çok kararın bizzat yörede alınarak uygulanmasını sağlamaları hızlı bir gelişme için zorunludur. Çünkü bölgesel nitelikte olan bir çok hizmetin önem derecesinin merkezi yönetim tarafından değerlendirilmesi ve alınan kararların uygulanmasının izlenmesi oldukça güçtür.⁴⁶⁴

4.4. Entegre Planlama Yaklaşımı

Bölge ekonomisini geliştirmeyi, bölgede yaşayan vatandaşlarımızın gelir düzeyini artırmayı hedefleyen YKP, ülke ekonomisine de önemli katkılarda bulunacak bir proje niteliğindedir. YKP iki yaklaşıma sahiptir. Bunlardan birincisi entegre planlama yaklaşımı, diğeri ise sürdürülebilir kalkınma felsefesidir. Bu iki yaklaşım birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Entegre planlama yaklaşımı, farklı kesimlerin (tarım, sanayi, eğitim, sağlık vb. kesimler) bir arada ve eşgüdüm içinde ele alınmasını içermektedir. Sürdürülebilir kalkınma ve insanî gelişme böyle bir yaklaşımın ayrılmaz bir parçası ve sonucu olarak ortaya konmakta tüm kalkınma gayretlerinin merkezini "insan" oluşturmaktadır. Bu yönüyle, YKP salt ekonomik büyüme hedefine yönelmiş bir proje olmayıp, bir toplumsal dönüşüm projesi hüviyetini kazanmaktadır. Tarımsal gelişmeye paralel olarak bireylerin gelir düzeylerinin yükseltilmesi, üretim tüketim

⁴⁶⁴ Dinler, 2005, s.297

ilişkilerinin farklılaşması sosyal ilişkilere, yaşam biçimine yansiyacak sosyal gelişme ve değişmeyi etkileyecektir. O nedenle YKP'nın sosyal boyutunun ayrı bir odakta ele alınıp sosyal politika hedeflerinin bu odakta geliştirilmesine gerek duyulmuştur. Çünkü söz konusu değişimi yönlendirmek, ortaya çıkacak boşlukları doldurmak, karşılanamayan ihtiyaçları karşılamak, yeni ekonomik ve sosyal düzene bireylerin uyumunu sağlamak, değişmeyi teşvik etmek ve hızlandırmak için mevcut durumun saptanmasına, değişme potansiyelinin ve eğilimlerin tanımlanmasına, ihtiyaç talep ve sorunların değerlendirilmesine gerek vardır.

5. Projenin Değerlendirilmesi

YKP'ye ilişkin toplumsal politikalar, bölgede sürdürülebilir insanî gelişme hedefine yönelmiştir. Bu politikalar temel olarak sürdürülebilir kalkınmanın üç temel ayağı üzerine oturmaktadır. Bunlar katılımcılık, kalkınmada eşitlik ve adalet ve insan kaynaklarının geliştirilmesidir. Katılımcılık, halkın kendisiyle ilgili politikaların oluşturulmasında karar verme sürecine katılmasına olanak sağlamakta, kalkınma sürecine toplumun, yerel yönetimlerin ve gönüllü kuruluşların etkin katkı ve katılımını içermektedir. Katılım toplumun kendi ayakları üzerinde durabilmesi, kalkınma çabalarını bizzat omuzlayabilmesi ve örgütlü, demokratik toplumun oluşabilmesinin yolunu açmaktadır. Aynı zamanda, bu yolla hizmetlerin etkinliği ve niteliği yükselecek, gerçek gereksinimler karşılanabilecektir. YKP'ye yönelik toplumsal politikalar katılımın projelendirilmesini içermektedir. Kalkınmada eşitlik, toplumun yoksun kesimlerinin kalkınmaya katılması, eğitim ve sağlık gibi hizmetlere ulaşılabilirliğinin artırılması, istihdam olanaklarının yaratılması ve sosyal güvenlik sistemin kapsamının genişletilmesini gerektiren toplumsal politikaların temel hedeflerini oluşturmaktadır. Hizmet ve yaşam kalitesinin geliştirilmesi ve tüm toplum kesimleri için erişilebilecek çağdaş bir asgari yaşam standardını sağlayacak dengeli bir dağılımın gerçekleşmesi sosyal politikanın temel işlevselliğidir. YKP'ye ilişkin toplumsal politikalar, bu üç konunun bir arada gerçekleştirilmesine yönelik projelerin hayata geçirilmesi yoluyla etkin kılınmaya çalışılmaktadır.

Projenin yörede uygulanması sürecinde proje yönetiminin yüksek ilgi ve heyecanı ile güçlendirilmiş proje yönetimi olarak uygulayıcı bütün kurum ve kuruluşlar, kooperatifler, dernekler, muhtarlar ve vatandaşlar ile sürekli iletişim, işbirliği ve koordinasyon içerisinde dinamik bir yönetim süreci uygulandı. Sürekli araştırmacı bir yöntem ile yeni projeler uygulamaya sokuldu. Eldeki parasal kaynaklar ise en karlı bir şekilde kullanılarak maksimum verim elde edilmeye çalışıldı. Özellikle il özel idaresi kaynakları projenin en önemli finansmanını oluşturdu ve bunlar da en verimli şekilde kullanıldı.

Çevre Orman Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ve Avrupa Birliği Kırsal Kalkınmayı Destekleme kredilerinden maksimum ölçüde faydalanıldı. Bunun için; vatandaşlar, iş adamları, sivil toplum örgütleri, kooperatifler, muhtarlar ve belediyeler ile çok yakın

ilişkiye geçilerek tanıtım toplantıları yapıldı. Katılımcılığa önem verilerek vatandaş katkısı ve köy muhtarlarının, kooperatiflerin, derneklerin yerel desteklerinden azamî ölçüde faydalanıldı. Projenin başarısında yönetim ve yetki genişliği gibi ilkelerin çok büyük rolü vardır. Yönetişimci bir anlayış ile yukarıdaki kuruluşlarla proje yönetimi gerçekleştirilmektedir.

Projenin başarılı olmasındaki bir diğer unsur ise Köylere Hizmet Götürme Birliği yönetimidir. Köylere Hizmet Götürme Birliği, proje kapsamındaki 61 köy ve Manisa Merkez İlçeye bağlı diğer 24 köy ve toplam 85 köyün kurduğu bir Yerel Yönetim Birliği'dir. Birlik, mevzuatların uygulanmasında diğer kamu kuruluşlarına göre bazı avantajlara tabidir. Örneğin ihale işlerinde Devlet İhale Kanunu'na tabi değil, kendi ihale yönetmeliğine tabidir. Bu nedenle ihaleler daha hızlı yapılabilmekte, hizmetler kısa zamanda, daha düşük maliyetle ve daha verimli olarak gördürülmektedir. Ancak Köylere Hizmet Götürme Birliği'nin kendi düzenli geliri yoktur. Hazırlanılan projeler için merkezi idareden ve İl Özel İdaresi'nden ödenek talebiyle ihtiyaç duyulan para karşılanmaktadır. Bazen Kamu Kuruluşları ve İl Özel İdaresi de kendi projelerini Köylere Hizmet Götürme Birliği'ne gördürmek için ödenek göndermeyi tercih etmektedirler. YKP'de ülkede uygulanan Bölgesel Kalkınma Projeleri'nde de Köylere Hizmet Götürme Birlikleri gibi yerel yönetim birliklerinden faydalanabilir.

Belirtilen sebeplerle Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'nin sürekli ve çok amaçlı gelir kaynaklarına kavuşturulmuş, görev ve yetki sınırları akılcı bir biçimde çizilmiş, üst örgütler içinde bütünleşmiş olmaları gereklidir.

Proje başarısındaki bir diğer unsur ise yerel halkın katılımıdır. Genellikle kırsalda yapılan hizmetlerde eğer hizmetin önemi tam anlatılamadıysa veya açıklanamadıysa halk katılımı çok düşük olmaktadır. Bu nedenle katılımı sağlamak için hizmetin önemi, onlara sağlayacağı katkı çok iyi şekilde açıklanmalıdır. Proje yönetimi başlangıçta köylülerle yapılan toplantılarda projenin amaçlarını açıkladıkça köylüler daha büyük heyecan duydular ve adeta projeye kendileri sahip çıktılar. Yukarıdan tabana inen bir proje yönetimi ve kalkınma anlayışı yerine, aşağıdan tavana bir yapılanma ve yönetim anlayışı ortaya çıktı.

Eğitim çalışması ve sık aralıklarla yapılan toplantılar sayesinde katılımçılık anlayışı benimsetildi ve katılımçılık daha kolay ve yaygın şekilde gerçekleştirildi. Paydaşlar karşılıklı bir etkileşim içinde bölgenin gelişme dinamiklerini başlatacak

eylemlerin neler olduğuna karar verirken, aynı zamanda da bu eylemlerin yaşama geçmesinde kendilerinin hangi rolleri alacağına, ne tür fedakarlıklar yapacaklarını kararlaştırmaktadırlar. Böylece bir ölçüde planlamanın uygulanması daha baştan garanti altına alınmış olmaktadır.

Projenin başarısında bölgedeki insan sermayesi çok önemli rol oynamaktadır. Uygulanan eğitim çalışmalarıyla daha çok sayıda insanın çeşitli konularda bilgisinin becerisinin artırılması ve başkalarıyla güvenli ilişki kurabilme yeteneği geliştirilmiştir. Eğitim stratejisiyle ve proje uygulamalarıyla çok önemli bir öğrenme platformu oluşturulmuş ve bölge adeta bir “öğrenen bölge “ haline getirilmiştir. Sonuçta bölgede yeni bir “bölgesel kalkınma anlayışı” oluşturulmuştur.

Katılımcı kuruluş ve STK temsilcileri ve bazı muhtarlardan oluşan proje yönetiminin özverili çalışmalarının da proje başarısında çok önemli rolü bulunmaktadır. Bir vali yardımcısı eşgüdümündeki (başkanlığında değil) proje yönetimi değişik aktörlerin karşılıklı etkileşme mekanı haline gelmiştir. Proje yönetimi bürokratik kalıplardan kurtarılmış ve daha kolay proje üretebilen bir yapıya dönüştürülmüş ve faaliyetler daha pratik hale getirilmiştir.

Açıklanan ve açıklanmayan daha birçok neden ile proje yörede başarı ile uygulanmış ve yörenin ekonomik, sosyal yaşantısında çok büyük dönüşümler sağlamıştır. Küçük ölçekte ama etkin verimli örnek bir model olarak YKP modelinin ülkenin değişik bölgelerinde uygulanması bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek ve dengeli bir sosyo-ekonomik gelişme için büyük katkılar sağlayacaktır.

Bu sonuç ise AB ye uyum sürecindeki Türkiye lehine çok önemli bir fırsat oluşturacaktır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Belirli kavramlar kapsamında yapılan teorik bir çalışmanın konuyla ilgili, farklı ölçeklerdeki modeller çerçevesinde ortaya çıkan Yuntdağı Yöresi Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi örneğine uygulanmasını içeren bu tez, birtakım sonuçları ve bu bağlamda ortaya konan değerlendirme ve önerileri de içermektedir. Bu değerlendirme ve öneriler özellikle Avrupa Birliği genelinde ulaşılan sonuçlarla Türkiye özeli arasındaki bağlantıları aydınlatması ve bu bağlamda geleceğe dönük projeksiyonlara imkân vermesi açısından önem taşımaktadır. Bu noktadan hareketle, çalışmanın bölümleri ve içeriği esas alınarak, bölge, yerel-bölgesel kalkınma, bölgesel kalkınma politikaları vb. kavramlaştırmalar çerçevesinde ve yerel-bölgesel kalkınma ile bu bağlamda ortaya çıkan politikalar merkezli olarak Avrupa Birliği'nin ortaya koyduğu yaklaşımlar genel nitelikler ile Türkiye özelinde ortaya çıkan anlayış, ilişki ve yapılanmalar irdelenerek, değerlendirme ve öneriler ortaya konmaktadır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde bu değerlendirme ve analizlere imkân verecek kavram ve varsayımları da içerecek biçimde, temel anlayış, ilişki ve yapılanmalarla bunların teorik temelleri ve genel çerçevesi ele alınmıştır. Bu bağlamda, çalışmanın ileriki bölümlerinde yapılacak karşılaştırmalı çözümlemelere yardımcı olacak biçimde, bir kavramsal çerçeve oluşturulmuş ve teorik açıklamalarda bulunulmuştur. Devlet, kamu yönetimi, merkezden yönetim- yerinden yönetim, bölge, bölgecilik, yerel-bölgesel kalkınma, yerel- bölgesel kalkınma politikaları vb. kavramlar ile bunlara ilişkin teorik temeller, Avrupa Birliği ve Türkiye boyutunda ortaya çıkan yaklaşım, politika ve pratikleri de içerecek biçimde irdelenmiştir.

Kavramsal çerçeve niteliğinde ortaya konan birinci bölümde öncelikli olarak vurgulanan kavramlardan bölge, bölgesel kalkınma ve yerel- bölgesel politikalar, devlet ve kamu yönetimi anlayışı yaklaşımları ve pratiklerinde ortaya çıkan gelişmeler, özellikle de küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin bu çerçevede ortaya koyduğu teorik ve pratik sonuçlar çerçevesinde ele alınmaktadır. Bölgesel bir organizasyon olarak Avrupa Birliği'nin bu çerçevedeki yaklaşım ve uygulamaları, dünden bugüne devam eden AB uyum sürecinde belirli bir konumda bulunan Türkiye açısından irdelenmektedir. Konu, Türkiye özelinde ortaya çıkan politikalar ve buna ilişkin uygulamalar, modeller ve çabalar bağlamında, örnek olarak ele aldığımız Yunt

Dağı Yöresi Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Projesi (YPK) uygulaması ile de ilişkilendirerek analiz edilmektedir. Bütün bu analizlerin sonucunda da Türkiye’de Avrupa Birliği sürecinde realize olan politika ve uygulamaların, ele aldığımız örnek de öne çıkarılarak dünü, bugünü ve geleceğe ilişkin olası yansımaları ele alınmaktadır. Bütün bu çözümlenmeleri daha kapsamlı ve ayrıntılı olarak kavrayabilmek için konuyu, tez çalışmasının bütünsel yaklaşımı çerçevesinde biraz daha açmak da yarar vardır.

Günümüzde, eğitim düzeyinin yükselmesi, toplumdaki farklılıkların kendilerini daha iyi tanıma ve ifade etmeye başlamalarını, bireyin ortaya çıkmasını sağlamış ve devlet anlayışının sorgulanmasıyla beraber bireyin devlete bakışı değişmiştir. İnsan-devlet ilişkilerinin merkezine, değişme süreciyle beraber insan yerleşmeye başlamıştır. Bireysel özgürlüklerin yaygınlaşmasıyla beraber devletin alanı da daralmaya başlamış, devlet sınırlanmıştır. Küreselleşmenin önemli bir nitelik olarak ortaya çıktığı bilgi toplumu süreci ekonomik alanda olduğu gibi siyasal alanda da devleti değiştirmeye zorlamaktadır. Toplum daha iyi örgütlenmekte, siyasal yapı ve işleyişi daha etkin şekilde etkileyebilmektedir. Özellikle bilgi teknolojilerinin siyasal yapı ve işleyiş üzerindeki etkileri köklü bir değişimi sağlamış ve gelecekte de çok önemli değişimler beklenmektedir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru yaşanan bu süreçle birlikte, kişisel amaçların önem kazanması sebebiyle belli amaçlar için bir araya gelmiş sosyal gruplar, politikada doğrudan ya da dolaylı belirleyici olacaklardır. Bu süreçte sanayi toplumunun parlamenter-temsili demokrasi sistemi yerini, yerel birim ve kuruluşların katılımıyla katılımcı ve çoğulcu demokrasiye bırakacak, sanayi toplumunun merkeziyetçi yapılarının aksine âdem-i merkeziyetçi ve yerelleşmeci anlayışlar, yapılanmalar öne çıkarken merkezi bürokrasi küçülecektir

21. yüzyıla girerken çok ileri ve hızla gelişen bir teknolojinin doğal sonucu olarak hukuk, siyaset, ekonomi gibi alanlardan insanlar arası iş birliğinin çeşitli görünümleri yeni nitelikler kazanmaktadır. Sadece belirli bir bölge veya toplumla sınırlı olmayan ve hemen her alanda etkisini hissettiren küresel değişimin yönetsel alanda da geniş kapsamlı ve derinlemesine etkilerinin günden güne arttığı gözlenmektedir. Toplumsal yaşamı her yönüyle kuşatan küresel değişim dinamikleri, genel anlamda yönetim kuram ve uygulamalarını, daha özelde kamu yönetimlerini çok boyutlu olarak etkilemektedir.

Küreselleşmenin etkilerinin her sahada görüldüğü ve değişimin alabildiğine hızlandığı yeni bin yılın başında kavramların, kurumların, ideolojilerin ve hemen her şeyin dönüşüme uğraması karşısında yönetim paradigması da ciddi bir değişim yaşamaktadır.

Kamu yönetimi alanındaki değişim üç temel ekseninde kendini göstermektedir: İlki devlete bakış açısındaki değişim, ikincisi yönetimde yerelleşme ve sivilleşme, diğeri de özel kesimdeki yönetim mantığını ve tekniklerini kamu yönetiminde yerleştirmedir.

Fordist işletme yönetiminin terk edildiği, yalın organizasyon mantığının yerleşmeye başladığı, yatay organize edilen, esnek ve dinamik örgüt modellerinin etkinliğini arttırdığı bu dönemde, kamu yönetiminin karar alıcı mekanizmalarının da yeni yönetim anlayışının çekiciliğine kendilerini kaptırdıkları ve kamusal politika ve uygulamalar da bu teknikleri (toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, değişim mühendisliği vb.) giderek artan bir biçimde yaşama geçirdikleri görülmektedir.

Çağdaş dünyada kamu yönetim anlayışı ve uygulamasında son yıllarda gelişen yaklaşımlar, dört başlık altında toplanmaktadır. Bunlar; devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması, şeffaf ve dürüst yönetim ve merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimidir.

Merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimi dünya ölçeğinde değişimin esas doğrultularından biri olarak belirmekte, bu eğilimin temelinde bir yandan verimlilik ve etkinlik sağlama, öte yandan kamu hizmetini halka yaklaştırmak ve daha demokratik bir yönetime ulaşma düşüncesi yatmaktadır.

Kamu yönetim aygıtının her ülke için toplumsal, ekonomik ve siyasi hayatta önemli ve özel bir yeri vardır. Bir ülkenin gelişme hızı ve gücüyle, kamu yönetiminin etkinlik derecesi arasında yakın bir ilişki söz konusudur. İyi bir yönetim gelişmeye ivme kazandıran ve onu sürekli kılabilen bir işlev görürken, yetersiz ve yozlaşmış bir yönetim toplumsal ve ekonomik gelişmeye destek yerine köstek olmaktadır. Hangi tür rejim olursa olsun kamu yönetiminin toplumsal dinamiklerin harekete geçirilmesi, ekonomik potansiyelin kullanılması, yatırım ve hizmetlerin yönlendirilmesi ve makro politikaları ile reformların uygulanmasında önemi yadsınamaz konuma sahiptir. Gelişmiş ülkelerin buldukları düzeye gelmelerinde, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel yönlerden etkin kılınmasının rolü büyüktür.

Bugünün hızla değişen dünyasında kamu yönetiminde yepyeni yaklaşımlar sergilenmekte, her alandaki değişim merkezi ve yerel bürokrasilerin yapı ve işleyişlerini de etkileyerek onları değişmeye zorlamaktadır. Değişimin hızı ve etkisi günden güne artarken, yönetsel, siyasal ve ekonomik yapılar neredeyse sarsılmakta, sonuçta toplumlar ve rejimler değişen ölçü ve biçimlerde de olsa yeniden yapılanma gereksinimi duymaktadırlar.

21. yüzyılın başlangıcında ulus devletler, otoritelerini sarsan iki olgunun yoğun etkisiyle karşı karşıya kalmışlardır. Bu iki olgu küreselleşme ve yerelleşmedir. İlkinde, ulus-devletin makro otoritesinde oluşan aşınma ve ulusal otoritenin uluslararası kurumlara ve statülere devredilmesi anlatılmak istenirken, ikincisinde devlet otoritesinin daha alt düzeylere, yerel birimlere devredilmesi söz konusu edilmektedir.

Yerelleşme kavramı yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamından daha geniş bir perspektifte ele alınmaktadır. Yerel otoritelerin yetki, kaynak ve personel olarak güçlendirilmesi ve merkezi idareye karşı daha dengeli bir modelin kurulmasının yanı sıra, yerel, sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerinin artırılması, yerel medyanın desteklenmesi, yerel girişimcilerin önünün açılması, yerel halkın yönetime daha geniş ve daha etkin katılımının sağlanması, yerel düzeyde merkezi idarenin taşra birimlerinden yerel yönetimlere yetki aktarılması, yerel yönetim birliklerinin güçlenip yaygınlaşması ve yerel yönetimlerin bu alandaki uluslararası kuruluşlara daha çok işbirliğine girebilmeleri gibi konuları kapsamaktadır.

Yerelleşmeyle ilişkili yeni kavramlar bunlarla sınırlı değildir. Çevre sorunlarına yerelleşme ve güçlü yerel yönetimler noktasından yeni bakış açıları, doğa eksenli çevre yönetimi, metropoliten alan yönetimi, sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir yaşam ile kentleşme ilişkisi, globalleşme sürecinde kentleşme ve kentlileşme, post-modern kentler, güç yönetimi ve yerelleşme olgusunda ön plana çıkan 'yönetişim', e-belediye, dijital kentler, yurttaş odaklı yönetim gibi kavramlar ve yaklaşımlar bugün gündemde tutulan konuyla ilgili başlıca nosyonları betimlemektedir.

Yönetsel eylemlerin yurttaş odaklı olarak düzenlenmesi yönünde gelişen çağdaş eğilim gereği, yönetime katılım ve birlikte yönetme (yönetişim-governance) özendirilmektedir. Bunun gerçekleşmesi için de, öncelikle yerel topluluğa, sivil inisiyatife ve özel sektöre daha fazla yetki, sorumluluk ve katılım hakkı tanınmaktadır.

Bunların başarılması büyük ölçüde yetki ve kaynakların rasyonel ve gerçekçi bir çizgide yerleşmesi ile yerel yönetimlerin ve üçüncü sektörün, yani gönüllü kuruluşların ön plana çıkarılmasına bağlıdır. Bugün yerleşmeyi, güçlü uluslararası sermayenin ülkeler içinde etkinliğini ve manevra yeteneğini sürdürebilmesi, hatta arttırması için sermaye çevrelerince ulus-devletin gücünün zayıflatılması hareketi olarak değerlendirenler olmakla birlikte (ki bu düşünce bütünüyle yadsınamaz) demokrasinin gelişmesi, yönetim-yönetilen bütünlüğünün sağlanması ve etkin bir kamu yönetimi düzeninin kurulmasında yerleşme, geçerli bir yol olarak görülmektedir. Yerleşmenin evrensel nitelikteki unsurların çatısı altında, doğal olarak, her ülke kendi koşulları ve gereksinimleri doğrultusunda bunun ayrıntısını ve kendi öznel uygulamasını belirleyecektir.

Büyük demokrasilerin sağlıklı işleyebilmesi için küçük demokrasilerin kurulması, bunun için de yerel demokrasilerin hayata geçirilmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Bilindiği gibi batı demokrasilerinin kökeninde kent devletleri vardır. Siyaset, Avrupa'da önce kentte ortaya çıktı ve orada olgunlaştı. Kentsel bir olgu olan yerel yönetimler, demokratik sistemin temelini oluştururlar. Bu anlamda, yerel yönetimlerin yaygın ve güçlü olmadığı hiçbir yerde demokrasi iyi işlememiştir.

Küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan olgulardan birisi de bölgeciliktir. Bölgecilik, bir süper devlet oluşturarak onun hükümetinin ulusal hükümetin yerine geçmesi demek değildir. Ama ulusal hükümetin yanında, önemli alanları kapsayacak birtakım bölgesel yönetim kurumları oluşturur ve böylelikle de ulusal hükümeti giderek önemsiz kılar. Bölgeciliğe doğru gidiş Avrupa Topluluğu (AT) tarafından başlatılmıştır ama onunla sınırlı kalmayacaktır. Bir Ortak Pazar olarak ortaya çıkan AT, ekonomik bir örgüt olmaktan çıkmış ve siyasal işlevler üstlenmeye başlamıştır.

Bölgeciliğe doğru gidiş, geri dönüşü olmayan ve kaçınılmaz bir durum gibi görünmektedir. Bu bölgeler, ulus devletlerin yerini almayacaklardır; fakat onun çevresini kuşatacak, onu sıkıştırarak, alanını daraltacaklardır. Küreselleşme sürecinde devletler, toplumlar arası bütünleşmelerle paralel giden devletin hareket alanının giderek daralması karşısında, en azından devletin önceliklerine ve toplumlararası bu yeniden yapılanmaya yön vermek amacıyla bölgesel işbirlikleri oluşturmaktadır.

Hem demokratikleşme hem de yönetim ve örgütlenme anlayışlarında ortaya çıkan bu bölgesellik ve yerleşme eğilimleri, sanayi toplumunun merkeziyetçi yapısını

ve temsile dayalı liberal demokrasisini hızla dönüştürmektedir. Tüm bu gelişmelerin önemli bir sonucu, baskıcı, merkeziyetçi, yukarıdancı model ve anlayışların artık işlerliğini ve popülerliğini yitirmiş olmasıdır. Kendini yenileyemeyen, gelişim ve değişimi önleyen, direnen, bireylerin ve içinde yaşadıkları toplumların kapasitelerini sınırlandıran bu siyasal ve toplumsal örgütlenme modelleri ve anlayışları, yerini hızla adem-i merkeziyetçi, güçlü yerel yönetime ve demokrasiye dayalı anlayış ve modellere bırakmak durumunda kalmaktadır.

Görüldüğü gibi, katılımcılık, özerklik, çoğulculuk ve adem-i merkeziyetçilik yeni yüzyılın devlet anlayışına ve kamu yönetimi uygulamasına damgasını vurmakta, bu kavramların topluca anlatımı olan “yerelleşme”, hemen tüm dünyada üzerinde durulan ve kabul gören bir kavram olmaktadır. Günümüzde devlet yönetiminde ve taşra yönetim düzeninde adem-i merkeziyetçilik, çağdaş yönetim anlayışının odak noktası olmuştur.

Giderek artan kamuoyu beklentileri ve yerel toplulukların karar vermede daha çok katılımını içeren güçlü baskıları, yerel otoriteleri yeni taleplerle karşı karşıya getirmektedir. Bu dönüşüm sürecinde bir yandan yerel katılım talepleri artarken, diğer yandan adem-i merkeziyetçilik, merkezi yönetimin yetkilerini sınırlandıran ve yerel yönetimlerin etkinliğini arttıran bir kavram olarak öne çıkmaktadır.

Adem-i merkeziyetçi devlet, merkezi yönetimin görev ve fonksiyonlarının büyük bir bölümünü diğer yönetim birimlerine devreden devlet demektir. Bu yönetim birimleri başta yerel yönetimler olmak üzere, taşra kuruluşları, meslek kuruluşları ve gönüllü kuruluşlardır. Yönetimler arası görev, yetki ve kaynak bölüşümü yapılırken; karar merkezlerini halka yaklaştırmak, halkı yönetim süreçlerine daha çok katmak, gereksinimleri yerinde belirleyip yerel katkıları sağlamak suretiyle kaynakları da, daha verimli kullanmak, yerel demokrasiyi güçlendirmek, merkezi otoritenin yükünü azaltarak esas görev ve sorumluluk alanında daha etkin kılmak, temel hedefler olmaktadır.

Küreselleşme yerelleşmeye aşırı vurgu yapan görüşlerle beraber karşıt görüşler bulunmaktadır. Bu görüşler özellikle küreselleşme sürecinde, yerelleşme-bölgeselleşmeye verilen aşırı vurgunun, özellikle az gelişmiş toplumsal ve kültürel yapılarında etnik özelliklerin belirgin olduğu ülkeleri siyasal yönden parçalayarak,

süper güçlerin egemenliğine sokmak isteğinden kaynaklandığı iddiasının varlığına dikkat çeken eleştiriler de dile getirilmektedir.

Bu süreç içerisinde yerel yönetim yapıları ön plana çıkarken, bu öne çıkışta, küresel olanın yereli daha kolay yönlendirme düşüncesinin etkili olduğu iddiası, mantıklı görünmektedir. Bu amaçla, son yıllarda uluslararası kuruluş ve gelişmiş ülkelerin; yerelleşme, adem-i merkezîyetçi yapılanma, yerel demokrasi, sivil toplum kuruluşlarının yerel politika oluşturma sürecine katılımı ve yönetişim gibi kavramları özellikle öne çıkardıkları görülmektedir. Son tahlilde, özerklik eğilimleri ve yerellik giderek daha önemli hale gelmektedir.

Bütün bu yaklaşımların ötesinde, küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin başta Avrupa Birliği olmak üzere hem uluslar arası örgütlenmeler hem de ulus-devletlerin yönetsel yapılanma ve işlevlerini yönlendiren bir çerçeve oluşturduğu söylenebilir. Bu bağlamda, uluslararasılaşma olgusu, geleneksel yerel yönetimden yerel yönetişime doğru evrilme sürecinin itici gücü olurken, uluslararası ekonomik ve siyasal organizasyonların yönlendirmesiyle yerel karar birimleri, ulusal politikalardan bağımsız bir biçimde dünyanın parçası haline gelmektedir.

Uluslar arası ilişkilerin ve ulus- ötesi yapılanmaların yaygınlaştığı günümüz ortamında ve küreselleşme sürecinde yaşanan hızlı değişim ve gelişmeler, yönetim olgusunu hızla öne çıkarmaktadır. İlişkilerin, hizmetlerin, eğitimin, üretimin, iletişimin, kısacası gündelik yaşamın niteliğini değiştiren teknolojik gelişmeler, diğer kurum ve kuruluşları olduğu gibi, yerel yönetimlerin de işlerini kolaylaştırmakta ve hızlandırmakta, buna karşılık yerel yöneticileri yeni taleplerle ve yönetimler arası yeni ilişkilerle yüz yüze getirmektedir. Sürekli değişim ve gelişme sürecinde, yerelleşme eğilimlerinin önemli bir parametresi olan yerel yönetimlerin ve kentlerin niteliğinde- işlevlerinde ortaya çıkan değişimler, yerel yönetimlerin, demokratik bir yönetim birimi ve etkin, verimli birer hizmet sunan birimler olması bağlamında, kamu hizmeti sunmadan, örgüt ve yönetim anlayışına, demokratikleşmeden, etkin ve verimli hizmet sunma ilkelerine ve modern yönetim tekniklerine, teknolojik etkileşimden işbirliği çabalarına ve sosyal sorumluluk anlayışına kadar, iki binli yıllarda yerel yönetimlerin görünümünü belirleyen birçok alanda kendini göstermekte, ağırlığını duyurmaktadır.

Bu süreçte ortaya çıkan yerelleşme, bölgeselleşme, ulus-devletin dönüşümü, katılımcı ve çoğulcu demokrasi, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve kentleşme gibi

kavramlar çerçevesinde ortaya çıkan gelişmeler, ülkelerin idarî örgütlenmelerinde, yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını ve bu bağlamda bazı ilkelerin yeniden belirlenmesini gündeme getirmiştir. Küresel gelişmeler bugün, karar verme ve ilişkiler sistemini kontrol altında tutan eski merkezîyetçi yönetim sistemlerinden farklı, yeni, kompleks ve adem-i merkezîyetçi sistemler yaratmaktadır. Küresel gelişmeler, yerel yönetimlerin fonksiyonlarını ve hareket alanlarını da etkilemekte, yerel yöneticiler global etkilerden uzak kalamamaktadırlar. Küreselleşmenin yönetimler üzerinde de etkileri, özellikle ulus-devletin işlevlerindeki değişimle birlikte, egemenliğinin bir yandan ulus-üstü, diğer yandan bölgesel- yerel yönetimler gibi ulus-altı birimlerle paylaşılması sonucunu ortaya çıkarıyor. Bu bağlamdaki en somut örneklerden biri olan Avrupa Birliği'nin yaşadığı deneyim ve bu deneyimin müzakere sürecindeki Türkiye özelindeki yansımaları, bu çalışmanın konusu açısından ayrı bir öneme sahiptir.

Bütün bu yaklaşımların ötesinde küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin başta Avrupa Birliği olmak üzere hem uluslararası örgütlenmeler hem de ulus-devletlerin yönetsel yapılanma ve işlevlerini yönlendiren bir çerçeve oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda uluslararasılaşma olgusu, geleneksel yerel yönetimden yerel yönetişime doğru evrilme sürecinin itici gücü olurken, uluslar arası ekonomik ve siyasal organizasyonların yönlendirmesiyle yerel karar birimleri, ulusal politikalardan bağımsız bir biçimde dünyanın parçası haline gelmektedir. Uluslar arası faktörler kentsel siyaset açısından, çoğulcu ve parçalı yapılanmalar ortaya koymaktadır. Bütün dünyada olduğu gibi Avrupa'da da yeni bir ulus-üstü organizasyon olarak Avrupa Birliği, klasik kurumlaşmaları aşan bir biçimde yönetim yapılarını dönüştürmektedir. Uluslararası organizasyonlar genellikle ikili bir ayırım çerçevesinde ele alınmaktadır. Bunlar; işbirliği hareketleri ve Avrupa Toplulukları gibi entegrasyon teşkilatlarıdır. Birincileri, üye devletlerin egemenlik haklarına saygılıdır, zira, onların muhalif olduğu zorunlu kararlar alamaz, çünkü organlar oybirliği esasına göre karar alırlar. Buna karşılık, AT transfer edilmiş bazı egemenlik haklarını kullanırlar, üye devletler topluluklar yararına bazı yetkilerinden vazgeçmişlerdir. Bu ikili yapılanma yerel yönetimler ve merkez-yerel ilişkileriyle ilgili konulara ilişkin faaliyet ve örgütlenmelerde de kendini göstermektedir. AB, kendisini oluşturan ülkelerin üstünde yer alan uluslar arası (supra-national) bir birliktir ve üye ülkeleri çeşitli derecelerde bağlayan kendine özgü hukuk kurallarına sahiptir. AB entegrasyonu sürecinde

uygulanen ortak politikalar, üye ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapıları üzerinde, çok yönlü etkilerde bulunmaktadır. AB'nin hedeflediği ekonomik, sosyal ve siyasal entegrasyonun, üye ülkelerin yönetim sistemlerini kaçınılmaz olarak etkilediği, yerel yönetimlerin de, üye ülkelerin yönetim sistemlerinin önemli bir dışlisi olmasından dolayı, doğal olarak entegrasyon politikalarının etkilerini doğrudan hissettiği, bu politikaların uygulanmasında doğal olarak önemli roller ve sorumluluklar üstlenmek zorunda olduğu bilinmektedir. AB, kendi başına siyasal ve idarî kapasiteye sahip olmadığı için, politikaların uygulanmasında vatandaşa yakın olan ve kendi ulusal yönetim sistemlerinde önemli kamu hizmetlerini sağlayan kurumlar olarak yerel yönetimleri, entegrasyon politikalarının uygulanmasında önemli ve ideal aktörler olarak görür ve kullanır. AB'nin bütünleşme sürecinde izlediği politikaların, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerindeki etkileri; yerel yönetimlerin statüsü ve rolü üzerindeki etkiler, yerel yönetimlere, entegrasyon politikalarının gerçekleştirilmesinde katkı sağlayacak değişik fonlardan aktarılan yardımlar, entegrasyon sürecinin, yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işleyişi, belirli hizmetler, yerel yönetim siyaseti ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerine etkileri ve son olarak, ulusal sınırlar dışında, üye ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulan ağların yerel yönetimlere katkıları, biçiminde ele alınabilir.

Avrupa Birliği'nin entegrasyon politikaları, AB içinde yer alan ya da üyelik için bekleyen ülkelerin yerel yönetim sistemleri açısından da önemli sonuçlar doğurmaktadır. Maastricht Antlaşması Avrupa Birliği'ni, "kararların mümkün olduğunca vatandaşa yakın alındığı bir birlik olarak tanımlamaktadır. Bu açıdan, AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar ve temel bağlar olarak görülmektedir. 25 ülkeye ulaşan, ekonomik ve sosyal birliğin yanında dünya siyasetinde etkisi olan bir "siyasi birlik" olma çabasıyla devam eden entegrasyon sürecinde yerel-bölgesel yönetimler önemli roller oynamaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin halka yakın olmaları, AB'nin demokratikleşme sürecini hızlandırmaktadır ve AB ülkeleri içinde kamu yönetimleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin önemli bir kısmının sorumluluğu yerel ve bölgesel yönetimlere aittir. Yerel yönetimler, birçok alanda (sağlık, eğitim, çevre, sosyal politika, bölgesel gelişme vb.) AB müktesebatının

uygulanmasından sorumludur. AB içerisinde yerel ve bölgesel yönetimlerin, etkin ve verimli hizmet sunumundan yerel demokratik katılım ve yerel yönetim pratiklerine uzanan çizgide öne çıkma sürecini, küreselleşme-yerelleşme dinamikleri ve yerel özerklik eğilimleri çerçevesinde ele almak gerekmektedir. Çünkü, entegrasyon sürecinde ortaya çıkan bir takım çekinceler, ulusal politikalar ve Birlik politikaları arasındaki çelişkiler gibi iç faktörlerin yanında, küresel ölçekte ortaya çıkan eğilimler de bir dış çevre faktörü olarak AB politikaları içerisinde özerkleşme ve yerel-bölgesel yönetimlerin yükselen değerler haline gelmelerinde etkili olmuşlardır. Bu nedenle AB'nin yerel ve bölgesel politikalarını anlayabilmenin en sağlıklı yolunun, yaşanmakta olan yerel özerklik deneyiminin analiz edilmesi olduğu söylenebilir.

Avrupa Birliği, ulusal, bölgesel, ulus-ötesi ve ulus-üstü dinamikleri, hep birlikte okuyarak bir çeşit “Avrupalı yönetimlerin Avrupalılaştırılması” yaklaşımıyla entegrasyon sürecine sağlıklı bir yön vermeye çalışmaktadır. “Yeniden modernleşme” olarak “Avrupalılaştırmanın” temel bir kabul olarak ele alındığı bu süreçte, genel olarak kamu yönetimi anlayışı sorgulanmakta ve merkez-yerel ilişkilerinde ulus-altı ve yerel, bölgesel yönetimlere öncelik verilmektedir. Diğer bir deyişle, Avrupa “yeniden modernleşirken”, ulusal, ulus-üstü ve ulus-altı aktörlerin dinamik etkileşiminde, odak noktası olarak yerelliği kabul etmektedir. AB üyesi ülkelerde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı- kimi ülkelerdeki bazı yetersizlikler ve sorunları gözden kaçırmamak kaydıyla- özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında yapılan yönetsel ve organizasyonel çalışmalar sonucunda, hem kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanmasına, hem de yerel topluluğa götürülecek hizmetlerin katılımlı yönetim süreçleri içerisinde yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesine olanak verecek bir düzenin kurumsallaşması sayesinde, rasyonel ve verimli bir düzeye kavuşturulabilmiştir. Eğitimden sağlığa, kültürden turizme kadar pek çok kamu hizmeti AB genelinde, bugün, yerel otoritelerce yürütülmektedir. Doğal olarak, ülkeler arasındaki genel kamu sisteminden ve anayasal rejimden kaynaklanan farklılıkları da hesaba katmak gerekir. Ama genel olarak bakacak olursak, merkezi yönetimin görev alanı dışında kalan kamusal hizmetlerde yerel yönetimlerin genel görevli olduğu ve çok geniş bir yetki alanına sahip buldukları söylenebilir. Bu anlamda aslında AB'nin entegrasyon sürecinde yaşadığı deneyim, hem yerel hem de bölgesel yönetimler açısından bir özerkleşme pratiği anlamını içermektedir.

Bu süreçte öne çıkan önemli bir dönüşüm eğilimi de, bölgesel politikaların öne çıkmasıyla ilgilidir. Bu dönüşümde, üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin kendi aralarında kurdukları ve geliştirdikleri ilişkiler ağı itici bir güç oluşturabilmektedir. Avrupa Birliği'ne geçişi sağlayan Maastricht Antlaşması'nın imzalanması, bu bağlamda bölgelerin önem kazanması için de fırsat yaratmıştır. Antlaşmayla birlikte, bölgesel ve yerel yönetim birimlerinin konumunda önemli bir yenilik ortaya çıkmıştır. Bu yenilik, söz konusu birimlerin artık sadece ekonomik açıdan değil, aynı zamanda politik ve kurumsal olarak da tanınmasıdır. Böylece sadece, politik gerçekler ve yurttaşların beklentileri hesaba katılmış olmamakta; aynı zamanda Topluluk içindeki merkezkaç güçler ile merkezci güçler de daha uyumlu hale getirilmiş olmaktadır. Çünkü, yurttaşa yakın, "aşağıdan yukarıya" bir Avrupa Birliği'nin kurulması Maastricht Antlaşması'nın önemli bir öngörüsüdür. Kuşkusuz bu olumlu bir gelişmedir; çünkü ortak bir Avrupa'nın oluşturulmasına eyaletlerin, bölgelerin, yerel yönetimlerin dahil olması insanların kimliği açısından büyük önem taşımaktadır. Yine, Antlaşmaya, hizmette halka yakınlık (subsidiarity) yani yerindenlik ilkesinin bağlayıcı bir kural olarak konması ve bir Bölgeler Komitesi'nin birlik çerçevesinde kurulması, Avrupa çapında, karar verme süreçlerinde yerel toplulukların daha iyi temsil edilmesi gereksinmesine yanıt veren gelişmelerdir. Bu bağlamda, Avrupa çapında alınacak kararlara bölgelerde yaşayan halkın katılması ilkesi de kabul edilmiştir. Bölgeler Komitesi'nin kuruluşundaki temel amaç, üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel yönetimlerin de Birliğin karar alma sürecine etkide bulunmasıdır. Bu şekilde komite, birliğin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde daha etkin bir rol oynayabilecektir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa birliği içinde temsil edilmesine vurgu yapan bir araştırmaya göre, Avrupalıların büyük bir çoğunluğu (yaklaşık %87) kendilerini Avrupa yurttaşı olmaktan çok, buldukları yörenin ve kentin hemşehrileri olarak görmektedirler. Bu da, Avrupa Birliği'nin tam olarak bütünleşmesi sürecinde kent ve bölge halkı temsilcilerin önemli bir işlevle karşı karşıya bulduklarını ortaya koymaktadır. Gerçekten, birlik, ulusal hükümetler ve yerel-bölgesel yönetimler arasındaki yetki kullanımına ilişkin karmaşaya paralel devam eden entegrasyon sürecinde Bölgeler Komitesi önemli roller üstlenebilecek bir organ konumunda bulunmaktadır.

AB'nin kuruluşundan itibaren, güçlü ve birleşik bir Avrupa'nın yerel birimleri zayıflatacağı ve ortadan kaldıracağı endişesi var olmuş; üye ülkelerin yerel yönetimleri, sahip buldukları yetkilerin AB'nin merkezine aktarılacağı kuşkusunu duymuştur. Bununla beraber, Avrupa Komisyonu da, 1986 Avrupa Tek Senedi ile Ortak Pazar politikalarının hızlanmasına paralel olarak, bölgesel politikaların hazırlanması ve uygulanması sürecine, üye ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimlerinin katılımını artırmayı amaçlamıştı. Bu amaca yönelik olarak komisyon, bölgesel kalkınma politikaları konularında ve Birlik politikalarının yerel- bölgesel yönetimler üzerindeki etkileri ile ilgili konularda danışılmak üzere, yerel ve bölgesel yönetim birimlerinden gelen temsilcilerden oluşan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyini (Consultative Council of Local and Regional Authorities) 1988 yılında kurdu. Danışma Konseyi, kuruluşundan itibaren, AB içinde resmî bir statüye ve dolayısıyla temsil olanağına sahip olmayı istemiş, özellikle komisyon üzerinde bu konuda etkili olmuştur. AB'nin, bölgesel ve yerel yönetimlerin endişelerini gideren ve onların Birlik yapısı içinde temsil edilme isteğine verdiği resmî bir cevap olarak, resmi statüde bir "danışma organı" olan Bölgeler Komitesi, Maastricht Antlaşması ile tesis edilmiştir. Yerel- bölgesel yönetimlerin AB'nin karar alma süreçlerine ve her alanda bütünleşmesine katkı sağlaması amacıyla oluşturulan Bölgeler Komitesi'nin varlığı, üye ülkelerdeki yerel ve bölgesel yönetimlerin AB yapısı içinde resmi bir zeminde temsil edilmelerine, ilgili konularda komite aracılığıyla görüş bildirebilmelerine imkan sağlamıştır. Değişik ülkelerden gelen Komite temsilcilerinin AB politikaları çerçevesinde ortak çalışması, temsilcilere, kendi yönetimlerindeki hizmetleri sunarken elde ettikleri deneyimleri paylaşma imkanı vermekte ve bu da temsilcilerin kendi yerel yönetimleri için yeni açılımlar sunmaktadır. Aynı zamanda, oluşumu açısından demokrasi açığı bulunan AB Komisyonu, faaliyetlerinin önemli bir kısmını, halkın oylarıyla ulusal organlara seçilen temsilcilerden oluşan komiteye danışarak, onları politika sürecine dahil ederek demokratik açıdan güçlendirmeye çalışmaktadır.

Burada, AB'nin bölgesel politika oluşturmasını gerektiren nedenleri, bu çerçevede varılmak istenen hedefleri ve uygulama sürecini de kısaca irdelemek gerekmektedir. AB ülkeleri ekonomik yapıları açısından gelişmiş olmalarına rağmen üye ülkeler arasındaki farklı özellikler ve AB'nin içinde bulundurduğu 254 bölge arasındaki çeşitli konulardaki farklılıklar önemini korumaktadır. AB Bölgesel Politikası ise bu doğrultuda

gerekli rehberliği ve ilkeleri geliştirerek, üye devletler tarafından oluşturulan bölgesel politikaların, topluluk rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu ve koordinasyon içinde olmasını sağlamaktadır. Ayrıca, topluluğun muhtelif politika ve araçlarına, ihtiyacı olan bölgeleri göz önünde bulunduran bölgesel boyut koordinasyonun sağlanması açısından da önem taşımaktadır. AB Bölgesel Politikası temel olarak ekonomik ve sosyal alanda uyumlu bir bütünleşmeyi sağlamayı ve bölgeler arası farklılıkları gidermeyi amaçlamaktadır. AB Komisyonu bölgesel politika kapsamında üç ana hedefi vardır. Bunlar; kalkınmada geri kalmış bölgelerdeki yapısal uyumu ve gelişmeyi teşvik etmek, ekonomik ve sosyal dönüşüm içerisinde olan bölgelerin desteklenerek karşılaşılan yapısal güçlüklerin giderilmesi ve son olarak, eğitim ve istihdam politikaları ile sistemlerinin modernizasyonu ve uyumlaştırılmasını desteklemektir.

Bölgesel politika AB kapsamındaki politik ve mali araçların tutarlı bir şekilde dağılımını sağlamak açısından da son derece önemlidir. Bölgesel politikanın oluşturulmasındaki ilk adım; ülkelerin zenginliklerinin belirlenmesi ve karşılaştırmada kullanılması için GSYİH'nın hesaplanmasıdır. Örneğin, Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın kişi başına düşen GSYİH'sı Topluluk ortalamasının sadece %80'idir. Lüksemburg ise bu ortalamayı %60 oranında açmıştır. Ekonomik kaynaklar eşit şekilde dağılmadığı için ve küreselleşmenin getirdiği zorluklar nedeniyle birçok bölge rekabette ve refahta diğerlerinden geri kalmıştır. Bölgesel politika ile bu farklılıklardan doğan değişik gereksinimlerin karşılanması amaçlanmaktadır. AT 'yi kuran antlaşmalar, bölgesel farklılıkları göz önünde bulundurmuş ve Topluluk'ta, uyumlu bir ekonomik kalkınmayı amaçlamıştır. AET Antlaşması'nın Giriş Bölümünde, üye ülkelerin ekonomik bütünleşmelerinin başarıya ulaşması için bölgeler arasındaki ekonomik gelişme farklılıklarının giderilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Topluluğun, 1975 yılından sonra üye ülkelere Bölgesel Kalkınma Politikası çerçevesinde, yaptığı yardımlarla bölgeler arasındaki farklılıkların artması engellenmeye çalışılmıştır. 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nda da Topluluğun bütününde uyumlu bir kalkınmayı hızlandırmak amacıyla, üye ülkelerin aralarındaki ekonomik ve sosyal yakınlaşmayı güçlendirmesi ve geri kalmış bölgelerin veya kırsal alanların ilerlemesinde yardımcı olmaları öngörülmüştür. Bu bağlamda Bölgesel Politika, başta malî yardım olmak üzere birçok yardımı da kapsamaktadır. Örneğin, malî yardımın

%94'ü başarılı sonuçlar alabilmek için ekonomik altyapıyı yenilemek, endüstriyel, kırsal, kentsel ve balıkçılığa dayalı alanlarda ekonomik ve sosyal dönüşümü sağlamak, çalışma alanlarını çağdaşlaştırarak istihdamı teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu dağılımdan da görüldüğü üzere bölgesel politika, sürdürülebilir kalkınmayı sağlayabilmek ve topluluk üyeleri arasında uyumlu bir rekabeti teşvik etmek amacıyla bölgelerin kendilerine özgü ihtiyaçlarını hedef almaktadır.

AB'ye üye devletlerin bölgesel farklılıklara göre yapılandığı bölgesel politikalar, Avrupa Birliği ve söz konusu bölgenin yetkili kurumları tarafından işbirliği içerisinde uygulanır. Yerel ve bölgesel kurumlar, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan programları uygulamakla yükümlüdür. Bölgesel Politika'nın hazırlanmasında rol oynayan ve AB bünyesinde yer alan kurumlar komisyon, parlamento ve konsey'dir. Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu Bölgesel Politika'nın hazırlanmasındaki ilk adım olan önerge taslağını hazırlar. Bu noktadan sonra konsey yapısal fonların dağılımını yapacak olan kurum olarak önergeyi gözden geçirir. Üye ülkelerin hükümetleri ve yetkili kurumları bölgelerin ihtiyaçlarını yansıtan birer belge hazırlar. Üye ülkeler ile komisyon arasında görüş birliği sağlandığında ise önergeler yürürlüğe girmek üzere yerel ve bölgesel mercilere gönderilir. Komisyon, konsey ve parlamento'nun yanı sıra bir diğer AB yapısı olan bölgeler ve yerel yetkililer komitesi de AB bünyesinde olup; bölgesel politikanın oluşumunda önemli bir rol oynar. Hazırlanan önergenin uygulanması ise söz konusu bölgedeki yetkili merci ve kurumların sorumluluğudur. Bölgesel politika, bölgesel konulara müdahale edebilmek için gerekli olan yetkiyi de içerir. Bu yetkinin hangi kurumlara verileceği ise devletin yapısına bağlıdır. AB üye devletleri arasında yerel, bölgesel ve merkezi politika kurumlarının dağılımını belirleyen iki temel model vardır. "Merkeziyetçi" devletlerde ulusal hükümetin yetkili organları bölgesel mevkilere hükmederken, "federal" devletlerde hiyerarşik bir yetki dağılımı vardır. AB'nin yerel, bölgesel veya merkezi kurumlara bölgesel gelişme konusunda doğrudan bir sorumluluğu yoktur. Dolayısıyla, AB kurumları ile ulusal kurumlar arasındaki iletişim Bölgesel Politika'nın tasarısının ve uygulamasının ele alındığı müzakereler sırasında kurulur. Müzakerelerin kurumsal açıdan önemi, yerel ve bölgesel organların katılımının şart olmasıdır. AB'nin "yetki ikamesi" ilkesine dayanan bu yaklaşımı, bölge ile ilgili kararların halka en yakın seviyede alınmasını temin etmeyi amaçlamaktadır. Projelerin

uygulama sürecinde AB'ye bağı olan Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Sayıştay'ı da önemli rol oynar.

Bütün dünyada tartışılan yeni yönetim anlayışı ve küreselleşme-yerelleşme dinamiklerinin, Türkiye'nin toplumsal, kültürel, siyasal ve yönetsel iç dinamikleriyle eş zamanlı etkileşiminin yansıdığı temel alanlardan birisi de kamu yönetimidir. Hem merkezi-yönetim-yerel yönetim ilişkileri hem de etkin verimli hizmet sunan ve demokratik yönetim birimleri olarak yerel yönetimleri yakından ilgilendiren bu değişim süreci, Türkiye özelinde ağırlıklı olarak reform ve yeniden yapılanma kavramlarıyla ifade edilmektedir.

Türkiye'de II. Dünya Savaşı sonrası ve özellikle 1960'lı yıllardan itibaren belirginleşen, son tahlilde de 1980'lerden itibaren artık olmazsa olmaz haline gelen bir yönetimde iyileştirme ya da yeniden yapılanma çabalarından söz edilebilir. Bu yeniden yapılanma ihtiyacı ve bu bağlamda ortaya konan çabaların hem iç hem de dış faktörleri bulunmaktadır. Özellikle 1980 sonrası liberalleşme politikaları ve 1990'larda belirginleşen küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimleriyle dış faktörlerin daha da öne çıkması konuyu daha önemli ve daha da güncel hale getirmiştir. Bu çerçevede Türkiye'de yönetimin yeniden yapılanması 150 yıllık bir geçmişe dayanmakla birlikte 1960'larla yoğunlaşan ve 1990'larla kaçınılmaz hale gelen bir süreç olarak ele alınabilir. Bu sürecin önemli bir özelliği de konunun genellikle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine dayandırılması ve bu tür tartışmaların yerel yönetimler üzerinden yürütülmesidir. Bu anlamda sözü edilen yeniden yapılanma çabaları, yönetimde yeni yaklaşımlar ve bir yönetim faktörü olarak yerel yönetimler açısından önemli bir yere sahiptir. Hem demokratik bir yönetim birimi ve Tocqueville'nin deyişiyle yerel demokrasinin okulu olarak hem de etkin, verimli hizmet sunan birimler olarak yerel yönetimler, yönetimde yeniden yapılanma ve yönetim kavramı çerçevesindeki tartışmalarda yadsınamayacak bir konuma sahiptir. Zaten Türkiye'nin iç dinamikleri yanında yukarıda sözü edilen küresel, bölgesel ve yerel bazda ortaya çıkan dış dinamikler de bunu zorunlu kılmaktadır.

Türkiye'de kamu yönetiminin ve doğal olarak bu sistemin bir parçası olarak yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını gerektiren pek çok neden bulunmaktadır. Tarihi yönetim geleneğimizden, güncel yönetim sorunlarımıza; mevcut hizmetler ve yönetim yapısından gelecekteki olası gelişmelere kadar her alanda yeni bir düşünceye ve yapıya

gereksinim duyulduğu konusu bugün genel bir kabul görmektedir. Ulus devletlerin, her yönüyle toplumu şekillendirebildiği bir düzen artık devam edemeyecek görünmektedir. Devletin halkı daha fazla anlamaya çalıştığı, onun beklentilerine cevap verebilmek için, ona uymak zorunda kalacağı değişim ön şart olarak ortaya çıkmaktadır. Burada, öncelikle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının, sadece merkezi yönetimin yetkilerini devretmesi sorunundan ibaret olmadığı vurgulanmalıdır. Bu açıdan ulus devletinin yetkileri ile yerel yönetimin yetkileri arasına yeni bir çizgi çekmekle sorun çözülmüş olmayacaktır. Yeniden yapılanma için, daha geniş bir bakış açısına ve daha köklü bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Bu yaklaşımda hem yerel, hem yerel üstü ve hem de yeni ilişkiler birlikte ele alınmalıdır. Bu ihtiyaç, mevcut yapı içinde her şeyin ve bütünüyle değiştirilmesi gerektiği anlamını taşıyorsa bile, yeni bir yaklaşım tarzını gerekli kılmaktadır. İşte bu yaklaşım tarzına ilişkin tartışmalar, küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerine paralel olarak, genelde yönetimde ve özelde ise yerel yönetimlerde yeniden yapılanma tartışmaları çerçevesinde ve yönetim-yerel yönetim kavramları odaklı olarak devam etmektedir.

1950 sonrasında, sanayileşme çabasında özel girişime önem verilmesi, nüfus artışında hızlanma, ticaret ve sanayideki gelişmeler, tarımda makineleşme, ulaşım imkanlarının artması, çok partili hayata geçiş gibi ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel içeriklere sahip nedenlerle hızla belirginleşen kentleşme olgusu, bu dönemden sonra gerek politikalar ve anlayışlar gerekse sorunlar anlamında Türkiye'nin bir gerçeği olmuştur. Sorunlar, çözümler, çözümsüzlükler ve politikalar bağlamında gösterilen çabaları da bu yönde ele almak gerekir. Bu dönemde, 1970'lerde giderek hızlanan bir değişimle karşı karşıya kalan ekonomik, sosyal ve siyasî-idarî yapı, 1980'lere geldiğinde değişim rüzgarları diyebileceğimiz bir sürece girmiştir. Bu değişim rüzgarları, kent ve kentleşmenin niteliğinde olduğu gibi, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarında da değişikliklere neden olmuştur. Belediyeler başta olmak üzere yerel yönetim kurumları, üzerlerine yüklenen görev ve sorumluluklarla baş edemez hale gelmiş ve kentsel sorunlar bir kriz niteliğine bürünmüştür. İşte bu nokta, Türkiye'de yerel yönetimler açısından katılım kavramının öne çıktığı ve merkezî yönetim- yerel yönetim ilişkilerinin tartışılmaya başladığı bir zaman dilimine tekabül etmektedir. Sözü edilen bu gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasî-idarî iç dinamiklerin yanında, yukarıda ele alınan ve yönetimde yeni yaklaşımları ve

yönetişim dinamiklerini beraberinde getiren küresel dış faktörler ağırlığını duyurmaya başlayınca, yönetişimin Türkiye gündemi oluşmaya başlamıştır. Bu gündemin bir özelliği ise, yönetimde yeniden yapılanma üst başlığı altında ve yerel yönetimler çerçevesinde yoğunlaşan bir tartışma niteliğinde olmasıdır.

Bu dönemde, yerel yönetimlerin karşıya bulunduğu sorunları daha somut başlıklar altında ele alabiliriz. Bu başlıklar aynı zamanda yerel yönetimlerde yeniden yapılanmayı gerektiren nedenleri oluşturmaktadır. Bu dönemdeki durumyla yerel yönetim birimleri, çağdaş toplumun isteklerinin karşılayabilecek demokratik, katılımcı, saydam, etkin, verimli bir yönetim yapısına sahip değildir. Merkezî yönetim ile yerel yönetimler, bunların da kendi aralarında etkinliği ve demokratikliği arttıracak biçimde, nesnel, bilimsel verilere dayalı olarak bir görev ve sorumluluk bölüşümü yapılmış değildir. Bunun yanında yerel yönetimlere, gerekli görev ve sorumlulukları yerine getirmelerine yeterli, serbest toplayıp kullanabilecekleri malî imkânlar, gelir kaynakları sağlanmamıştır. Yerel yönetim gelirleri içinde devlet gelirlerinden aktarılan payların ve öbür kaynakların oranı büyük bir yüzdeyi oluşturmaktadır. Yani, yerel yönetimlere serbestçe salabilecekleri, toplayabilecekleri yerel nitelikteki kaynaklar bırakılmamıştır ve öz gelirlerin toplam içindeki payı çok düşüktür. Merkezden, bakanlıklarca kullanılan fonlardan ve ödeneklerden kaynak aktarılırken yandaşı olan kent yönetimlerini kayırcı, yandaşı olmayan belediyeleri cezalandırıcı davranıldığı açıkça görülmektedir. Yerel yönetimlerde, hizmetleri yürütmekte olan görevlilerin, çalışanların hukukî konumları, sosyal güvenceleri, işe alım ve çalıştırma koşulları, aranan nitelikler, hizmet öncesi ve sonrası eğitimleri vb., açık seçik kurallara bağlanamamış, daha doğrusu yerel yönetimlerin bürokrasileri kurulamamıştır. Yerel yönetimlerin, özerk ve demokratik bir yapıya kavuşamamalarında, merkezi yönetimin, başkent ve taşradaki örgütlerinde aşırı merkeziyetçiliğin ağır basmasının büyük etkisi görülmektedir. Hem bu dönemdeki düzenlemelerin hem de 1982 Anayasası'nın öngördüğü kimi düzenlemelerin de etkisiyle yerel yönetimlerin organları, kararları, işlemleri, çalışanları üzerindeki yoğun idarî vesayet sistemi, bu yönetimlerin gelişmesini engellemekte, demokratikleşme, yerelleşme eğilimlerinin güçlenmesini önlemektedir.

Çok partili döneme geçiş sonrasında, 1980'li yıllara kadar Türk yerel yönetimlerinin bu temel nitelikleri ve sorunlarının asıl nedeni yukarıda da vurgulandığı üzere, merkeziyetçi zihniyet geleneği ile ilgilidir. Güçlü merkezi idarenin kurulması,

merkezi otoritenin yerleştirilmesi, merkezi kontrolün her alanda en yüksek noktaya çıkarılması bu dönemde temel nitelikler arasında gözükmektedir. Türk yerel yönetim sisteminin en belirgin özelliği, merkezi idareye bağlı, onun bir takım sorumluluklarını üstünden alan ve merkezin sıkı kontrolünde kurumlaşan bir yapı oluşudur. Osmanlı siyasî-idarî modernleşmesinin temel vasfı olan merkezî idarenin yaygınlaşması ve gücünü artırması sürecinde ortaya çıkan yerel yönetimler bu süreçten etkilenmiştir. Çağdaş yerel yönetimlerin temel niteliği olan idarî, malî ve hukukî bakımdan özerklik ve merkezle iktidarı paylaşma, siyasi katılımı artırma, demokratik eğitimi güçlendirme gibi niteliklere sahip bir yerel yönetimin kurulabilmesi için öncelikle siyasi-idari sistemin demokratikleştirilmesi, liberalleşmesi, merkeziyetçi niteliğinden adem-i merkeziyetçi bir görünüme sahip olması gerekir. Gerçekte sorunun özü demokratik sistemlere uygun özelliklere sahip bir yerel yönetim sisteminin yasal ve sosyolojik zemininin oluşturulamamış olması ve tek parti döneminin şartlarında oluşturulan yerel yönetimlerin demokratik dönemde de aynen devam ettirilmek istenmesi ile ilgilidir. Bunun da ötesinde, çok partili siyasi hayata geçişle birlikte yerel yönetimler konusunda beklenen atılımlar yapılamamıştır. Tam tersine, çok partili siyasî hayata geçiş, yerel yönetimlerin fonksiyon itibarıyla zayıflamasını sağlamıştır. Siyasî iktidarlar, yerel yönetimleri idari ve mali açılardan kendilerine bağımlı hale getirmek suretiyle, yerel demokrasiyi zayıflatmışlardır. Bu dönemde, Türkiye’de yerel yönetimlerin malî ve yönetsel açıdan merkeze bağımlı olmaları, siyasetin merkeze yönelik olma niteliğinin kemikleşerek sürmesine neden olmuştur. Türk yerel yönetimleri, yerel yönetimlerin varlık nedeni olan özerklik ilkesi açısından ciddi eksiklikler ve sorunlar içerisindedir. Bu durum, yerel yönetimlerin, merkezî yönetimin hiyerarşik bir uzantısı olduğu izlenimini vermektedir.

Gerçekten de, merkez-yerel yönetim ilişkileri açısından, Tanzimat’tan Cumhuriyet’e geçiş dönemlerinin özellikleri, kırsal kesimden kentlere olan nüfus göçü ile belediyelerin yükünün arttığı 1970’li yıllar ve bu yıllarda büyük kentlerde yaşanan demokratik belediyecilik anlayışı uygulamaları, 1980 askeri darbesi sonrasında yapılan birtakım değişiklikler, Özal döneminde yerel yönetimlerin gelir ve yetkilerinin artırılması yönündeki adımlar ve 1990’lı yıllar boyunca sürekli gündemde olan ancak sonuçsuz kalan yerel yönetimleri kısmen güçlendiren reform tasarıları genel olarak ele alındığında, Türkiye’de yerel yönetimlerin, idarî, siyasî ve malî açıdan yeterince güçlü

olmadığı görülebilir. Bu çerçevede, il özel idareleri ve köyler, yapısı, organlarının oluşumu ve merkezî idare kurumlarına geçen işlevleri itibariyle yerel yönetim birimi olma özelliklerini kaybetme noktasına gelmiştir. Gerçek anlamda yerel yönetim birimi olarak belediyeler kalmıştır. Belediyeler ise, merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri ya da uzantıları olarak, merkezi hükümetin belirlediği sınırlar içerisinde kendisine yüklenen görevleri, yine ağırlıklı olarak merkezin kontrolündeki kaynaklarla yerine getirmeye çalışmıştır. Bu rolün doğal sonucu da, merkezî yönetimin yerel yönetimin kararları, eylem ve işlemleri, organları, görevli ve çalışanları üzerinde, onaylama, erteleme, bozma, izin alma biçiminde sıkı bir vesayet yetkisi uygulaması olmuştur. Kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmeleri için sahip olmaları gereken optimal büyüklüğün, nitelikli personel ve yeterli malî kaynakların sağlanması açılarından ise merkezi yönetim, gerekli yerel yönetim reformlarını gerçekleştirememiştir. Yıllardır, yerel yönetimlerin ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin bütüncül bir anlayışla ve modern kamu yönetimi sistemlerinin gereklerine uygun bir biçimde reforma tabi tutulması gerektiği hemen hemen bütün toplumsal kesimler tarafından kabul görmesine rağmen yeterli bir iyileştirme yapılamamıştır. Bu anlamda Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ile ilgili gelişmeler genel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenlerin bir parçasını oluşturmaktadır. Merkeziyetçilik ve bürokratik hantallaşmadan dışa kapalılığa, kuralcılık ve sorumluluktan kaçmaktan siyasal yozlaşma ve çürümeye kadar pek çok sorunun yanında, kentlerin büyümesi, halkın beklentilerinin değişmesi ve demokrasi talepleri vb. pek çok neden, yönetimin bir bütün olarak ele alınıp, yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır.

Yukarıda ele alınan temel özellikler ve sorunlar bağlamında Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın uzun bir tarihî geçmişi bulunmaktadır. Literatürde zaman zaman bitmeyen senfoni olarak da değerlendirilen yeniden yapılanma çabaları, son dönemde ortaya konan 1997 ve 2001 tarihli tasarılarla daha da somutlaşmış ve son olarak 2003 tarihli kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reform paketi çerçevesinde belirli bir düzeye ulaşmıştır. Bu kapsamda, onaylanan Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu ve bunlara çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu, Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri,

yerel yönetimlerin idarî, siyasî ve malî açılardan merkezî yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş formlara uygun, yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçişi sağlama açısından bir başlangıç olabilir. Eksikliklere ve uygulamaya ilişkin yetersiz düzenlemelere rağmen, bu reform paketi çerçevesinde onaylanan yasalar, yerinden yönetim konusunda önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

Merkezî yönetimin ve yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarına, yapılanmasına ve işleyişine ilişkin önemli düzenlemeler getiren söz konusu yasalar ve yasa tasarılarının içeriği, olası etkileri ve arkasında yatan felsefe açısından, siyasî ve akademik çevrelerde yoğun bir biçimde tartışılmaktadır. Yapılan düzenlemelerin uygulanmaya başlanmasıyla karşılaşılabilecek sonuçların, bu tartışmalara ayrı bir boyut kazandırması beklenmelidir. Öncelikle, merkez-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel yönetimlerin merkezin idarî temsilcileri ya da taşradaki uzantıları olma modelinden merkezle yerel yönetim arasında ortaklık (partnership) modeline doğru bir gidişin olduğunu ya da yasaları hazırlayanların bu düşünceyle hareket ettiklerini söyleyebiliriz. Getirilen (getirmeye çalışılan) düzenlemelerde, merkezle yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında görev bölüşümü ve dağılımı vurgulanmaktadır. Ortaklık modelinin doğal bir uzantısı ve yerinden yönetimlerin güçlü kurumlar olduğu birçok Avrupa ülkesinde görülen genel yetki ilkesine de yer verilmektedir. Böylece, yerel yönetimler, yasaların başka kurumlara bırakmadığı her türlü yerel hizmet ve görevi yapabileceklerdir. Bu yönde yapılan düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile getirilen ilkelere ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir yönünü oluşturan yerindenlik (subsidiarite) ilkesiyle uyumlu olduğu ifade edilebilir.

Yeniden yapılanma yönünde yapılan mevzuat değişikliklerinin önemli bir yanı da dünyada hızla öne çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim dinamikleri ile paralel düzenlemeler getirmesidir. Eksikliklere rağmen yine de süreç içinde, yerel yönetimi yalnızca sınırlı hizmetler üreten bir yapı ve merkezî hükümetin uzantısı olarak gören anlayıştan, yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesinin baş aktörü, özerk, demokratik, katılımcı saydam olması gereken bir kurum nitelenmesine doğru geçilmekte olduğu söylenebilir. Bu anlayış değişikliğinin izlerini, katılımcı bir anlayış

içinde hazırlanan ve Habitat II Konferansı'na (İstanbul, 1996) sunulan Türkiye Raporu'nda ve Eylem Planı'nda bulmak mümkündür. Bu Plan'da, amaçsal nitelikli ilkeler olarak sürdürülebilirlik (sustainability), yaşanabilirlik (livability), hakçalık (equity); araçsal ilkeler olarak kentli bağlılığı (civic engagement), yapabilir kılma (enablement) ve yönetim (governance) sunulmaktadır. Dolayısıyla, bu ilkelerden yola çıkmayan herhangi bir reform veya yeniden yapılandırma çabasının yaygın bir destek görmesi kuşkuludur. Yönetişimin, daha önce tartışılan özellikleri bu Eylem Planı'nda da vurgulanmakta, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kayması gereğine işaret edilmektedir. Yeni toplumsal iş bölümü çerçevesinde tek öznenin (devletin) hakimiyetini aramak yerine yerel, ulusal ve uluslar arası ölçekte yeni aktörlerin devreye sokulması önem kazanmaktadır. Yeni ilişkiler sistemi içinde, demokratiklik, açıklık, hesap verebilme, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi (subsidiarity) öne çıkmaktadır. Bütün bu vurgular, devletin halka en yakın kademesi olan yerel yönetimlerin, etkin birer aktör olabilmeleri için, kendilerinin değişmeleri gerekliliğine işaret etmektedir. Yeni yasal düzenlemeler büyük oranda sözü edilen yaklaşımların devamı olduğu yani yönetim odaklı olduğu izlenimini vermektedir. Özellikle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecinin içine çekilmesi ve yine kent konseyleri ve Yerel Gündem 21'lerle katılımın sağlanmasına ilişkin düzenlemeler olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

Bu yönde atılan adımların kapsayıcılığı yeni yasal düzenlemelere çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu'nun genel gerekçesi ve içeriğinde de açık bir şekilde dile getirilmektedir. Bu yaklaşıma göre, Türkiye'nin 1990 sonrası karşı karşıya kaldığı bir takım iç ve dış dinamikler son tahlilde ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel bunalımları ve krizleri ortaya çıkarmıştır. Ekonomik krizler ve yolsuzluklar, gerek genel olarak kamu yönetiminde özeldense yerel yönetimlerde yeniden yapılanmaya ilişkin tartışmaları arttırmakla kalmayıp bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu bağlamda yukarıda sözü edilen iki tasarının hazırlanmasını ortaya çıkaran koşulların giderek ağırlaşması, siyasal gelişmeler vb. iç faktörler, küreselleşme, bölgeselleşme (Avrupa Birliği vb.) ve yerelleşme dinamiklerinin ortaya çıkardığı somut sonuçlarla birleşince, yerel yönetimleri de içine

alan bir kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışması olmazsa olmaz (sine qua non) haline gelmiştir. İşte, 2003 Ekiminde geniş katılımlı bir çalışmayla somutlaşan ve 2004 başında TBMM gündemine gelen, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, daha önce hazırlanan iki tasarının içeriğinden de yararlanarak hazırlanan ve merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamında yerel yönetimleri ve diğer sivil aktörleri ya da yönetim faktörlerini öne çıkaran bir tasarı niteliğindedir. Bir takım eksiklikleri ve eleştirilebilecek noktaları bulunmakla birlikte, önceki tasarılarla karşılaştırıldığında daha yerinden yönetimi ve yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren iç ve dış faktörleri daha yönetimsel bir okumayla ele aldığı söylenebilecek bu yasa, doğru bir biçimde uygulanabilirse yerel yönetimin Türkiye gündemine önemli katkılar sağlayabilir. Ancak bu yapılırken, yönetimin temel aktörleri içinde yer alan sivil toplum kuruluşlarının ortaya koyduğu haklı eleştiriler de dikkate alınmalı ve gerek kanun tartışılırken gerekse uygulama aşamasında sözü edilen aktörler göz ardı edilmemelidir.

Avrupa Birliği'nde ulus-altı yapıların yerel yönetimler kadar önemli diğer bir boyutunu da bölge yönetimleri oluşturmaktadır. Bu çerçevede bir bölge yönetimi anlayışı Türkiye'de pek alışılmış bir işleyiş olarak ortaya çıkmadığı gibi ekonomik öncelikli bölge deneyimleri bile hep belirli çekincelerle karşılanmıştır. Üniter yapının bize özgü koşulları, geleneksel merkezîyetçi anlayış ve siyasî yerinden yönetimin federasyon çağrısını yapması gibi birtakım nedenlerle, bölge yönetimi, Türkiye'de pek olumlu bir imaja sahip bulunmamaktadır. Bu yaklaşım kamu yönetimini ve merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkilerini yeniden yapılandıran yasalar bütününe de aynen yansımış bulunmaktadır. Bu geleneksel yaklaşım Avrupa Birliği'ndeki ekonomik ve sosyal içerikli en temel birimler olan bölge yönetimlerine de temkinli bir yaklaşımı beraberinde getirmiştir.

Bu çerçeveden bakıldığında, hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nda bölge yönetimlerine hiç yer verilmemiş olması önemli bir eksikliklerdir. Bu yaklaşımın iki önemli sakıncası olduğunu belirtmek gerekir: Birincisi, birliğin yapısal fonlarından yararlanma olanaklarının sınırlanmasıdır. Birlik ülkelerinin bölge yönetimlerinin gerek Brüksel'i yakından izlemek, gelişmelerden olabildiğince erken haberdar olmak, gerekse birlik politikaları üzerinde etkin olmak için ortaya koydukları çaba ve enerji göz önüne alındığında, Türk yerel yönetim sisteminin

zayıf noktası ve olası kayıpları da ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, değil birlik politikaları üzerinde etki sahibi olabilmek, yapısal fonlardan yararlanabilmek bile başlı başına güç bir iş haline gelmektedir. Bu güçlükleri aşmanın en güvenli yolu NUTS sisteminin esnekliklerini zorlayarak il özel idarelerini bölge yönetimleri diye "takdim etmek" değil, gerçekten güçlü bölge yönetimleri oluşturmak olacaktır. Öte yandan, Türkiye'nin, birliğe üye olmak yönünde bir siyasî irade sergilediği göz önüne alınırsa daha fazla gecikmeden bu üyeliğin gerektirdiği yapısal dönüşümler üzerinde ciddi olarak düşünmek ve yeni politikalar üretmek yerinde olurdu. Bu gerçekleştirilemediği için küresel rekabet ve ağ biçiminde örgütlenmelerin artan önemi, kentler ve bölgelerarası yarışma ortamında gittikçe önem kazanan küresel ölçekte bölgelerarası örgütlenme, işbirliği ve ortaklık fırsatları kaçırılmıştır. Yerel yönetimler bu çerçeveye uygun bir dönüşümü gerçekleştirmek zorundadırlar. Avrupa'da ağlar, yarışma odaklı neo-korporatist yönetim yapılarına dayanmaktadırlar ve yerel ekonomik gelişmeyi sağlamaya dönük politikalar izlemektedirler. Bir yerel yönetim reformu öncelikle yerel yönetimlerin küresel rekabet içinde ayakta kalmalarını sağlayacak ve mümkünse de güçlerini arttıracak yapısal, yönetsel ve mali olanakları sağlamaya dönük olmalıdır. Tüm bunların ötesinde ise Türkiye, önemli bölgeler arası dengesizliklerin bulunduğu bir ülkedir. Üstelik bu farklılık ve dengesizlikler, azalma eğilimi göstermek yerine artmaktadır. Bu anlamda bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek ve dengeli bir sosyo-ekonomik gelişme için bölgesel politikalar ve yönetim yapılarına olan gereksinim üzerinde durulması yerinde olurdu. Bölgeselleşmenin ayrılıkçı eğilimleri güçlendireceği yönündeki endişeler Türkiye'ye özgü değildir ve özellikle üniter yapıya sahip Avrupa ülkelerinin de bu yönde kaygıları bulunmaktadır. Ancak gelişmeler bu kaygıları doğrulamamaktadır. Avrupa ülkeleri üzerine yapılan araştırmalar göstermektedir ki, bölgeler ne kadar güçlü bir ekonomik yapıya sahip olursa ayrılıkçı eğilimler de o denli güçsüz kalmaktadırlar. Bölgeselleşme üzerine Avrupa Konseyi tarafından 9 üye ülkeden yola çıkılarak hazırlanan raporda da, bölgeselleşme ile federasyon arasında zorunlu bir bağ bulunmadığının altı çizilmektedir.

Türkiye'de idarî yapılanmada bölge esaslı bulunmamakla beraber bölge kavramı, ülkenin topografya ve iklim koşulları esasına göre geliştirilmiş ve ülke yedi coğrafi bölgeye ayrılmıştır. AB'de ise bölge tanımlaması kişi başına GSYİH, nüfus büyüklüğü ve nüfus yoğunluğu gibi istatistiki kriterlere dayanılarak yapılmaktadır. Türkiye'nin

katılım öncesi süreçte AB Bölgesel Politikası'na uyum sağlamak ve AB'nin bölgesel kalkınmaya sağladığı mali destekten yararlanabilmek için her aday ülke gibi AB kriterlerine uygun olarak bölgeleri belirlemesi gerekmektedir. AB Bölgesel Politikası ve bu politika kapsamındaki malî desteğin ve yapısal araçların Türkiye'ye de sağlanabilmesi için Birlik, Türkiye'nin yapması gereken çalışmaları ve bölgesel farklılıkları azaltabilmek için koyduğu hedefleri Katılım Ortaklığı Belgelerinde belirtmektedir. Bu alanda kaydedilen aşama ise İlerleme Raporları'nda değerlendirilmektedir. Katılım Ortaklığı Belgesi'nin (2003) Bölgesel Politika ve yapısal araçların eşgüdümü ile ilgili bölümünde öngörülen çalışmalar; I. Bir Ulusal Kalkınma Planı aracılığıyla bölgesel farklılıkların azaltılmasını amaçlayan bir ekonomik ve sosyal uyum için ulusal politika ve NUTS II seviyesinde bölgesel kalkınma planlarının oluşturulmasına başlanması, II. Bu başlık altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi, III. Bu alanlarda kamu yatırımı için öncelik kriterlerini belirleyen çok yıllık bütçelendirme kurallarının oluşturulması, IV. Bölgesel kalkınmanın yönetimi için idarî yapının güçlendirilmesi şeklinde ele alınmıştır.

Türkiye'nin adaylığının teyit edildiği günden bu yana Türkiye'de bölgesel politika kapsamındaki uyum çalışmalarında sınırlı da olsa bazı aşamalar kaydedilmiştir. Bölgesel sınıflandırma sistemi olan NUTS'a uyumlu bir sistem yürürlüğe koyulmuştur. Ulusal Program (2003), Bölgesel Politika ve bölgesel farklılıkların azaltılması için uygulanacak programları ve halihazırda yapılan çalışmaları da kapsamaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin taslak Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006) Aralık 2003'te onaylanmış ve AB Komisyonu'na sunulmuştur. Bölgesel kalkınmanın güçlendirilmesi için kalkınmada öncelikli yörelerde önemli ölçüde kamu yatırımı yapılarak altyapı farklılıklarının azaltılması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi için uygun bir çevrenin yaratılması, özel sektör yatırımlarının ve insan kaynaklarının geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Kalkınma stratejisi çalışmaları, 2004- 2006 yıllarını kapsayacak şekilde DPT Müsteşarlığı bünyesinde gerçekleştirilmektedir. Her bir bölgesel plan, ulusal planın bölgesel kalkınma stratejisi ile uyumlu bir bütün oluşturmalıdır. Ön Ulusal Kalkınma Planı AT 'nin katılım öncesi malî yardımının ekonomik ve sosyal uyum bölümünün programlanmasında önemli bir adım teşkil etmekle birlikte, planın Yapısal Fonlar tüzüğü anlamında bir Kalkınma Planı'nın gereklerini karşılayabilmesi için daha

fazla çalışmaya ihtiyaç bulunmaktadır. Gözetim ve değerlendirmeye ilgili olarak ise, Nisan 2004'te, Devlet Planlama Teşkilatı'nda yeni bir şube kurulmuştur. Her bir NUTS II bölgesinde, bir bölgesel istatistik ofisinin kurulması başta olmak üzere, bu konuda önemli gelişmeler olmuştur. Geçici NUTS sınıflandırması temel alınarak, Türkiye, bölgesel veriler için bir veritabanı oluşturmaya başlamıştır.

Türkiye Yapısal ve Uyum Fonları yürütülmesinde gerekli çatı ve yapıyı oluşturmada kayda değer bir çaba sarf etmiştir. Hizmet birlikleri, bölgesel istatistik ofisleri ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin kanun taslağının hazırlanmasına rağmen, söz konusu kurumların uygulamada işlevsel hale gelmesi için daha çok çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Yöresel düzeydeki bölgesel kalkınma yapıları halen zayıftır. Türkiye, bu başlık altındaki müktesebatı uygulamak için gerekli kurum ve mekanizmaları oluşturmalıdır. Bölgesel politikayı uygulayabilmek için gerekli kapasite, merkezi ve yöresel düzeyde etkinleştirilmelidir. Programlama kapsamında, toplumun farklı kesitlerinin etkili katılımı temin edilmelidir (özel sektörün yanı sıra bölgesel, yerel, sosyal ve ekonomik ortaklar) 2003 Yılı KOB'da dile getirilen İBBS Düzey 2'lerde bölgesel kalkınma planları hazırlanmasına yönelik olarak, 2003 Mali İşbirliği Programlaması kapsamında, Samsun (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya illeri), Kastamonu (Kastamonu, Çankırı, Sinop illeri) ve Erzurum (Erzurum, Erzincan, Bayburt illeri) gibi üç İBBS Düzey 2 bölgesinde uygulanan bölgesel gelişme projeleri 2003-2006 dönemini kapsamaktadır. Yine MEDA tarafından desteklenen Doğu Anadolu Kalkınma Programı da 2003-2006 döneminde uygulanmaktadır. Kayseri (Kayseri, Yozgat, Sivas illeri), Konya (Konya, Karaman illeri), Ağrı (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars) ve Malatya (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli) İBBS Düzey 2 bölgeleri bölgesel gelişme programı ise, 2004 AB Katılım Öncesi Destek Programı'na dahil edilmiştir. Ayrıca, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi (DOKAP) ve Zonguldak- Bartın- Karabük Bölgesel Kalkınma Projesi için hazırlanmış olan master planların birer bölgesel faaliyet programına dönüştürülmesi öngörülmektedir. İlgili mevzuatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi ve uygulamaların gerçekleştirilebilmesi amacıyla istatistik verilerin toplanması, yerel yönetim reformu, Bölgesel Politika ve yapısal fonların koordinasyonu gibi konularda gerekli kanun hazırlıkları ilgili kurumlarca yürütülmeye başlanmıştır.

DPT Müsteşarlığı, 2004–2006 yılları için hazırlanan ÖUKP kapsamında, bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçe usullerini oluşturarak, kamu yatırımlarının İBBS Düzey 2’lerde çok yıllık bütçe usullerine uygun olarak dağıtılmasını ve izlenmesini sağlayacaktır. Bölgesel kalkınmayı yürütecek idarî yapıların güçlendirilmesi amacıyla DPT Müsteşarlığı Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü bünyesinde Avrupa Birliği Bölgesel Programlar Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Kurumsal yapılanma ve bölgesel kalkınma ajanslarının oluşturulmasında, DPT, bazı bölgelerde iller arası hizmet birlikleri oluşturarak, NUTS II türü bir yapılanma getirmiştir. Bu bölgesel idarî yapılar, bölgesel kalkınma programlarının hayata geçirilmesinde il ve belediye yönetimlerinin işbirliği içinde çalışmasını sağlamaktadır. Topluluk fonlarıyla desteklenen bölgesel kalkınma projelerinin yürütüldüğü NUTS II bölgelerinde toplam dört hizmet birliği işlevsel vaziyettedir. Yukarıda belirtildiği üzere, bu alandaki müktesebat genel olarak iç hukuka aktarılmayı gerektirmemektedir. Bununla birlikte, Türkiye'nin bölgesel politika ve yapısal araçların kullanımı alanında AB'ye uyum sağlaması için, hâlâ kat etmesi gereken uzun bir yol bulunmaktadır. Bölgesel politikanın merkezî ve bölgesel düzeyde uygulanmasına yönelik yeterli kapasitenin geliştirilmesi için önemli ölçüde çaba gösterilmelidir. Ayrıca, gerekli kurumların kurulması ve yeterli beşerî ve malî kaynakla donatılması gerekmektedir. AB Bölgesel Politikası çerçevesinde, bölgesel kalkınma için yeni hedeflerin belirlenmesi, yeni araçların kullanılması ve bu konuyla ilgilenecek kurumlara yetkilerin ve imkânların sağlanması gerekmektedir. Bu çalışmalar başlangıç düzeyinde olduğu için olası sonuçların, programların bitiş tarihi olarak belirlenen 2006 yılından itibaren görülmesi beklenmektedir.

Bütün bu yaklaşım ve uygulamalar, AB sürecinde ortaya çıkan diğer konulardaki standart ve politikalar gibi, yerel-bölgesel politikalar konusunda da Türkiye de politika ve uygulamalar ortaya koymaktadır. Farklı ölçeklerde uygulama ve modelleri de içeren bu politikalar, tezin içeriğinde ayrıntılı olarak ele alınmakta olup, özellikle orta ve küçük ölçekli yerel- bölgesel kalkınma modellerinin konumuz açısından ayrı bir önemi bulunmaktadır. Tezin beşinci bölümünde ele alınan Yuntağı Kalkınma Projesi de küçük ölçekli bir bölgesel kalkınma modeli olarak ülkemizdeki yerel- bölgesel kalkınma politikalarının anlaşılması açısından yeni bir açılım sağlayacak niteliktedir.

Gelişmiş ya da gelişmemiş bütün bölgelerin kendilerine özgü büyüme potansiyeli yüksek kaynakları bulunmaktadır. Bu kaynaklar, yeraltı ve yerüstü hammadde kaynakları olabildiği gibi, turizm, gelişmiş ulaşım yolları üzerinde olma, geleneksel ama gelişmemiş sektörlerle sahip bulunma, harekete geçirilmemiş, geliştirilmesi ve nitelikli hale getirilmesi gerekli olan insan kaynakları, dünyaya tanıtılması gerekli olan tarihsel ve kültürel zenginlikler vb. olabilir. Bölgeyi diğer bölgelerden farklı kılan ve bölgenin ekonomik büyümesi ve kalkınmasında etkili olabilecek bölge donanımlarının harekete geçirilmesinde o bölgedeki İl Özel idaresi, belediyeler, özel sektör, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri gibi aktörlerin stratejik rolleri bulunmaktadır.

Bir ülkenin hızla kalkınabilmesi, kalkınma düşüncesi ve amacının yalnız merkezî yönetim tarafından değil, tüm kuruluşlar ve kişiler tarafından benimsenmesi ve üzerinde birleştirilerek uygulamaya geçilmesi ile olanaklıdır. Bunun için, devletin yanı sıra diğer kurumların ve fertlerin girişkenlik ve teşebbüs güçlerinden yararlanılması yoluna gidilmelidir. Yerel düzeydeki meclislerin, yörelere ilişkin karar ve uygulamalarda etkin kılınması, yerel halkın katkı ve desteklerinin sağlanması bu açıdan ayrı bir önem taşımaktadır.

Bütün bunlar yeni bir toplumsal iş bölümünün göz önünde bulundurulmasını geleneksel olanların yanı sıra yeni "aktörlerin" ortaya çıkmasını ve yetkilendirilmesini bölgesel kalkınmada yeni teknolojiler ve yöntemlerin uygulanmasını gerektirdiği kadar işbirliği ve sorumluluğun yeni biçimlerine de yol açmaktadır. Ayrıca; kooperatif ağları, partnerlik düzenlemeleri, teknolojik sinerjiler ve insan kaynaklarının ortak geliştirilmesi gibi ekonomik başarıyı belirleyen yerel faktörlerin yönetişimin diğer aktörleri ile yapacağı işbirliği bölgesel kalkınmanın gerçekleşmesinde ve bölgeler arasındaki dengesizliklerin en aza indirilmesinde etkili bir rol oynayacaktır.

Açıklanan ve açıklanmayan daha birçok neden ile proje yörede başarı ile uygulanmış ve yörenin ekonomik, sosyal yaşantısında çok büyük dönüşümler sağlamıştır. Küçük ölçekte ama etkin verimli örnek bir model olarak YKP modelinin ülkenin değişik bölgelerinde uygulanması bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek ve dengeli bir sosyo-ekonomik gelişme için büyük katkılar sağlayacaktır. Bu sonuç ise AB ye uyum sürecindeki Türkiye lehine çok önemli bir fırsat oluşturacaktır.

KAYNAKÇA

- AKIN, F. İlhan, 1980, Devlet Doktrinleri, Fakülteler Matbaası, İstanbul
- AKPINAR,R.,2004,Bölgesel Gelişme Dinamikleri ve Kurumsal Yansımaları:Yerel Büyüme Koalisyonları / Bölgesel Kalkınma Ajansları Deneyimi, Planlama Uzmanlığı Tezi, DPT, Ankara
- AKTAN C. Can, 1999, “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, Türk İdare Dergisi, S.422, Mart
- AKTAR C., 2002, “Bölgesel Politikalar”, Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci, Aktar C.,(ed), İletişim Yayınları, İstanbul
- AL, H., 2004, “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Post Modern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, Amme İdaresi Dergisi ,C.37, S.4
- ALBENİ, M., 2000, Bölgesel Kalkınmada Yüksek Öğrenim Kurumlarının Rolü, (Süleyman Demirel Üniversitesi Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya
- ALDAN, M., 1985, İdari Vesayet Denetimi, İller ve Belediyeler, Y.41, S.475-476, Mayıs-Haziran
- APAN, A., 2004, Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, Çağdaş Yerel Yönetimler, Ekim
- ARMSTRONG,H., 2004, “Regional Policy”, A.El-Agraa (Ed), The Euoropen Union, Economics; & Policies, Seventh Edition,Prentice Hall, England
- AŞGIN, S.,2007, “Dünyada Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Giderme Çabaları ve Türkiye Tecrübesi”, T.İ.D., S.457
- ATAAY, F., 2005, “Bölge Kalkınma Ajansları Tasarısının Kalkınma Anlayışı Üzerine”, Bölge Kalkınma Ajansları, Turan, M.(Ed), Paragraf Yayınevi, Ankara
- ATEŞ,E.,2004, ”Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikaları ve Türkiye”, 2004-Türkiye İktisat Kongresi Üyelik Perspektifinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Tebliğ Metinleri, DPT Yayınları, Ankara
- AVANER, T., 2005, “BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? Turan M. (Ed), Paragraf Yayınevi, Ankara
- Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 2000, “2000 Yılı Genişleme Stratejisi”,Ankara

- Avrupa Kentsel Şartı, 1996, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No:10, Ankara
- AYKAÇ, B., ve Diğerleri, 2003, “ Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, G.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi, S.2003/2
- BALCI, A., 2004, “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması”, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Uzun, T., ve Özen, S.,(ed), Seçkin Yayıncılık, Ankara
- BAYBURTLU M., 2002,“AB Bölgesel Politikası ve Yapısal Fonlar” TOBB, Ekonomik Forum Dergisi, Yıl : 9, Sayı : 02, 15 Şubat – 15 Mart
- BAYRAKTAR, F., 2002, Avrupa Birliği’nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Yayınları, Ankara
- BAYRAMOĞLU, S., 2005, “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Turan M. (ed), Paragraf Yayınevi, Ankara
- BENNİGTON, J. and HARVEY , J., 1999 “Networking in Europe” in Gerry S. (ed.), The New Management of British Local Governmance, Macmillan Pres , London
- BEŞE, E., 2003, “Avrupa Birliği’nin Adalet ve İçişleri Politikası”, Avrupa Birliği: Ortak Politikalar ve Türkiye, M. Kar, H, Arıkan (ed), Beta Yayınevi, İstanbul
- BİLGİN, M., 2002, Bölgesel Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Yönlendiriciliğinin Rolü, Göller Bölgesi Üzerine Bir İnceleme, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya
- BOLAYIR, C., 2000, Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul
- BOZKURT, Ö., ERGUN, T., Sezen, S., 1998, Kamu Yönetimi Sözlüğü, 1. Basım, TODAİE Yayın No: 283, , Ankara
- BOZKURT, Ö., 2002, “Avrupa Birliği Süreci ve Kamu Yönetimi”, Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu, Türk Parlamenterler Birliği, Ankara
- BULAÇ, A., 2001, Avrupa Birliği ve Türkiye, Feza Gazetecilik A.Ş., İstanbul
- BULUT, Y., 2002, “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, Amme İdaresi Dergisi, C.35, S.4, Aralık

BRUSİS, M., 2003, "Institutional Culture, Party Government or Europeanisation? Explaining Executive Change in Bulgaria the Czech Republic and Hungary", Paper presented at DVPW-Kongress, 22.05.2003, Mainz

CAN, E., 2004, Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme, Asil Yayın,Ankara

CAN, H., Özen, Ç., 2007, "Zor Ya da Zoraki Aday: Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Süreci", Türkiye-AB İlişkileri, Efegil, E., Erol, M.S., (ed) Orion Yayınları, Ankara

CAN, H., 2007, "Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sorunları", Efegil, E.,Erol, M.S., (ed) Türkiye AB İlişkileri",Orion Yayınları,Ankara

CANATAN, B., 2001, "Yerellik İlkesi", Galeri Kültür,Ankara

CASELLAS, A., GALLEY,C.C., 1988, "Regional Defination in the European Union: A Questions of Disparities?" Regional Studies, Vol. 33, no.6,

CoR,1999, "Opinion of the Committee of the Regions on the Institutional Aspects of Enlargement "Local and Regional Government at the Heart of Europe", Offical Journal of the European Communities, C 374/15

CoR, (2002a), "Opinion of the Committee Of The Regions on Strategies for promoting Cross-Border And İnterregional Cooperation İn An Enlarged EU-a Basic Document Setting Out Guideliness For The Future", Offical Journal Of The European Communities, C192/37

CoR 2002b, "Regional Local Government Must Have Enhanced Role İn Shaping Enlarged European Union", PRESS/Pres Releases, CoR / 02 / 01058

CoR, 2003, "Draft Resolution Tabled By The CoR Political Groups On The Work Programme And Priorities", Brussels, 29 January

COŞKUN, B., 2004, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerinde Bir Değerlendirme", Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Uzun, T. ve Özen, S., (ed.), Seçkin Yayınevi, Ankara,

COŞKUN, E., 2001, Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye, Cem Yayın Evi,İstanbul

Council of Europe, 1972,Avrupa Konseyi: Teşkilatı, Amaçları, Çalışmaları, Ankara

Council Regulation (EC) No 1257/1999, On Support An Agriculture Guidance And Guarantee Fund (EAGGF) and Amending And Repealing Certain Regulations, OJ L 160, 26.06.1999

- ÇAMUR, K. Cihangir ve Gümüş, Ö., 2005, “İstatistiki Bölge Birimleri-NUTS Sistemi”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Turan, M.(ed), Paragraf Yayınevi, Ankara
- ÇELİKİER, Z., 2002, “Açılış Konuşması”, Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu, Türk Parlamenterler Birliği, Ankara
- ÇOKER, Z., 1995, Yönetim ve Siyaset “Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları”, TODAİ Yayını, Ankara
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, Esra, B.Sipahi, 2007, “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, Sayıştay Dergisi, S:50-51
- DAVER, B., 1975, Siyaset Bilimine Giriş, A.Ü., Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
- DAVUTOĞLU, A., 2001, Stratejik Derinlik, Türkiye'nin Uluslararası Konumu, Küre Yayınları, İstanbul
- DEMİRAL, B., 2006, “Avrupa Birliği ve Türkiye de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik Ve Bölge Yönetimleri”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Özgür H, Parlak B. (ed), Alfa Aktüel, İstanbul
- DEMİRCİ, A, Güneşer, 2005, “Faklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir?, Ne Değildir?, Turan M. (Ed), Paragraf Yayınevi, Ankara,
- DEMİRÖZ, N., 1973, “Ülkemizde Merkezi İdarenin Taşrada Örgütlenme Biçimi”, Türk İdare Dergisi, Yıl.44, Özel Sayı, Ekim
- DİNLER, Z., 2005, Bölgesel İktisat, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa
- DURSUN, D., 1998 , "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasî-İdarî Gelişme", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Dursun, D., Al, H.,(ed), İlke Yayını, İstanbul.
- DPT, 2003, Ulusal Program, DPT Yayını, Ankara
- DPT, 2004, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu, DPT Yayını, Ankara
- DPT, 8. BYKP, 2000, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara
- EKE, A. Erkan, 1982, Anakent Yönetim ve Yönetimler Arası İlişkiler, A.Ü. S.B.F. Yayını, Ankara
- ELİÇİN Y. Arıkan, 2004, “Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler”, Görüş Dergisi, Mart
- ELİÇİN Y, Arıkan, 2006, “Avrupa Bütünleşmesi ve Bölgecilik”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Özgür, H., Parlak, B.,(ed), Alfa Aktüel, İstanbul

- ERAYDIN, A., 2004, “Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler”, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, C.,10-12, DPT Yayını, Ankara
- ERBAY, Y., 2000, “Yerel Yönetimlerde Nasıl Reform Yapamayız?”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 2/2000
- ERGUN, T., POLATOĞLU A., 1992, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, No:241, Ankara
- ERKAN, H., 1996, “Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme”, T.İş Bankası Yayını,İstanbul
- EREN, V., Ocak-Mart, 2003 “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, A.Ü S.B.F. Dergisi, Sayı: 58-1
- ERYILMAZ, B., 1994, “Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti”, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, Akyüz, V., ve Ünlü, S.,(ed.), İlke Yayınları,İstanbul
- ERYILMAZ, B., 1995, “Yerel Yönetim Sendromu”, Yeni Türkiye, S.4
- ERYILMAZ, B., 1997, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık,İstanbul
- ERYILMAZ, B., 2006, Kamu Yönetimi, Seçkin Dağıtım, İstanbul
- ESEN S., 2001, “Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi” A.Ü SBF Dergisi, Cilt:59, Sayı:4, European Commission Directorate – General for Regional Policy, 2000”Sound Management of the Structural Funds: a major is sue for the Union’s development”
- FREİDMAN, M., 1988, “Kapitalizm ve Özgürlük”, Erbil, D. (Çev), Altın Kitaplar Yayını, İstanbul
- GERAY, C., 1993, “KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.1, Ocak
- GERAY, C. 1995, “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.5, Eylül
- GERAY, C., 1997, “Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme”, A.Ü.S.B.F.Dergisi, C.52, No:1- 4, Ocak -Aralık
- GERAY, C., 1999, “Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve İlçe Köy Birlikleri Önerisi”, Ç.Y.Y.,C.8,S.2

- GERAY, C., CERİT, S., 1997, “2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yönetimsel Bölümleme”, - 21.Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yerel-Yerinden Yönetim Grubu Bildirileri, TODAİE yayını, Ankara
- GOLDSMİTH, M.J.F., and Klausen, K.K., 1997, European Integration and Local Government, Edward Elgar, Cheltenham
- GÖKDERE, A., 1991, “Gümrük Birliği Açısından Avrupa Topluluğu ve Türkiye İlişkileri”, Ankara
- GÖRMEZ, K., “Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği”, Hizmet-İş Sendikası Yayınları
- GÖNÜL, M., 1992, “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, A.İ.D., C.25, S.3
- GÖRMEZ, K., 1997, “Yerel Demokrasi ve Türkiye”, Vadi Yayını, Konya
- GÖRMEZ, K., 2000, “Demokratikleşme Açısından Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 4/2000
- GÖYMEN, K., 1999, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, Amme İdaresi Dergisi, S.4, Aralık
- GÖYMEN, K., 2000, “Bölgesel Kalkınmada Yerel İdareciliğin Rolü”, Yoksulluk, TESEV Yayınları , İstanbul
- GÖYMEN, K., 2000, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, S.2
- GÖZE, A., 1982, Siyasi Düşünce Tarihi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul
- GÖZÜBÜYÜK, Ş., 1991, Yönetim Hukuku , S Yayınları, Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, Ş., 1998, Anayasa Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara
- GÜL, H., 2005, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına Adem-i Merkezileşme, Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılılarından Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform, Özgür, H., Kösecik, M., (ed), Nobel Yayınevi, Ankara
- GÜLER, B. Ayman, 2004, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, Hukuk ve Adalet Dergisi, Bahar Sayısı.
- GÜLER, B. Ayman, 2005, “Sunuş”, Bölge Kalkınma Ajansları, Turan, M.(ed), Paragraf Yayınevi, Ankara

- GÜLER, B. Ayman,2005, Devlette Reform Yazıları: “Dünya’ da ve Türkiye’ de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyonu” , Paragraf Yayınevi, Ankara
- GÜNDAY, M., 1996, “İdare Hukuku”, İmaj Yayıncılık, Ankara
- GÜVEN, E., 2002, “Üçüncü Sunuş”, Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu, Türk Parlamenterler Birliği,Ankara
- HAMAMCI, C., 1990, “1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu Bildirileri, Ankara Büyükşehir Belediyesi-IULA-EMME Yayını, Ankara
- Han, E., Kaya, A.Ayşen, 2006, Kalkınma Ekonomisi Teori ve Politika, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- HEPER, M., 1974, Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ Yayını, Ankara
- Hizmet-İş Sendikası, 1999, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Ankara
- HOOGLE L. & MARKS G., 1996, “Europe With the Regions: Channel of Regional Representation in the European Union”. Publius. Volume 26. Issue 1, (Winter)
- IULA- EMME, 1994, Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, IULA-EMME Yayını, İstanbul
- İKV,1988, “Avrupa Topluluklarının Bölgesel Kalkınma Politikası”, 1975–1987, İKV Yayınları, İstanbul
- İKV, 2001, Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumu, İKV Yayınları,İstanbul
- İKV, 2005, Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası, İKV Yayını, İstanbul
- İNAÇ, H., Ünal, F., 2007, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Nisan, Sayı 17, Kütahya
- JEFFERY, C., 2000, “The Regions And Amsterdam: Whatever Happened to the Third Level”, Lynch, Philip /NeuwahL, Nanette/Rees, G. Wyn (Eds.) Reforming The European Union From Maastricht To Amsterdam,(England:Longman),
- Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevler Hakkındaki 5449 Sayılı Kanun
- KAPANİ, M.,1975, Siyaset Birimine Giriş, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları ,C.1
- KARAMAN, T.,2000, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler” Türk İdare Dergisi,S. 426

- KELEŞ, R., Erbay, Y., 1999, "Avrupa Konseyi'nin Bölgeselleşme Olgusuna Bakışı." Çağdaş Yerel Yönetimler, C.8,
- KELEŞ, R., 1993, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, IULA-EMME Yayını, İstanbul,
- KELEŞ, R., 1994, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye", Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Konferansı, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenaur Vakfı, Ankara,
- KELEŞ, R., 1998, "Bölge Gerçeği ve Avrupa", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.7, S.2
- KELEŞ, R., 1999, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, , TBD ve Konrad A. Vakfı Yayını, Ankara
- KELEŞ, R., 2006, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayın Evi, İstanbul
- KENDİR, H., 2005, "TÜSİAD ve Bölge Politikaları", Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Turan M. (Ed), Paragraf Yayınevi, Ankara
- KIŞLALI, A. Taner, 1987, Siyaset Bilimi, A.Ü.B.Y.Y.O. Yay. No:9, Ankara
- KOÇDEMİR, K., 1999, "Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler", Türk İdare Dergisi, Yıl 71, S.424
- KOÇDEMİR, K., 2000, "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", Türk İdare Dergisi, S. 426
- KOYUNCU, B., 2000, "Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.1, S.1
- KÖKER, L., 1992, Demokrasi Üzerine Yazılar, İmge Kitap Evi, Ankara
- KÖSECİK, M., Yıldırım, F., 2001, "Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", Türk İdare Dergisi, S.431
- KÖSECİK, M., ÖZGÜR, H., 2005, "Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1, Özgür, H., Kösecik M. (ed), Nobel Yayını, Ankara
- KRABBE, H., 1965, Devlet Teorisinin Tenkitli İzahı, Tolga M.V., (çev), İstanbul İktisadi ve İdari Bilimler Akademisi Yayını
- KUL, R., 2002, Avrupa Birliği'nde Yerel Özerklik Yaklaşımı ve Türkiye'nin Uyum Sorunu, Marmara Üniversitesi S.B.E. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul
- LAURENCE, E., Jr. Lynn, 2001, Public Management, Sage Publications, Chicago
- Local Government Management Board, 1996, Guide to Europe, LGMB, London

- MAÇ, N., 2006, Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye, Konya Ticaret Odası Araştırma Raporu, s.1
- MENGİ, A., 1998, Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık, Ankara
- MENGİ, A., 2001, "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölge Planlaması ve Türkiye", GAP Review, Mayıs
- MENGİ, A., Algan, N., 2003, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği, Siyasal Kitapevi, Ankara
- MERAY, L. Seha, 1975, Devletler Hukukuna Giriş, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, C.1
- NADAROĞLU, H. ,1994, Mahalli İdareler, Beta Yayını, İstanbul
- NALBANT, A., 1996, "Bölgesel Devlet : Yeni Bir Devlet Biçimi mi ? Kuramsal Temeller", A.İ.D., C.29, S.2
- OPPENHEİMER, F.,1984, Devlet, Şenel, A., Sabuncu, Y., (Çev.), Kaynak Yayınları, İstanbul
- ORALALP, F., 2001, "AB Bölgesel Kalkınma Politikaları" GAP Review, Mayıs
- ORTAYLI, İ, 1974, Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler, , TODAİE Yayını, Ankara
- ORTAYLI, İ., 1979, Türkiye İdari Tarihi, TODAİE Yayını, Ankara
- ORTAYLI, İ, 1985, Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayını, İstanbul
- OWEN, E. Hughes, 2003, Public Management and Administration, Third Edition, Macmillan Press, London,
- ÖKMEN, M, ve diğerleri, 2004, "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler", Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi, Yılmaz, A., Ökmen M.(ed), Gazi Kitapevi, Ankara
- ÖKMEN, M., 2002, "Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye", Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, Parlak, B., ÖZGÜR, H.,(ed), Alfa Yayını, İstanbul
- ÖKMEN, M., 2003, Kent, Çevre ve Globalleşme, Alfa Yayını, İstanbul
- ÖKMEN, M., 2005, "Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform , Özgür, H., Kösecik M.,(ed), Nobel Yayını, Ankara

- ÖKMEN, M., 2005, “Liberal Düşüncenin Yerel Yönetim-Kent Pratiği Üzerine Notlar”, “Kamu Yönetimi Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metotlar”, Arslan, N. Talat(ed), Aktüel, İstanbul
- ÖKMEN, M., 2006, “Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri”, AB yolunda Türkiye: Müzakere Sürecinin Ekonomi Politiği, Dikkaya, M., (ed), Alfa Yayınevi, İstanbul
- ÖKMEN, M., 2007, “Salihli Kentsel Alanında Aktörler Arası İşbirliği ve Kalkınma Çabaları”,Kentsel Alan Yönetimi Sempozyumu Bildirisi, 15 Ocak, Nazilli,
- ÖMÜRGÖNLÜŞEN, U., 2003, “Kamu Sektörünün Yönetim Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Çağdaş Kamu Yönetimi-1, Acar,M.,Özgür,H. (ed), Nobel Yayını,Ankara
- ÖNER, Ş., 2006, Türkiye’de Belediye Yönetimi, Nobel Yayını, Ankara
- ÖRNEK, A., 1991, Kamu Yönetimi, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul
- ÖZEL, M., 2001, “Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme ve Türkiye”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi
- ÖZEL M., 2004, “Avrupa Birliğinde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu”, Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi, C.59, S.2
- ÖZER, M., 2006, Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, Platin Yayınları, Ankara
- ÖZGÜR, H., Dulupcu, M.Ali, 2006, “Yerel Ekonomik Gelişmede Yerel Yönetimlerin Rolü”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Özgür, H., Parlak, B. (ed), Alfa Aktüel,Ankara
- ÖZKÜTEN, S., Ergünel, M., 1992, “Avrupa Topluluğunun Bölgesel Politikası”, T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara
- ÖZTEKİN, A., 2003, Siyaset Bilimine Giriş, Siyasal Kitabevi, Ankara
- PARLAK, B., 2002,“Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Türkiye de Yerel Yönetimler, Parlak,B., Özgür,H. (ed),Alfa Yayını, İstanbul
- PARLAK, B., Sobacı, Z.,2005, Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler, Alfa Yayını, İstanbul

- PARLAK, B., 2005, “Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerleşme”, Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi, Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metotlar, Arslan, N. Talat (ed), Aktüel, İstanbul
- PARLAK, B., 2006, “Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler.”, Özgür, H. , Parlak, B. (ed), Alfa Aktüel, İstanbul
- PARLAK, B., Sobacı, Z., 2008, Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Ulusal ve Küresel Perspektifler, Alfa Aktüel, İstanbul
- PETER J., 2000, “The Europeanisation of Sub-national Governance”, Urban Studies, Vol. 37, No:5-6, Birkbeck College, University of London,
- POLATOĞLU, A., 1985, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu Ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, Amme İdaresi Dergisi, C.18, S.4
- Resmi Gazete, 1992, S.21364
- ROBERT B., 1993, “European Local Government Systems” , Local Government in the Europe, R. J. Benneth (ed.), Belhaven Pres, N.Y.
- SAĞBAŞ İ., “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası”, Avrupa Birliği Ortak Politikaları ve Türkiye, Kar, M., Arıkan, H., (ed), Beta Yayınevi, İstanbul,
- SAKWA, R., Stevens, A., 2008, Contemporary Europe, Palgrave Macmillan, China
- SALUR, Ş., 2006, “Türkiye-AB İlişkilerinin Türkiye’nin Demokratikleşmesi Üzerindeki Etkileri; Yönetim Reformları Çerçevesinden Bir Bakış”, AB yolunda Türkiye; Müzakere Sürecinin Ekonomi Politikası, Dikkaya, M., (ed.), Alfa Aktüel Yayınevi, Ankara
- SAYGILIOĞLU, N., Arı, S., 2002, Etkin Devlet, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul
- SAYIN, D., 2005, “Hizmette Yerellik Ve Bölgecilik”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? Turan M. (ed), Paragraf Yayınevi, Ankara
- SEZAL, İ., 1991, Sosyal Bilimlerde Temel Kavramlar, Akçağ Yayını, Ankara
- Şahin, R., 1998, “Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği”, DPT Yayını, Ankara,
- ŞENGÜL, R., Yazkan, E., 2007, “Yönetişim Modeli Olarak Kalkınma Ajansları”, Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi, Yılmaz, A., Bozkurt, Y., (ed), Gazi Kitapevi, Ankara

- T.C. Başbakanlık, 2003, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, T.C Başbakanlık Yayını, Ankara
- T.C. Başbakanlık, 1999, Avrupa Birliği ve Türkiye, 4.Baskı, Dış Ticaret Müsteşarlığı Yayını, Ankara
- T.C. İçişleri Bakanlığı: Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarısı, “Genel Gerekçe” Başlığı, 1998, Ankara,
- TAMER, M., 1994, Bölge Valiliği,Tamer Ofset, Ankara
- TAMER, M., 2001, Kalkınma ve Bölge Valiliği, DPT Yayınları, Ankara
- TANİLLİ, S., 1982, Devlet ve Demokrasi, Say Kitap Pazarlama, İstanbul
- TAŞ, İ. Ethem, 2003, Avrupa Birliği Bünyesinde Yerel Yönetim Politikaları ve Türkiye, Marmara Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi
- TBMM, 1984, Millet Meclisi Tutanak Dergisi, C.5.
- TEKELİ, İ., 1971, Bölge Planlaması Üzerine , İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, İstanbul
- TEKELİ, İ., 1996, “Katılımdan Beklentilerimiz Zaman İçinde Nitelik Değiştiriyor”, Ada Kentliyim Dergisi, Sonbahar,Ankara
- TEKELİ, İ., İlkin S., 2005, Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik, 2.Baskı, Ümit Yayıncılık, İstanbul
- TEKELİ, İ., 2008, Türkiye’ de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları, Tarih Vakfı, Yurt Yayınları, İstanbul
- TEKİNALP, G., Tekinalp, Ü.,2000, Avrupa Birliği Hukuku, Beta, İstanbul
- TODAİE, 1992, KAYA Raporu, TODAİE Yayını, Ankara
- TOPLANSKÁ, M., Javorčík, P.,2003, Negotiating Countries In The Accession Negotiations” Slovak Foreign Policy Affairs, Brussels
- TOPRAK, Z., 1997, “Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu”, Türk İdare Dergisi, S.417, Aralık
- TOPRAK, Z., 2001, Bütünleşik Kıyı Bölgesi Yönetimi,Yerel Yönetimler, İzmir Yerel Gündem 21 Yayını
- TORTOP, 1992, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme”, Amme İdaresi Dergisi, C.25, S.3, Ankara
- TORTOP, N. ve diğerleri, 2006, Mahalli İdareler, Nobel Yayınevi, Ankara
- TURAN, M., 2005, “Bölgesel Kalkınma Programları”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Turan, M.(ed), Paragraf Yayınevi, Ankara

- Turkish Delegation, 1961, “National and Regional Economic Planning, in Turkey”, Techniques of Analysis for Less Developed Areas, European Productivity Agency of the Organisation for European Economic Cooperation, W.Isard, J.H.Cumberland,(ed), Paris
- TUTUM, C., 1994, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV, Yayın No :3
- TÜRE, İ., 1998, “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği , Sorunları ve Çözüm Arayışları”, Amme İdaresi Dergisi, C.31, S.2
- Türk-Atlantik Andlaşması Derneği, 1970, Uluslararası Kuruluşlar ve Türkiye, No:6, Ankara.
- TÜRKKAN, E., “İktisadi Liberalizm, Sosyal Adalet ve Demokrasi”, Yeni Form Dergisi, C.8,
- TÜRKOĞLU, M., 2002, Bölgesel Kalkınmada Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Rolü ve Göller Bölgesi Örneği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi S.B.E.
- TÜSİAD, 1995, Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, TÜSİAD Yayını, İstanbul,
- UCLG-M.(United Cities and Local Governments), 2005, “Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve İşlevleri”, IULA-EMME Yayını, İstanbul
- ULRİCH, B.,2001, Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumu, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, İstanbul
- ULUSOY, A, Akdemir,T.,2001, Mahalli İdareler, Teori,Uygulama, Maliye, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- United Nation, 1962, Decentralization For National And Local Development, New York
- UZUN, T., 2002, Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sorunları, Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, 1. Baskı , Parlak B., Özgür H.(ed), Alfa Yayınları, İstanbul
- ÜNLÜ, H., 1993, Yönetimler Arası İlişkiler, Kent Basımevi, İstanbul
- ÜSKÜL, Z., 1995, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, Yönetimde Yapılanma Özel Sayısı, Yeni Türkiye Dergisi, Mayıs-Haziran , Yıl:1,S.4
- WALTER J. M. KİCKERT, 2005, Distinctiveness In The Study Of Public Management In Europe, Public Management Review, Vol. 7 Issue 4,
- YALÇINDAĞ. S., 1998 , “Belediyelerimiz ve Başkanları”, Türk İdare Dergisi, S. 421

- YAŞAMIŞ, F. Demir, 1997, “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: “Administration’dan Management’a”, T.İ.D, S.417
- YAVUZ, F., 1966, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, Ankara
- Yerel Gündem 21 Raporu
- YETER, E., 2002, “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği ve Kastamonu Uygulaması”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 11
- YIKILMAZ, N., 2003, Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, TMMOB- Metalurji Mühendisleri Odası, Metalurji Dergisi, S.136, Ankara.
- YILDIRIM, T, 1995, İdare Hukuku Açısından Bölge Kalkınması ve GAP Modeli, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi S.B.E.
- YILDIRIM, İ., 2004, Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetim, T.B.M.M. Kütüphanesi
- YILMAZ, A., 2007, “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar ”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.17
- YUMER, R., 1988, Liberalizmin Temel İlkesi, Yeni Form , C.9, Turhan Yayınları, Ankara
- ZABUNOĞLU, Y., 1973, Kamu Hukukuna Giriş, Ankara Üniversitesi H.F.Yayınları, No:328, Ankara

İNTERNET KAYNAKLARI

- BERBER, M. ve Çelepçi, E., 2005, “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu, www.metinberber.ktu.edu.tr/linkler/kajans.pdf (Erişim Tarihi:10.01.2008)
- ÇAKMAK, D., 2007, “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB İlkelerine Göre Yeniden Yapılandırılması: Merkezîyetçilikten Adem-i Merkezîyetçiliğe”, http://mail.google.com/mail/?ui=1&realattid=f_f9gtwbfl&attid=0.1&disp=vah&view=att&th=1167b6858235e0ff ,(Erişim Tarihi: 26.11.2007)
- DEMİRCİ, A. Güneşer, “Bölgesel Kalkınma Ajansları”, 2003 Yılı Sosyal Bilimler Kongresinde Sunulan Bildiri Metni, www.yayaed.org, (Erişim Tarihi:12.05.2008)

<http://www.abgs.gov.tr/>,(Erişim Tarihi:02.02.2008)

<http://www.coe.int/>. (Erişim Tarihi:13.01.2008)

<http://www.iula-emme.org/wssd/yönetisim>, (Erişim Tarihi:02.08.2008,)

OECD, 1998b, European Principles For Public Administration, Sıgma Papers No.27,

<http://www.oecd.org/puma/simaweb> (Erişim Tarihi:15.01.2008)

TESEV, 2000, Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, <http://www.tesev.org.tr/projeler/projedevletrefrapor.php> (Erişim Tarihi: 09.03.2008).

www.dpt.gov.tr , (Erişim Tarihi:20.05.2008)