

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

DOKTORA TEZİ

**AVRUPA BİRLİĞİ YEREL YÖNETİMLER
EKSENİNDE ÖRGÜTLENME MODELLERİ**

**BİLAL ŞİNİK
2502010001**

**TEZ DANIŞMANI
DOÇ.DR.ADALET B. ALADA**

İSTANBUL-2007

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

DOKTORA TEZİ

**AVRUPA BİRLİĞİ YEREL YÖNETİMLER
EKSENİNDE ÖRGÜTLENME MODELLERİ**

**BİLAL ŞİNİK
2502010001**

**TEZ DANIŞMANI
DOÇ.DR.ADALET B. ALADA**

İSTANBUL–2007

**Bu Çalışma İstanbul Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projelerince Desteklenmiştir.
Proje No: T-310/03312003**

“AVRUPA BİRLİĞİ YEREL YÖNETİMLER EKSENİNDE ÖRGÜTLENME MODELLERİ”

Bilal Şinik

ÖZ

Avrupa, 1945 sonrası sosyal, ekonomik ve siyasal çok önemli değişiklikler geçirmiştir. Yaşanan bu değişiklikler yerel yönetimleri de yakından etkilemiştir. Bu dönemde, yönetimler arası hizmetlerin yerine getirilmesinde sorumlulukların aşağıya doğru verilmesinde doğal bir eğilim vardı. 1970 sonrası ise ekonomik bunalım sonucu, güç ve yetkilerin merkezi yönetime kaydığı ve yerel yönetimlerin yerel politikayı belirlemedeki rolünün azaldığı görülür. 1980 ve devamında ise Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar kamu yönetimlerinin dolayısıyla da yerel yönetimlerin reforma tabi tutulma sürecinde çok önemli işlevler görmüştür.

Bu uluslar arası kuruluşların yanı sıra, 1950’den itibaren Avrupa Konseyi’nin, 1990 sonrası da Avrupa Birliği’nin üye ya da aday ülke kamu yönetimleri ve yerel yönetimleri üzerine etkileri söz konusudur. Aslında ne Avrupa Konseyi ne de Avrupa Birliği’nin, üye ülkelerinin yönetsel yapılarına ve yerel yönetimlerine doğrudan müdahale etme gibi bir yetkisi yoktur. Bununla beraber, Avrupa Birliği’nin uyguladığı çeşitli politikalarla üye ve aday ülkelerin yönetsel yapılarını şekillendirdiği görülür. Bölgeselleşme bunlardan en önemlilerindedir.

Bu çerçevede çalışmada 1945’den günümüze Avrupa’da yerel yönetimlerle ilgili olarak öne çıkan kavramlar tespit edilmiştir; özellikle öne çıkan yerel özerklik ve yerel katılım kavramları bağlamında Fransa, Macaristan ve Türkiye’nin yerel yönetim modellerini değerlendirerek, bu modellerin hangi aşamada olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca yukarıda kısaca ifade edilen dünyadaki ve Avrupadaki gelişmeler karşısında Fransa, Macaristan ve Türkiye’nin ne şekilde tepki verdiği araştırılmıştır.

Sonuç olarak başta Avrupa Birliği olmak üzere Dünya Bankası, OECD ve IMF gibi örgütlenmeler, ülkelerin yönetim yapılarını şekillendirmektedir. Bu etki Macaristan ve Türkiye gibi orta gelişmişlik düzeyindeki ülkelerde daha yoğun olarak hissedilmektedir.

“ORGANIZATION MODELS FOR LOCAL GOVERNMENT IN EUROPEAN UNION”

Bilal Şinik

ABSTRACT

Following 1945, Europe has seen drastic social, economic, and political changes. These changes have closely affected the local governments. In this period, there has been a natural tendency to give responsibilities downwards for providing intergovernmental services. Following the economic depression after 1970, power and authority have moved to central administrations and local governments' role in determining local politics has decreased.

In 1980's, on the other hand, international organizations such as World Bank, IMF and OECD have served important functions during the process of reforming public administrations and thus local governments.

In addition to these establishments, the Council of Europe after 1950 and the European Union after 1990 have affected the public administrations and local governments of member or candidate countries. In fact, neither the Council of Europe nor the European Union has the authority to directly interfere with the administrative structures and local governments of member states. However, it is also observed that the European Union has shaped the administrative structures of member and candidate countries with the policies it implements.

In this respect, this study determines the important concepts related to local governments in Europe that gained importance after 1945 to date. This study also evaluates the local governmental models in France, Hungary and Turkey in terms of local autonomy and local participation and then determines where these models stand. Besides, how France, Hungary and Turkey will react against developments in the world and in Europe mentioned above is investigated.

In conclusion, organizations such as European Union, World Bank, OECD and IMF form the structures of countries. This impact is observed more in developing countries such as Hungary and Turkey.

ÖNSÖZ

Özellikle 1980 sonrası gerek dünyada gerekse Avrupa'da meydana gelen gelişmeler, ülkelerin yönetsel yapıları üzerinde baskılara ve meydan okumalara neden olmuştur. Ülkelerin bu gelişmelere verdikleri tepki ise, sahip oldukları, siyasal ve yönetsel gelenekler nedeniyle, her zaman aynı olmamıştır.

Bu çerçevede çalışmanın amacı, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından günümüze Avrupa'da yerel yönetimlerle ilgili olarak öne çıkan sorunların ve kavramların tespit edilerek (katılım, özerklik gibi); incelenecek ülkelerin (Fransa, Macaristan ve Türkiye) yerel yönetim modellerinin bu kavramlar çerçevesinde değerlendirilmesidir. Ayrıca yukarıda ifade edildiği gibi dünyadaki ve Avrupadaki gelişmeler karşısında Fransa, Macaristan ve Türkiye'nin ne şekilde tepki verdiği araştırılmıştır. Fransa ve Macaristan köklü devlet gelenekleri ve üniter yapılarıyla Türkiye ile benzerdir. Özellikle AB'nin –merkeziyetçi yönetim yapısı ve kamu yönetimine hakim olan zihniyet itibarıyla Türkiye'ye çok benzeyen- Macaristan üzerindeki etkileri adaylık sürecindeki Türkiye için, gelecekteki yönetsel ve ekonomik yapısı hakkında ipuçları verecektir. Bunun yanı sıra yönetsel yapısını örnek aldığımız Fransa'nın 2003'te ve sonrasında yaşadığı gelişmelerin incelenmesi Türkiye'nin yönetsel yapısı açısından önem taşır.

Bu konuda çalışma yapmamızın bir nedeni ise karşılaştırmalı yerel yönetimler konusunda Türkiye'deki yazında büyük bir boşluğun olmasıdır. Ne yazık ki uzun yıllar Türkiye'de karşılaştırmaya gereken önem verilmemiştir. Oysa özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yönetsel yapılarının geçirdiği değişim ve dönüşümün incelenmesi, uygulamadaki artı ve eksilerinin değerlendirilmesi Türkiye gibi yönetsel yapısında sürekli reform tartışmalarının yaşandığı ülkeler için önemli açılımlar sağlayacaktır.

Son olarak, bu konuda bir tez hazırlamak için -başlangıcından sonuna kadar- beni teşvik ve motive eden, ayrıca değerli zaman ve kaynaklarını benimle paylaşan,

gerçek bir danışman sayın Doç. Dr. Adalet B. ALADA'ya sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Tez izleme komitemde bulunarak değerli görüş ve eleştirileriyle bu çalışmanın ortaya çıkmasında katkıları olan sayın Prof. Dr. İl Han ÖZAY ve Prof. Dr. Zehreddin ASLAN'a ayrıca teşekkür ederim. Doktora tezimin özellikle yazılma aşamasında sağladığı kolaylık ve destekler için Anabilim Dalı Başkanım Yrd. Doç. Dr. Şebnem Sayhan'a da teşekkürü borç bilirim. Ayrıca, çalışmama maddi destek sağlayan İstanbul Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Destekleme Fonu'na (Proje No: T-310/03312003) teşekkür ederim. Son olarak tezin yazımı süresince benimle birlikte sıkıntılara katlanan ve maddi manevi desteğini benden esirgemeyen eşim Özlem'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER	vii
TABLOLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ	xii
KISALTMALAR.....	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLER

1.1. AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLERE TARİHSEL BİR BAKIŞ.....	7
1.1.1. 1945- 1973 Dönemi.....	7
1.1.2. 1974- 2000 Dönemi.....	14
1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE TARİHSEL BİR BAKIŞ.....	19
1.2.1. 1945- 1980 Dönemi.....	19
1.2.2. 1980- 2000 Dönemi.....	27

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA KONSEYİ, AVRUPA BİRLİĞİ ve KÜRESEL KURULUŞLARIN ÇALIŞMALARINDA YEREL YÖNETİMLER

2.1. AVRUPA KONSEYİ ÇALIŞMALARINDA YEREL YÖNETİMLER.....	35
2.1.1. Avrupa Konseyi'nin Kuruluşu ve Organları.....	35
2.1.1.1. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi.....	37
2.1.2. Avrupa Konseyi'nin Yerel Yönetimlerle İlgili Çalışmaları.....	40
2.1.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	44
2.1.2.2. Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı (Avrupa Bölgesel Demokrasi Şartı).....	47

2.1.2.3. Avrupa Kentsel Şartı.....	49
2.1.2.4. Avrupa Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi.....	51
2.1.2.5. Yerel Demokrasi (Local Democracy- LODE) Programı.....	51
2.2. AVRUPA BİRLİĞİ ÇALIŞMALARINDA YEREL YÖNETİMLER.....	52
2.2.1. Avrupa Birliği'nin Kuruluşu ve Organları	52
2.2.2. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlerle İlgili Çalışmaları.....	56
2.2.2.1. Bölgeler Komitesi.....	59
2.2.2.1.1. Bölgeler Komitesi'nin Kökenleri.....	59
2.2.2.1.2. Bölgeler Komitesi'nin Kuruluşu ve İşleyişi.....	63
2.2.2.1.3. Bölgeler Komitesi'nin Zayıf Yanları.....	65
2.2.3. Yerellik İlkesi (The Principle of Subsidiarity).....	67.
2.2.4. Ulusötesi Ağlar/Birlikler (Transnational Networks/Associations)....	69
2.2.4.1. Avrupa Bölgeler Assemblesi (AER).....	71
2.2.4.2. Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi.....	71
2.2.5. Yapısal Fonlar.....	72
2.3. KÜRESEL İDARİ ve MALİ KURULUŞLARIN YERELE ETKİLERİ...74	
2.3.1. Birleşmiş Milletler (UN/BM).....	76
2.3.2. Dünya Bankası (WB).....	78
2.3.3. Uluslar Arası Para Fonu (IMF).....	80
2.3.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD).....	81

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER

3.1. FRANSA'NIN GENEL SİYASAL ve YÖNETSEL DURUMUNUN TARİHSEL ARKA PLANI.....	84
3.2. 1982 ÖNCESİ FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER.....	87
3.3. ADEMİ MERKEZİLEŞME YOLUNDA İLK BASAMAK: 1982 YEREL YÖNETİMLER REFORMU.....	91
3.3.1. 1982 Reformunu Hazırlayan Koşullar.....	92
3.3.2. 1982 Reformunun Özellikleri.....	95
3.3.3. 1982 Reformunun Değerlendirilmesi.....	97

3.4. ADEMİ MERKEZİLEŞME YOLUNDA İKİNCİ BASAMAK: 2003 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE SONRASI	99
3.4.1. 2003 Anayasa Değişikliğine Giden Yol.....	99
3.4.2. 2003 Anayasa Değişikliği.....	102
3.4.2. 2003 Anayasa Değişikliği Sonrası Gelişmeler.....	105
3.5. FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER ve AVRUPA BİRLİĞİ	111
3.5.1. Reformlar Sonrası Fransa'da Bugünkü Yerel Yönetim Yapısı.....	111
3.5.1.1. Komün (Commune).....	112
3.5.1.2. İl Yerel Yönetimi (Département).....	114
3.5.1.3. Bölge Yerel Yönetimi.....	116
3.5.2. Avrupa Birliği'nin Fransız Yerel Yönetimlerine Etkisi.....	117

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MACARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

4.1. MACARİSTAN'IN GENEL SİYASAL ve YÖNETSEL DURUMUNUN TARİHSEL ARKA PLANI	123
4.2. 1990 ÖNCESİ MACARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER	129
4.3. 1990 SONRASI MACARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER	135
4.3.1. 1990 Yerel Yönetimler Yasası.....	135
4.3.2. Yerel Yönetim Yasasında 1994 Değişiklikleri.....	139
4.3.3. Belediye İflas Yasası.....	141
4.4. MACARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER ve AVRUPA BİRLİĞİ	151
4.4.1. Macaristan'ın Bugünkü Yerel Yönetim Yapısı.....	151
4.4.1.1. Belediye	152
4.4.1.2. İl Yönetimi (County).....	160
4.4.1.3. Başkentin Statüsü.....	160
4.4.2. Avrupa Birliği'nin Macaristan Yerel Yönetimlerine Etkisi.....	161
4.4.2.1. Macaristan'da Bölgeselleşme Adımları.....	167
4.4.2.2. Macaristan'da Yereli Etkileyen Diğer Uluslararası Kuruluşlar.....	171

BEŞİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMLARI ÜZERİNDEN BİR KARŞILAŞTIRMA

5.1. YEREL ÖZERKLİK ve YEREL KATILIM KAVRAMLARI ÇERÇEVESİNDE KARŞILAŞTIRMA	174
5.1.1. Yerel Özerklik.....	174
5.1.1.1. Uygulama İçin Bir Rehber: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	177
5.1.1.2. Uygulamada Yerel Özerklik: Ülke Örnekleri.....	181
5.1.1.2.1. Türkiye’de Yerel Özerklik.....	181
5.1.1.2.2. Macaristan’da Yerel Özerklik.....	187
5.1.1.2.3. Fransa’da Yerel Özerklik.....	192
5.1.1.3. Yerel Özerklik Açısından Ülke Değerlendirmeleri.....	197
5.1.2. Yerel Katılım.....	200
5.1.2.1. Uygulamada Yerel Katılım: Ülke Örnekleri.....	203
5.1.2.1.1. Türkiye’de Yerel Katılım.....	203
5.1.2.1.1.1. İhtisas Komisyonları.....	205
5.1.2.1.1.2. Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri...207	
5.1.2.1.1.2.1. Yerel Gündem 21.....	207
5.1.2.1.1.2.2. Kent Konseyleri.....	209
5.1.2.1.2. Macaristan’da Yerel Katılım.....	213
5.1.2.1.2.1. Yerel Referandum.....	213
5.1.2.1.2.2. Halk Toplantıları (Public Hearings).....	215
5.1.2.1.2.3. Halk İnisiyatifi.....	216
5.1.2.1.2.4. Yerel Gündem 21 ve Macar Yerel Yönetimleri.....	216
5.1.2.1.3. Fransa’da Yerel Katılım.....	218
5.1.2.1.3.1. Yerel Referandum.....	219
5.1.2.1.3.2. Dilekçe Verme Hakkı ve Seçmenlere Danışma.....	221
5.1.2.1.3.3. Mahalle Konseyleri.....	222
5.1.2.1.3.4. Yerel Gündem 21 ve Fransız Yerel	

Yönetimleri.....	222
5.1.2.2. Yerel Katılım Açısından Ülke Değerlendirmeleri.....	224

ALTINCI BÖLÜM
BÖLGESELLEŞME ve YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI ÜZERİNE
KARŞILAŞTIRMA

6.1. BÖLGESELLEŞME BAĞLAMINDA ÜLKE DEĞERLENDİRMELERİ.....	229
6.1.1. Türkiye’de Bölgeselleş(tir)me.....	230
6.1.1.1. İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgelerinde Bölgesel Talep ve Değerlendirmeler.....	231
6.1.1.1.1. İlerleme Raporlarında Bölgesel Talep ve Değerlendirmeler.....	231
6.1.1.1.2. Katılım Ortaklığı Belgelerinde Bölgesel Talep ve Değerlendirmeler.....	235
6.1.1.2. Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajansları.....	237
6.1.1.2.1. Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajansları Üzerine Bir Değerlendirme.....	240
6.1.2. İncelenen Ülkelerde Bölgeselleşme Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme.....	242
6.2. YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI ÜZERİNDEN ÜLKE DEĞERLENDİRMELERİ.....	245
6.2.1. Türkiye’de İller Bankası.....	245
6.2.2. İncelenen Ülkelerin Yerel Yönetim Bankacılığı Üzerine Bir Karşılaştırma.....	249
SONUÇ	254
KAYNAKÇA	267
EKLER.....	299
ÖZGEÇMİŞ	319

TABLULAR LİSTESİ

- TABLO.1. Türkiye’de Belediyelerin ve Belediyeli Nüfusun Artışı (1935- 1975)
- TABLO.2. Belediye Gelirlerinin GSMH’ya Oranı (Milyon TL)
- TABLO.3. Türkiye’de 1980 Sonrası Yerel Yönetim Harcamalarının GSMH’ya Oranı
- TABLO.4. Türkiye’de Yerel Yönetim Sayıları
- TABLO.5. Fransa’da Yerel Yönetim Sayıları
- TABLO.6. Fransa’da Nüfuslarına Göre Belediye Sayıları
- TABLO.7. 1990 Öncesi Macaristan’ın Yönetimsel Görünümü
- TABLO.8. Macaristan’da İflas Sürecine Giren Belediyeler, 1996- 2003
- TABLO.9. Macaristan’da İflas Sürecine Giren Belediyelerin Kredi Verenlerin Talebini Karşılama Oranları
- TABLO.10. Macaristan’da Yerel Yönetim Sayıları
- TABLO.11. Macaristan’da Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Temel Kaynakları (%)
- TABLO.12. Macaristan’da İstatistikî Bölge Birimleri
- TABLO.13. Türkiye’de Parlamento ve Yerel Seçimlere Katılım Oranları
- TABLO.14. Macaristan’da Parlamento ve Yerel Seçimlere Katılım Oranları
- TABLO.15. Fransa’da Seçimlere Katılım Oranları
- TABLO.16. Ülkelere Göre Yerel Gündem 21 Programı Yürüten Yerel Yönetim Sayıları

ŞEKİLLER LİSTESİ

- ŞEKİL.1. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin Organları ve Çalışma Sistemi

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
A.e.	: Aynı Eser
AER	: Assembly of European Regions
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
A.g.e.	: Adı Geçen Eser
A.g.k.	: Adı Geçen Kaynak
A.g.m.	: Adı Geçen Makale
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİTİA	: Ankara İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi
AKÇT	: Avrupa Kömür ve elik Topluluğu
ALDA	: Association of Local Democracy Agencies
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BŞB	: Büyük Şehir Belediyesi
Bkz.	: Bakınız
Bkz.:Yuk.	: Eserin Kendi İçinde Yukarıya Atıf
Bs.	: Bas(k)ı
BM	: Birleşmiş Milletler
C.	: Cilt
CAECL	: Caisse d'Aide a l'Équipement des Collectivés Locales
CDTA	: Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi
CEMR	: Council of Municipal and Regional Authorities of Europe
CLF	: Crédit Local de France
CoR	: Committee of Regions
ev.	: Çeviren
YYD	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DATAR	: Délégation a l'aménagement du territoire et a l'action régionale
DD.	: Danıştay Dergisi
D.10.D.	: Danıştay 10. Dairesi
D.D.D.K.	: Danıştay Dava Daireleri Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.	: Esas
Ed.	: Editör
ERDF	: European Regional Development Fund
Euratom	: Avrupa Atom Enerji Topluluğu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
HUF	: Macar Forinti
IMF	: International Monetary Fund

IULA-EMME	: Uluslar Arası Yerel Yönetimler Birliği-Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İBBS	: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜSBE	: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
İÜSBF	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
K.	: Karar
KAV	: Konrad Adenauer Vakfı
KAYAUM	: Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MDAÜ	: Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri
NUTS	: Nomenclature of Statistical Territorial Units
OECD	: Organisation for Economic Co-Operation and Development
OSI	: Open Society Institute
OTP	: The Országos Takarékpénztár (Macaristan Ulusal Tasarruf Bankası)
PHARE	: Poland and Hungary Aid for Reconsruction the Economy
PUMA	: Public Management
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: sayfa
S.	: Sayı
SAPARD	: Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Eylem Planı
SIGMA	: Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
T.	: Tarih
t.y.	: Basım Tarihi Yok
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TDV	: Türk Demokrasi Vakfı
TİD	: Türk İdareciler Derneği/ Türk İdare Dergisi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÖOSZ	: Macaristan Ulusal Yerel Yönetimler Birliği
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
UCLG-MEWA	: Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı
WALD	: World Academy for Local Government and Democracy
YAYED	: Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği
Y.8.D.	: Yargıtay 8. Dairesi
YG-21	: Yerel Gündem 21
y.y.	: Basım Yeri Yok

GİRİŞ

Avrupa, II. Dünya Savaşı sonrası sosyal, ekonomik ve siyasal bakımlardan çok önemli değişiklikler geçirmiştir. Yaşanan bu değişiklikler yerel yönetimleri de yakından etkilemiştir. Savaş sonrası çok yaygın bir uygulama alanı bulan refah devleti anlayışının, devlete yüklediği geniş hizmet sorumluluğunun altından merkezi yönetimin tek başına kalkma durumunun olanaksızlığı, yerel yönetimlere ve özellikle de belediyelere, refah politikalarının topluma aktarılmasında önemli görevler yüklemiştir. Bu dönemde, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yönetimler arası işbölümünde sorumlulukların alt yönetsel kademelere doğru verilmesi eğilimi vardı. Bundan dolayı, 1970'lerin ortalarına kadar Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin personeline, harcamalarında ve idari güçlerinde hızlı bir genişleme olmuştur.

1973 ekonomik bunalım sonrası kapitalizmin iktisadi birikim krizi, piyasa-devlet ilişkilerinin biçimlenmesini gerekli kılmıştır. Bu İngiltere örneğinde yerelin merkezileşme yoluyla piyasalaşmasını sağladığı gibi İskandinav ülkeleri ve diğer zengin Avrupa devletlerinde yerelde kamu-özel ortaklıklarını yaratıyor ya da gelişmemiş ülkeleri de yerelleştiriyor.

1980 ve devamında Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar kamu yönetimlerinin dolayısıyla da yerel yönetimlerin reforma tabi tutulma sürecinde çok önemli işlevler görmüştür. Özellikle bu dönemde 'Yeni Kamu Yönetimi' anlayışının hâkim olduğu görülür. Yine bu dönemde Dünya Bankası verdiği kredilerle gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerini ve kamu yönetimlerini küresel sistemin bir parçası haline gelmelerini sağlamaya yönelik çaba içerisine girmiştir. Bu yeni süreç yerel yönetimleri, piyasa temelli anlayış çerçevesinde refah politikalarını halka yayan kurumlar olmaktan çıkarıp, önemli ölçüde piyasa şartları içinde üretimde bulunan girişimci bir yapıya büründürmüştür. Bu dönemde, esnek üretimin de etkisiyle, devletin ekonomik ve siyasi gücü aşınmış, 'yerel' ve 'bölge' merkezden ayrı birer ekonomik ve siyasal aktör olarak

uluslar arası sermaye akımı içinde yerini almaya başlamıştır. Yerel, uluslar arası sermaye için yeni bir pazar ve ucuz işgücü haline gelmiştir. Yerelin, ekonomik kalkınmanın temel dinamiği ve itici gücü olarak tanımlandığı ve yerelleşmenin özendirildiği bu dönemde; kentlerini ekonomik çekim merkezi haline getirebilmek için altyapı yatırımlarına yönelen yerel yöneticiler, yatırımlarını finanse edebilmek için sermaye piyasasına girmek ve kamu-özel sektör işbirliğini özendirmek zorunda kalmaktadırlar.

Bu gelişmeler ekseninde 1950 sonrasında Avrupa Konseyi'nin, 1990 sonrası da Avrupa Birliği'nin ulusüstü yapılanmalar olarak ülkelerin kamu yönetimleri ve bu bağlamda yerel yönetimleri üzerine etkileri söz konusudur. Aslında ne Avrupa Konseyi ne de Avrupa Birliği, üye ülkelerinin yönetsel yapısına ve yerel yönetimlerine doğrudan müdahale etme yetkisi yoktur. Bununla beraber özellikle Avrupa Birliği'nin uyguladığı çeşitli politikalarla üye ve aday ülkelerin yönetsel yapılarını şekillendirdiği görülür. Bu şekillendirme ağırlıklı olarak 1997 sonrası net bir biçimde gözlemlenebilir.

Gerek dünyada gerekse Avrupa'da meydana gelen bu gelişmeler, ülkeler üzerinde benzer baskılara ve meydan okumalara neden olmuştur. Ancak ülkelerin bu gelişmelere verdikleri tepki her zaman aynı olmamıştır. Bunun nedeni ülkelerin sahip olduğu siyasal, yönetsel gelenek ve refah düzeyi farklılıklarıdır.

Bu çerçevede tez çalışmasının amacı, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından günümüze Avrupa'da yerel yönetimlerle ilgili olarak öne çıkan sorunların ve kavramların tespit edilmesi (katılım, özerklik gibi); incelenecek ülkelerin (Fransa, Macaristan ve Türkiye) yerel yönetim modellerini bu kavramlar çerçevesinde değerlendirerek, bu modellerin hangi aşamada olduğunu belirlemesidir. Karşılaştırmalı yöntemle her üç ülkedeki yerel yönetim kurumları ve uygulamalarının incelenmesi, ortaya çıkarılması hedeflenmektedir. Ayrıca yukarıda kısaca ifade edilen dünyadaki ve Avrupadaki

gelişmeler karşısında Fransa, Macaristan ve Türkiye'nin ne şekilde tepki verdiği araştırılacaktır.

Çalışma'da örnek ülkeler olarak AB üyesi Fransa ve Macaristan seçilmiştir. Neden bu ülkelerin seçildiği sorusu şöyle yanıtlanabilir; Fransa, Avrupa Birliği'nin kurucu üyelerinden olması ve üniter yapısı nedeniyle tercih edilmiştir. Ayrıca yönetsel yapısıyla gerek Türkiye gerekse AB üyesi Hollanda, Portekiz, Yunanistan gibi devletlerin yönetim yapılarını etkilemesi nedeniyle ayrı bir öneme sahiptir. Fransa özellikle 1982'de gerçekleştirdiği yerel yönetim reformuyla dikkatleri çekmiştir. Ademi merkezileşme yolunda günümüze kadar devam eden bu reform sürecinde 2003 yılında Anayasasını değiştirerek 'Devletin teşkilatı ademi merkezîyet esasına göredir' hükmünü getirmesi, Fransa'nın yönetsel yapısının artık üniter olarak adlandırılmayacağı yorumlarına neden olmuştur. Hatta İspanya ve İtalya örnekleri verilerek, Fransa'nın Bölgesel devlete doğru dönüşüm geçirdiği yolundaki tezlerle kamu yönetimi yazınında tartışılmaya başlanmıştır. Gerçektende üniter ya da merkezîyetçi devlet denildiğinde akla gelen ilk örnek olan Fransa'nın yaşadığı bu gelişmelerin nedenleri ve sonuçları üzerinde durmak Türkiye için önem taşımaktadır.

İncelenen diğer ülke Macaristan ise henüz liberal ekonomiye geçmiş, Avrupa Birliği perspektifi olan, yüzü batıya dönük bir örnek ve yeni Avrupa Birliği üyesi ülke olarak seçildi. Gerçekten de 2004 yılında AB üyesi olan Macaristan bin yıllık devlet geleneği ve aşırı merkezîyetçi yapısı itibarıyla Türkiye'yle benzeşir. Diğer Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerine göre demokratikleşme ve ademi merkezileşme yolunda da öncü konumda bulunan Macaristan'ın yaşadığı dönüşümün incelenmesi Türkiye'nin gelecekteki yönetsel yapısına ve yaşayacağı değişimlere ilişkin önemli ipuçları verecektir. Macaristan'da yapay bir şekilde oluşturulan ve bugün bölge düzeyinde yerel yönetimlerine ulaşan 'bölgeselleşme' süreci özellikle incelenmeye değer bir gelişmedir.

Çalışmada Türkiye ayrı bir bölüm altında incelenmedi. Bunun yerine Türkiye’de yerel yönetimlerin yaşadığı evrim süreci tezin ilk bölümünün ikinci kısmında anlatıldı. Tezin beşinci ve altıncı bölümlerinde ise odak noktamız Türkiye oldu. Bu bölümlerde Türkiye’deki durum ayrıntılı olarak verildi. 2004 sonrası çıkan yerel yönetim yasalarının yerel özerklikle ilgili kısımları beşinci bölümün ‘yerel özerklik’ başlığı altında incelendi. Yine yeni yasaların ‘yerel katılıma’ ilişkin getirmiş olduğu ihtisas komisyonları, kent konseyleri gibi yeni mekanizmalar da beşinci bölümde ele alındı. Altıncı bölümde de AB sürecinin Türkiye yönetim yapısına etkileri bölgeselleşme bağlamında değerlendirildi. Ayrıca, Türkiye’de yerel yönetim bankacılığı da bu bölümde ele alındı.

Bu çerçevede çalışmanın genel kapsamına bakacak olursak, tez altı alt bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde ‘Avrupa’da Yerel Yönetimler’ başlığı altında, Avrupa’da ve Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimine bakılmaktadır. Avrupa’da yerel yönetimlerin incelenmesi için dönemlendirme 1945–1973 ve 1974–2000 olarak yapılmıştır. İncelemenin 1945’ten başlamasının nedeni II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da yerel yönetimlerle ilgili yaşanan önemli gelişmelerdir (Hızlı kentleşme ve sanayileşme sonucunda kentlerin büyümesi ve sayılarının artmasının yanı sıra refah devleti anlayışının, yerel yönetimlere ve özellikle de belediyelere, refah politikalarının topluma aktarılmasında önemli görevler yüklemesi gibi). 1973 sonrası ise uluslararası ekonominin yaşadığı bunalım ile yerel yönetimler için yeni bir dönem başlamıştır. Türkiye’de de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi 1945 ve 1980 sonrası olmak üzere iki döneme ayrılmıştır. 1945 sonrası hızlı kentleşme ve çok partili siyasal yaşama geçiş; 1980 sonrası ise kamunun küçültülme projesiyle devreye giren özelleştirme, yap-işlet-devret, artan iç-dış borçlanma, şirketleşme vb. uygulamalar yerel yönetimlerin yapı ve fonksiyonlarını değiştirmesi bu bölümlendirmenin nedenidir.

İkinci Bölümde ‘Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği ve Küresel Kuruluşların Çalışmalarında Yerel Yönetimler’ başlığı altında, Avrupa’nın iki önemli ulus üstü örgütlenmesi olan Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği’nin geçmişten günümüze yerel

yönetimlerle ilgili olarak aldığı kararlar, düzenlediği toplantı, konferans vb. çalışmalar ve yerel yönetimlerle ilgili imzaladığı anlaşmalar incelenmektedir. Bu çerçevede ‘Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’, ‘Bölgeler Komitesi’, Avrupa Bölgeler Assemblesi (AER) ve Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi (CEMR) gibi yerel yönetimlerin Avrupa düzeyindeki en önemli örgütlenmeleri bu bölümde anlatılmıştır. Ayrıca Avrupa Konseyi’nin başta ‘Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ olmak üzere hazırladığı anlaşmalar bu kısımda ele alınmıştır. Bölümün son kısmında ise özellikle 1980 sonrası tüm dünyada kamu yönetiminde yaşanan değişimin kurumsal dinamiklerini oluşturan Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) yerel yönetim politikaları çerçevesinde incelenmiştir.

Üçüncü Bölümde Fransa incelenmiştir. Fransa’nın genel siyasal ve yönetsel yapısının verilmesinin ardından ademi merkezileşme yolundaki iki önemli basamak olan 1982 Reformu ve 2003 Anayasa değişiklikleri incelenmiştir. Fransa’nın bugünkü yerel yönetim yapısı ve Avrupa Birliği’nin Fransız yerel yönetimlerine etkisi de ayrıca ele alınmıştır.

Dördüncü Bölümde ise Macaristan incelenmiştir. Burada, Macaristan’ın genel siyasal ve yönetsel yapısının verilmesinin ardından 1990 sonrası yerel yönetimleri ele alınmıştır. Çünkü 1990’da çıkarılan yeni Yerel Yönetimler Yasası ile Macaristan’da yerel yönetimler köklü değişikliklere uğramıştır. Ayrıca yeni yerel yönetimler yasasında yapılan 1994 değişiklikleri de bu kısımda incelenmiştir. Macaristan’da diğer ülkelerden farklı olarak dünyada sadece birkaç örneği olan ‘Belediye İflas Yasası’ da bu özelliğinden dolayı ayrı bir başlık altında ele alınmıştır. Avrupa Birliği’nin Macar yerel yönetimlerine etkisi ve bunun bir sonucu olan ‘Bölgeselleşme’ ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Beşinci bölüm'de ise 'yerel özerklik' ve 'yerel katılım' kavramları üzerinden incelenen ülkelerin bir karşılaştırması yapılmıştır. Yerel özerkliğin teorisi anlatıldıktan sonra, uygulama için önemli bir rehber olan 'Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın hükümleri incelenmiştir. Ardından incelenen ülkelerde yönetsel ve mali özerkliğe bakılmıştır. Son olarak da karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmıştır. Benzer şekilde 'yerel katılım'ında anlamı üzerinde durulduktan sonra ülke incelemelerine geçilmiştir. İncelenen ülkelerde öne çıkan katılım mekanizmaları ele alınmıştır. Ardından da karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmıştır.

Son bölümde ise, 'bölgelleşme' ve 'yerel yönetim bankacılığı' üzerinde durulmuştur. Bölgelleşmeyi açıklayıcı bir girişin ardından Türkiye'de bölgelleş(tir)me ayrıntılı olarak incelenmiştir. Özellikle AB etkisi ile meydana gelen bu süreç İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri üzerinden incelenmiştir. 2006 yılında yasalaşan ancak yürürlüğü durdurulan 'Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun' ve getirdikleri bu kısımda incelenmiştir. Türkiye'nin incelenmesinin ardından Fransa ve Macaristan'la karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmıştır. Fransa'da bölgelleşme üçüncü bölümde, Macaristan'da bölgelleşme ise dördüncü bölümde incelendiğinden bu kısımda tekrara girmeden sadece üç ülkenin benzeşen ve ayrışan yanları üzerinde durularak karşılaştırma yapılmıştır. Altıncı bölümün ikinci kısmında ise önce Türkiye'nin yerel yönetim bankası olan 'İller Bankası' üzerinde durulmuştur. Ardından, Türkiye'de İller Bankası'nın geleceği için ipuçları veren Fransa ve Macaristan deneyimleri incelenerek karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmanın, sonuç kısmı Avrupa Birliği'nin yerel yönetim anlayışı; eski (Fransa) ve yeni (Macaristan) üye ülkeler ile aday ülke (Türkiye) üzerinden genel bir karşılaştırmalı değerlendirilmeyle tamamlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLER

1.1. AVRUPA'DA YEREL YÖNETİME TARİHSEL BİR BAKIŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'da yerel yönetimlerin ne durumda olduğunun anlaşılabilmesi için o dönem Avrupa'sının sosyal, ekonomik ve siyasal olarak geçirdiği değişimlerin bilinmesi gerekmektedir. Zira bu değişimler yerel yönetimlerin yapısını etkilemektedir.

1.1.1. 1945- 1973 DÖNEMİ

Özellikle 20. yüzyılda Batı Avrupa'da yönetsel sistemin değişimi, 'refah devletinin' (Welfare State) gelişimini yansıtır.¹ Refah devleti anlayışının, devlete yüklediği geniş hizmet sorumluluğunun altından merkezi yönetimin tek başına kalkma durumunun olanaksızlığı, yerel yönetimlere ve özellikle de belediyelere, refah politikalarının topluma aktarılmasında önemli görevler yüklemiştir.² Bu sebeple Avrupa'da refah devletinin gelişimini izlemek, bize yerel yönetimlerin yaşadığı değişimi gösterir. Refah devleti uygulamalarının yerel yönetimler üzerine etkileri bazen dolaylı bazen de doğrudan doğruya olmuştur. Bunun yanı sıra tüm Avrupa ülkeleri için geçerli bir refah devleti olgusundan da bahsedilemez. Refah devleti kurumları ve uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber, Batı Avrupa ülkelerinde birbirine yakın anlayışların hâkim olduğunu söyleyebiliriz.

¹ Robert Bennett, "Territory and Administration", Ed. Robert Bennett, **Territory and Administration in Europe**, London, Pinter Publishers, 1989, s.5

² W. Howen ve A. Van Den Elshout, **Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler**, Ankara, TODAİE, 1962, s.38'den nakleden: Halil İbrahim Aydın, **Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2004, s.23

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra çok yaygın bir uygulama alanı bulan refah devleti, kamunun sosyo-ekonomik yaşama yoğun müdahalesini içermektedir. Devletin yoğun ve kapsamlı bir biçimde sosyoekonomik yaşama müdahalesi Batı Avrupa ülkelerinin tarihinde görülen en hızlı ve kapsamlı ekonomik gelişme ya da büyüme sağlanmıştır.³

Uluslararası ekonominin, 20. yüzyılda, çeşitli devresel ve bölgesel krizler yanında, iki büyük ve kapsamlı bunalım yaşadığı bilinmektedir. Bunlardan birincisi 1929'da, ikincisi ise 1970'li yılların ortasına doğru ortaya çıkmıştır. 1929 bunalımından şiddetle etkilenen sistemin yeniden inşasında, sistem içi bir çözüm olarak kamu girişimciliği savunulmuştur. Gerçekten de, 1929 ekonomik bunalımı, en aşırı liberal ekonomi yanlılarını bile, piyasa mekanizmasının ekonomiye kendiliğinden ve dengeli biçimde yön vereceği konusunda kuşkuya düşürmüştür. Bu bunalımdan etkilenen ekonomiler bunalımdan çıkış için kamu harcamalarının arttırılması, devletin ekonomiyi düzenlemede müdahaleci bir tavır göstermesi gibi yöntemleri benimsiyordu.⁴ Gerçekten de bu dönemde kamu harcamaları artmıştır. Örneğin, toplam kamu harcamalarının gayri safi milli hâsılaya oranı Almanya'da 1950'de yüzde 30,8 iken, 1975'te yüzde 45,6; İngiltere'de 1950'de yüzde 30,4 iken, 1975'te yüzde 46,1; Hollanda'da ise 1950'de yüzde 27,0 iken, 1975'te yüzde 54,3 olmuştur.⁵

1945 sonrası tüm Batı Avrupa ülkelerinde genel devlet harcamaları hızla artmakla beraber, yerel harcamaların artış hızının çoğu zaman daha yüksek değerler sergilediği görülür. Örneğin İngiltere'de 1950–1975 yılları arasında kamu harcamaların yıllık kümülatif büyüme hızı 1.5 iken, yerel yönetimler için 1.9 olmuştur. Aynı dönemde yerel yönetim harcamaları toplam içi harcamanın yüzde 10'undan 17'sine çıkmış, yerel yönetim harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı ise üçte bire yükselmiştir. Aynı biçimde, yerel yönetimlerce istihdam edilen

³ Gencay Şaylan, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 2.bs., Ankara, İmge, 2003, s.101

⁴ Yakup Kepenek, **100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)**, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1990 s.21

⁵ Jürgen Kohl, "Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America", **The Development of Welfare States in Europe and America**, Ed. Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, 4. bs., New Jersey, Transaction Publishers, 1990, s.338

işgücü, toplam kamu görevlilerinin dörtte birinden az iken dörtte ikiye yükselmiştir. Benzer rakamlar diğer ülkeler içinde geçerlidir.⁶ Yine bu dönemde (1970'ler) İngiltere'de, merkezi yardımların yerel harcamalar içindeki payı %60'lardaydı.⁷ Fransa'da da İkinci Dünya Savaşı sonrası kamu harcamaları artmıştır. Yerel yönetimlerdeki artışa bakacak olursak 1945'den 1957 ye kadar olan dönemde komün ve il yerel yönetimlerinde olan kamu harcamalarının 500 milyon franktan 12 milyar franka çıktığını görürüz.⁸

Devletin rolü sadece kamu harcamalarının artışıyla sınırlı kalmamış, mali teşvikler ve regülasyon yoluyla da devletin müdahale alanı sürekli genişlemiştir.⁹

Keynes'in bunalımdan çıkmak için, talep doğurucu kamu harcamalarının arttırılması yönündeki önerileri de, bu gelişmeleri özendirmiştir. Her ne kadar, bu teşviklere geçici bir çözüm olarak bakılmışsa da, İkinci Dünya Savaşından sonra kamu girişimciliği yine ön plana çıkmıştır. Savaş sonrasında, neredeyse bütün Avrupa ülkelerinde yaygın bir şekilde uygulanan ekonomiyi devlet eliyle canlandırma girişimleri, devlet mekanizmasının toplumsal örgütlenme içindeki yerinin yeni baştan gözden geçirilmesine ve sosyal refah devleti kavramının yerleşmesine yol açmıştır.¹⁰ Böylelikle, bütün yurttaşların refahının devlet tarafından üstlenildiği bir yapı söz konusu olmuş ve devletin ekonomik hayattaki yeri ve önemi artmıştır.

Bu dönemde, yönetimler arası, hizmetlerin yerine getirilmesinde sorumlulukların aşağıya doğru verilmesinde doğal bir eğilim vardı. Bundan dolayı, 1940'lardan

⁶ K.Newton, "The Local Fiscal Crisis in Britain", **The Local Fiscal Crisis in Western Europe**, Ed. L.J.Sharpe, Sage, London, 1981, s.201'den nakleden: Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler**, 3.bs., Ankara, İmge Kitabevi, 2006, s.163 vd.; Benzer görüşler: Gerry Stoker, **The Politics of Local Government**, Hampshire, Macmillan, 1988, s.9

⁷ G. Jones, **Recent Trends in Central- Local Relations**, JRF, 1990, s.70-72'den nakleden: Veysel Bilgiç, **Yerel Yönetimler**, Ankara, 21. Yüzyıl Yayınları, 2001, s.523

⁸ J. C. Thoenig, "Local Government Institutions and the Contemporary Evolution of French Society", **Local Government in Britain and France**, London, George Allen & Unwin, 1979, s. 76

⁹ Tülay Arın, "Altyapı Hizmetlerinde Teknolojik Değişme, Özel Sermaye ve Metalaşma Biçimleri", **Toplum ve Bilim**, Sayı:6, Mayıs 1994, s.7

¹⁰ İbrahim Berberoğlu, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve İngiltere Uygulaması", **Maliye Yazıları Dergisi**, S.6, Nisan-Mayıs 1987, s.16

1970'lerin ortalarına kadar OECD ülkelerinde yerel yönetimlerin personeline, harcamalarında ve idari güçlerinde hızlı bir genişleme vardı. Sonuç olarak kamu hizmetlerinin büyük kısmı yerel tarafından sağlanır olmuştur.¹¹

Refah devleti açısından kentler önemli mekânsal odaklar olmuşlardır. Çünkü refah devletini tanımlayan eğitim, sağlık, konut ve benzeri hizmetlerin büyük bölümü kent mekânına özgü bir nitelik taşımaktadır. Bu durum kentin kendisini önemli hale getirirken, yerel yönetimlerde bu hizmetleri sağlayan kurumlar olarak ön plana çıkmıştır. Bu dönemde kolektif tüketimin örgütleyicisi olarak yerel yönetimler refah devletinin en önemli birimlerinden birisi olmuştur.¹² Bu dönemde refah devleti anlayışının gelişmesiyle birlikte yerel hizmetlerin etkin sunulması sorunuyla daha ciddi ilgilenilmeye başlandı. Bu dönemde yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce daha etkin görüleceği düşüncesi egemen oldu. Bu nedenle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yerel yönetimler merkezi yönetimin bir uzantısı ve yerel hizmetleri etkin olarak gören kuruluşlar oldu.¹³ Batı Avrupa ülkelerinde 1930–1970 arası egemen olan ekonomik örgütlenme biçimini desteklemek için kamu sektörünün müdahaleci ve düzenleyici rolü artmıştır. Üretim ve tüketimdeki bu 'fordist' koşullar*, kolektif hizmetlerin sunumunda devletin genişleyen rolü ile devam ediyordu. Bunun yanı sıra devlet örgütlenmesi fordist örgütlenme biçiminden etkilenmişti (ölçek, merkeziyetçilik, hiyerarşi, standardizasyon açısından). **Bu nedenle yukarıda da ifade edildiği gibi bu dönemde yerel yönetimlerde fiziksel altyapı, ulaşım, eğitim, kamu sağlığı, sosyal hizmetler ve konut gibi kolektif tüketim araçlarını sağlayan birincil kurumlar olarak büyümüşlerdi.**¹⁴

Bu dönemde sanayi yatırımlarının büyük kentlere ve civarlarına akın etmesi, kent hayatının çekiciliği ve tarımın makineleşmesi nedeniyle Avrupa kentlerinin nüfusu

¹¹ Bennett, 1990, s.5; Gerry Stoker, Introduction: Trends in European Local Government, **Local Government in Europe**, Ed. R.Batley-G. Stoker, Hampshire, Macmillan, 1991, s.2 vd.

¹² Tarık Şengül, **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, İstanbul, Demokrasi Kitaplığı, WALD, 2001, s.45

¹³ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2.bs., Ankara, Vadi, 1997

¹⁴ Richard Batley, "Comparisons and Lessons", **Local Government in Europe**, Ed. R.Batley-G. Stoker, Hampshire, Macmillan, 1991, s.224

* **Fordizm**, Henry Ford'un öncülüğünü yaptığı, en kısa anlamıyla, seri üretimi ifade eden bir kavramdır. Ayrıntılı bilgi için: Robin Murray, "Fordizm ve Post-Fordizm", Ed. S. Hall&M. Jacques, **Yeni Zamanlar**, İstanbul, Ayrıntı, 1995, s.45–62

artmaktadır.¹⁵ Kuşkusuz, hızlı kentleşme ve sanayileşme sonucunda kentler büyüdükçe ve sayıları çoğaldıkça, kentlerin yönetimi için var olan geleneksel kurumsal yapılar çoğu kez yetersiz kalmaktadır. Çünkü hızlı kentleşme ve toplumsal hareketliliğin yerel yönetim olgusu üzerindeki önemli etkilerinden birisi de, yerel hizmetlerin nitelikçe ve nicelikçe artmasıdır. Bu sebeple özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da yerel yönetimlerle ilgili önemli gelişmeler olmuştur. Özellikle İngiltere bu konuda iyi bir örnektir. Henüz savaş bitmeden, İngiltere kentlerin yönetimi ve yeni kent anlayışıyla ilgili adımlar atmaya başlamıştır.

İngiltere’de yerel yönetimlerin modernizasyonu için ilk adımlar da İkinci Dünya Savaşından sonra gerçekleşmiştir¹⁶ 1946’da da “Yeni Kentler Yasası” (New Towns Act) çıkarılmıştır.¹⁷ Bunun sebebi Londra çevresinde yeni kentler kurarak Londra’nın yükünü hafifletmektir. Bu dönemde devlet konut inşasında doğrudan sorumluluk üstlenmiştir. İki dünya savaşı arası dönemde iki milyon olan konut inşası, İkinci Dünya Savaşı sonrası dört milyon düzeyine ulaşmış ve bu projeler yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilmiştir.¹⁸1944 yılında, “Kent ve Kırsal Planlama Bakanlığı” (Ministry of Town and Country Planning) kurulmuş, 1947’de ise “Kent ve Kır Planlama Yasası” çıkarılmıştır. Bu yasa hükümetin kentlerin yeniden yapılanmasındaki gücünü arttırıyordu.¹⁹ İngiltere’nin bu konulardaki uygulamaları savaş sonrasında batı dünyasının önemli ideolojik araçlarından biri haline geldi ve bütün dünyaya örnek gösterildi. Bu konularda öncülük rolünün Büyük Britanya’ya düşmesi iki nedene bağlanabilir: Bunlardan birincisi, bu dönemde, Büyük Britanya’nın kapitalist sistemde öncülük işlevini daha yitirmemiş olmasıdır. İkincisi

¹⁵ İkinci Avrupa Mahalli İdareler Konferansına Takdim Edilen Avrupa’da Mesken Problemine Mütedair Rapor: Çev. A. Hilmi Nalçacı, **İdare Dergisi**,1960, s.158

¹⁶ L.J.Sharpe, **Modernising the Localities: Local Government in Britain and some Comparisons With France, Local Government in Britain and France**, London, George Allen & Unwin, 1979, s.58

¹⁷ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, 5.bs., Ankara, İmge Kitabevi, 2000, s.25

¹⁸ <http://rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/housing.htm#UK> (22.03.2004)’den nakleden Uğur Kara, **Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü**, Ankara, Maki Basın Yayın, 2004, s.179

¹⁹ Jeffry M. Diefendorf, “Urban Reconstruction in Europe After World War II”, **Urban Studies**, S.26, 1989, s.135

ise, 1930 Buhranından çıkmak için uyguladığı konut yapımı programlarının büyük bir deney birikimi sağlamasıdır.²⁰

Cochrane, İngiltere’de yerel yönetimlerin savaştan sonra kurulan refah devletinin önemli bir unsurunu oluşturduğunu ve 1970’lere kadar, refah devletinin inşa edilmesinde birincil araç olduğunu savunmaktadır.²¹ Rhodes’da, İngiltere’de refah devletinin gelişiminde yerel yönetimlerin anahtar role sahip olduklarını ifade etmektedir. Her ne kadar gelirlerinde artma olmasa da, sorumlulukları artırıldıkça yerel yönetimlerin gelirleri de arttırılmıştır. Bu da merkezden yapılan yardımların genişletilmesiyle olmuştur. Ekonomik durgunluk ve kamu harcamalarının kısıtlanmasıyla da kesintiler için ana hedef yerel yönetimler olmuştur.²²

İngiltere’deki gelişmelere paralel olarak aynı dönemde diğer Avrupa ülkelerinde de benzer gelişmeler yaşanmıştır. Belçika’da 1948’de devletin komünlere yardımı ile ilgili bir yasa çıkarılmıştır.²³ İsveç’te 1940’ların sonundan 1970’lerin ortasına kadar olan dönemde yerel yönetimlerin verimliliğinin arttırılmasına yönelim olmuştur. Bundan dolayı, ulusal hükümet yerel yönetimlerin finansal ve diğer gerekli kaynakların sağlanmasını garanti altına alacak ve yerel yönetimleri güçlendirecek bir dizi reform başlatmıştır. Bunun sonucunda belediyelerin sayısı 1951’de 2498 iken 1974’de 280’e düşüyor. Yeni yerel yönetimler güçlü bir vergi gelirine sahip oluyor.²⁴

Bu dönemde sadece ekonomik gelişmeler değil, siyasal gelişmelerde yerel yönetimlere etki etmiştir. Örneğin Almanya’da savaş sonrası, müttefikler seçimle işbaşına gelen yerel yönetimleri yeniden kurmuştur. Çünkü müttefiklerin birinci

²⁰ İlhan Tekeli- İlber Ortaylı, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ed. Ergun Türkcan, Ankara, Türk İdareciler Derneği, 1978, s.121

²¹ Nakleden: Veysel K. Bilgiç, a.g.e., s.520; Benzer görüşler: Gerry Stoker, a.g.e., s.7

²² R.A.W. Rhodes, **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**, Buckingham, Open University Press, 1997, s.113

²³ Komün Maliyesi Problemleri, Naci Rollas (Çev.), **İdare Dergisi**, Yıl:25, S.229, Temmuz-Ağustos 1954, s.119

²⁴ Stig Montin, “Recent Trends in the Relationship Between Politics and Administration in Local Government: The Case of Sweden”, Ed. Richard Batley and Alain Campbell, **The Political Executive Politicians and Management in European Local Government**, London, Frank Cass, 1992, s.31 vd.

hedefi demokratikleşme idi.²⁵ İtalya ve Almanya’da otoriter yönetimler sonrası özellikle bölgesel desantralizasyon, demokratikleşme, çoğulculuk ve istikrar ile birlikte anılıyor ve bu özellik gerek Almanya gerekse İtalya’nın yeni Anayasalarına yazılıyordu.²⁶ Almanya’da 1949’da kabul edilen Federal Anayasa yerel yönetimlerin özerkliğini garanti altına almıştır. Anayasanın birkaç doğrudan demokrasi örneği maddelerinden biri de, “Lander”lerin sınırlarında yapılacak herhangi bir değişikliğin kabulü için referandum gerekiyor olmasıydı.²⁷ Aslında yalnız Almanya için değil, o dönemde tüm ülkeler için “komün özerkliği dünya barışını ilgilendiren bir mesele halini almış ve komün özerkliği sağlanmadıkça dünya barışının sağlanamayacağı kanaati” hâkim olmuştur.²⁸ Savaş sonrası yayımlanan Adolf Gasser’in “Avrupa’nın Kurtuluşu Olarak Yerel Yönetim Özerkliği” adlı yapıtı da savaş sonrası yüzyüze gelinen yıkımlara dikkat çekmekte ve demokratik ve güçlü bir Avrupa için yerel yönetimlerin önemini vurgulamaktaydı.²⁹

Sonuç olarak refahçı düşüncenin yükselişi ile hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde hizmetlerin görülmesinde bütün yönetim seviyeleri (gerek merkezi yönetim gerek yerel yönetim) çok geniş sorumluluklar aldı. Sorunların kökenine yakın olmalarından dolayı ve bunun sonucu olarak sorunların teşhis edilmesi ve tanımlanması açısından da avantajını kullanarak pek çok vakada yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin sunumu, planlanması ve düzenlenmesinde uygun bir yönetsel birim oldular.³⁰

²⁵ E. Somanathan, **Empowering Local Government: Lessons From Europe**, Georgia, Halle Institute Occasional Paper, 1998, s.10

²⁶ Michael Keating, **The New Regionalism in Western Europe**, Cheltenham, Edward Elgar, 1998, s.39

²⁷ Udo Bulman, “Germany: Federalism under Strain”, Ed. J. Loughlin, **Subnational Democracy in the European Union**, Oxford, Oxford University Press, 2001, s.85

²⁸ Süheyp Derbil, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.15, 1947

²⁹ Franz-Ludwig Knemeyer, “Die Vorgeschichte Der Europäischen Kommunalcharta”, Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.) Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 1. Aufl., Baden baden, nomos verlag, 1989 s.39’den nakleden: Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1998 s.3

³⁰ Robert J. Bennett, “Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda”, Ed. Robert J. Bennett, **Decentralization Local Governments and Markets ,Towards a Post-Welfare Agenda**, Oxford, Clarendon Press, 1990, s.5

Avrupa’da, çeşitli farklılıklar içerecek biçimde de olsa, Keynesci refah devleti uygulamaları ağırlığını 1970’li yılların sonuna kadar devam ettirmiş. Ancak sistemin içine girdiği kriz bu politikaların da dereceli olarak terk edilmesine yol açmıştır.³¹ 1970 sonrası yerel yönetimlerin harcama kapasitesi hızlı bir biçimde daraltılmış ve bu 1950’li yıllardan bu yana yerel yönetim gelirleri içinde giderek daha fazla yer tutmuş olan merkezi yönetim yardımlarının kısılmasıyla gerçekleştirilmiştir.³²

1.1.2. 1974- 2000 DÖNEMİ

1970’li yılların ortalarında dünyada baş gösteren stagflasyon ile birlikte, uygulanan ekonomi politikaları ve bunların dayandığı teorik temeller hakkında ciddi tereddütlerin doğduğu ve 1929’da başlayan gelişmelerin tam tersi bir hareketin ortaya çıktığı görülmektedir. Verimli ve etkin çalışmayan, doğal tekel olmanın avantajlarını verimsiz bir yapılanma için gerekçe sayan, politik etkilenmeye açık bulunan ve en önemlisi de kamu açıklarının en temel sebebi olarak kabul edilen kamu teşebbüsleri, bunalımın suçlusu olarak görülmüştür.

1970’lere kadar altın devrini yaşayan yerel yönetimler, 1973 sonrası ekonomik bunalım ile düşüşe geçmiştir. İşsizliğin artması, enflasyonun çift haneli rakamlara ulaşması sonucu, kamu harcamaları azaltılmıştır.³³ Bu dönemden itibaren, güç ve yetkilerin merkezi yönetime kaydığı ve yerel yönetimlerin yerel politikayı belirlemedeki rolünün azaldığı görülür. Örneğin İngiltere’de bu dönemde Çevre Bakanlığı yerel yönetimler için daha düşük kamu harcamaları planlandığını, ayrıca the Rate Support Grantların büyük oranda düşürüleceğini duyurmuştur. 1980 tarihli “Yerel Yönetim, Planlama ve Toprak Yasası” ile devletin yerel yönetimlere yaptığı yardımlarla ilgili önemli değişiklikler yapılmış ve yerel yönetimler üzerinde merkezin etkisi önemli ölçüde artmıştır.³⁴

³¹ Tarık Şengül, a.g.e., s.45

³² B. Ayman Güler, a.g.e., s.168

³³ Gerry Stoker, a.g.e., s.13

³⁴ Tony Travers, “The Threat to the Autonomy of Elected Local Government”, Ed. C. Crouch And D. Marquand, **The New Centralism**, Oxford, Basil Blackwell, 1989, s.8 vd.

1979 sonrası İngiltere’de Thatcher hükümeti yerel otoritelerin gelirleri ve harcamalarını kontrol altına alarak yönetimin işleyişini değiştiren bir stratejiyi kararlılıkla izledi. Özellikle merkezi hükümet, elindeki en önemli silah olan yerel otoritelere yaptığı yardımlara kısıtlama getirerek önlem aldı. Nitekim rakamlara bakılacak olursa, 1975-1976’da % 46,8 olan merkez yardımları oranı, 1984-1985’te %39.2 ye düşmüştür. 1979 sonrası yerel yönetimlerin yerel harcamaları finanse için kendilerine ait varlıkları sattığını görürüz. Bunların yanı sıra muhafazakâr iktidar 1983 yılında yeniden iktidara gelince aynı yıl Sular Yasası’nı, 1985 yılında Ulaşım Yasası’nı ve Londra Bölge Ulaşım Yasası’nı kabul ederek yerel yönetimlerin bu alandaki yetkilerini kaldırdı. 1984 yılında Rates Act ile de yerel yönetimlerin vergilendirme sınırlarının belirlenmesini kabul ederek, yerel yönetimlerin bu alandaki geniş yetkileri sınırlandırıldı.³⁵ Benzer şekilde bu yıllarda yerel yönetimlerce full-time istihdam edilen personel sayısında düşme, part-time çalışan personel sayısında ise artış görülür. Ayrıca İngiltere’de 1970’lerden itibaren merkezi yönetim, konut, eğitim, maliye gibi yerel işlere daha fazla müdahale etmiştir.³⁶ Sadece 1979’dan sonra, parlamentodan yerel yönetimlerin yetkilerini kısan ellinin üzerinde yasa çıkmıştır.³⁷

1970’li yılların sonlarında Avrupa’da refah devletinin çözülüşü, bu çerçevede hizmet üretmekte uzmanlaşmış yerel devleti de biçim ve işlevlerinin yeniden tanımlanmasına yol açacak derin bir krize sokmuştur. Kolektif hizmetlerin üretiminden aşamalı biçimde çekilip, yerlerini pazar mekanizmasına bırakmaları, yerel yönetimleri işlevleri çerçevesinde kuramsallaştıran yaklaşımların yetersizliğini ortaya çıkarmıştı.³⁸ Devamında kolektif tüketimi yerel yönetimlerin tanımlanmasında merkeze koyan bir anlayıştan, yerel yönetimlerin özgünlüğünü üretim ve birikim süreçlerinde oynadıkları rollerle açıklamaya çalışan bir anlayışa geçmiştir.³⁹

³⁵ Gerry Stoker, a.g.e., s.15; Danny Burns, Robin Hambleton, Paul Hoggett, **The Politics of Decentralisation**, Hampshire, Macmillan, 1994, s.254; Nuri Tortop, Londra Büyükşehir Yönetimi, **ÇYYD**, C.2, S.1, 1993, s.6

³⁶ Bilgiç, a.g.e., s.522

³⁷ Danny Burns, Robin Hambleton, Paul Hoggett, A.g.e., s.254

³⁸ Şengül, a.g.e., s.51

³⁹ A.e.

Bu dönemde hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde, farklı biçim ve dozlarda da olsa, refah devleti uygulamalarının gerilediği gözlemlenirken, bunların yerini piyasa mekanizmasını ön plana çıkaran “yeni sağ” politikalar almıştır. Kentler, diğer yerel birimlerle birlikte kendilerini ulus devletin oluşturuca bir parçası olarak gördükleri anlayıştan, küresel ölçekte gezinen sermayeyi kendi birimlerine çekmek için projeler geliştiren bir yerellik anlayışa geçişin ipuçları ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu değişimin en çarpıcı sonucu, **kendisini kolektif hizmetlerin sunucusu olarak gören yerel yönetimlerin yerini, büyümeye önem veren, bu çerçevede sermayenin taleplerine duyarlı bir yerel yönetim anlayışının almasıdır.**⁴⁰ Yani refah devleti döneminin yerel yönetimleri kolektif tüketim araçlarını sağlamakla görevli birimler olarak karşımıza çıkarken, izleyen dönemin yerel yönetimleri daha çok sermayeyi ve onun taleplerini desteklemeye yönelmişlerdir.⁴¹ Daha önce ulus-devlet şemsiyesi altında kentlerin en önemli işlevlerinden birisi toplumsal tüketimin örgütlendiği mekânlar olmalarıydı. Keynesci dönemde kentler talep yaratan mekânsal birimlerdi. Keynesci modelin çözülüşüyle birlikte, neoliberal politikalar kentleri sunum merkezli bir anlayışla üretim mekânları olarak kullanmaya başladılar... Üretimin giderek küreselleşmesi süreci karşısında, ulus-devletlerin iktidar yatağı olma özelliği giderek ortadan kalkmaktadır. Sermaye artık yer seçimi süreçlerinde doğrudan yerel birimlerle müzakere etmektedir. Bu müzakere sürecinde **sermaye için önemli olan kendisi için en düşük maliyetleri sağlayan yerel birime yatırım yapmaktır. Bu nedenle yerel birimler özendirici mekanizmaları devreye sokarak gezinen sermayeyi kendi birimlerine çekme uğraşısına girmektedir.**⁴²

Bu dönüşümün bir boyutu, tüketimden üretim ve birikime öncelik veren bir yerel yönetim anlayışına geçiş ise bu süreçle ilişkili bir diğer boyut da devletin çekildiği alanlara devlet dışı bir takım mekanizmaların sokulmasıdır. Bu dönüşümün en çarpıcı olduğu **1980’li yıllarda, özelleştirme ve benzeri yollarla, yerel yönetimler**

⁴⁰ Şengül, a.g.e., s.52

⁴¹ A.e., s.58

⁴² A.e., s.197-198

yerlerini özel sektöre bırakmaya başlamıştır. Ancak devlet-piyasa ayrımının kendi içindeki yetersizliği kısa sürede kendini göstermiş, bu çerçevede aslında yeni sağ anlayışların içinde zaten var olan bir üçüncü sektörün de kent yönetimi içinde düşünülmesi, belirginleşen tepkilere de bir cevap oluşturmayı amaçlamıştır.⁴³ Böylece kent yönetimlerine ilişkin olarak üç sektörlü bir model ortaya çıkmıştır. Bu modelin üyeleri, yerel yönetim, özel sektör (sermaye) ve sivil toplum kuruluşları olarak adlandırılan yapılanmalardır. Yerel yönetim kavramının bu tür bir oluşumu kucaklayamaması karşısında yeni yapılanmaya verilen isim ise **yönetişim** (governance) olmuştur. Bu kavramla çoklu aktörlerin yer aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim süreci kastedilmektedir. **Devletin bu süreçteki işlevi ise büyük ölçüde düzenleyicilik ve çoklu aktörlerin birbirlerini bastırmadan iletişimde olabilmelerinin şartlarını hazırlamaktır.**⁴⁴

Gerçekten de, özellikle son otuz yılda, toplumların yapısında meydana gelen derin değişimlerin doğrultusu, genelde, düzenleyici devlet anlayışından işlevsel devlet anlayışı yönündedir. Birincisinde, yerel yönetimlerin sınırlı yetkilere sahip bulunduğu merkezîyetçi kurumsal yapılar egemendir. İkinci anlayış ise, yalnız karar alma yetkilerinin değil, fakat kamu hizmetlerinin de, devletten yurttaşlara ve işletmelere doğru kaymakta olduğu, merkez ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin eski hiyerarşik yapısını giderek yitirdiği yeni bir dönemi simgelemektedir.⁴⁵

Bu dönemin devamında, Dünya Bankası, IMF, OECD'nin kamu yönetimlerinin dolayısıyla yerel yönetimlerin reforma tabi tutulma sürecinde çok önemli işlevler görmüştür. Özellikle OECD üye ülkelerin kamu yönetimini Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı doğrultusunda düzenleme çabası içerisindedir. **Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği**, 1980'li yıllarda Batılı ülkelerde kamu yönetimlerinde görülen reformların ortak adıdır.⁴⁶ Dünya Bankası, önceleri Yapısal Uyarlama Kredileri

⁴³ A.e.

⁴⁴ A.e., s.52-53

⁴⁵ Ruşen Keleş, "Küreselleşme ve Yerel Özerklik", **Suna Kili'ye Armağan**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 1998, s.210

⁴⁶ Önder Kutlu, "Kamu Yönetiminde Küreselleşme", Ed. M.Akif Çukurçayır, **Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003, s.175 vd.

(Structural Adjustment Loans), daha sonraları Sektörel Uyarlama Kredileri (Sectoral Adjustment Loans) ve Küçük Proje Kredileri (Small Project Credits) adı altında krediler yoluyla gelişmekte olan ülkelere büyük miktarlarda kredi vermiştir. Banka bu kredilerle üye ülkelerin ekonomilerini ve kamu yönetimlerini entegre edip, küresel sistemin bir parçası haline gelmelerini sağlamaya yönelik çaba içerisine girmiştir.⁴⁷ Bu yeni süreç yerel yönetimleri, piyasa temelli anlayış çerçevesinde refah politikalarını halka yayan kurumlar olmaktan çıkarıp, önemli ölçüde piyasa şartları içinde üretimde bulunan girişimci bir yapıya büründürmüştür.⁴⁸

Bu dönemde, esnek üretiminde etkisiyle, devletin ekonomik ve siyasi gücü aşınmış, yerel ve bölge merkezden bağımsız birer ekonomik ve siyasal aktör olarak uluslar arası sermaye akımı içinde yerini almaya başlamıştır.⁴⁹ Yerel, uluslar arası sermaye için yeni bir Pazar ve ucuz işgücü haline gelmiştir. Yerelin, ekonomik kalkınmanın temel dinamiği ve itici gücü olarak tanımlandığı ve yerelleşmenin özendirildiği bu dönemde; kentlerini ekonomik çekim merkezi haline getirebilmek için altyapı yatırımlarına yönelen yerel yöneticiler, yatırımlarını finanse edebilmek için sermaye piyasasına girmek ve kamu-özel sektör işbirliğini özendirmek zorunda kaldılar. Kentlerin ekonominin motoru olduğu sonucuna varan, Dünya Bankası ise, sermayenin akışkanlığını sağlayabilmek amacıyla yukarıda bahsedilen kredileri açarak yerelleşmeye destek vermiştir.⁵⁰

Sonuç olarak bu süreçte yerel yönetimler artan ölçüde piyasaya yaklaşmış ve piyasa araçlarından yoğun biçimde yararlanmaya başlamıştır. Bu çerçevede İsveç, Norveç, Danimarka, İspanya, Portekiz ve Fransa gibi ülkeler, piyasa merkezli desantralizasyon amaçlı reform programlarını hızla uygulamaya başlamıştır. Bu programlar temel olarak; yerel yönetimlerin sorumluluklarını artan oranda diğer kurumlarla paylaşmaya başlaması; birçok yerel hizmetin, rekabete dayalı olarak özel

⁴⁷ Önder Kutlu, **Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Yapılanması**, Ankara, Nobel yayın dağıtım, 2004, s.44

⁴⁸ Halil İbrahim Aydın, a.g.e., s.1

⁴⁹ Yeşim Edis Şahin, “Yerelleşme, Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimi”, **8.Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi**, İTÜ Mimarlık Fakültesi, 24–25 Eylül 1998, İstanbul, s.42

⁵⁰ A..e., s.41

sektöre yaptırılması; bedel ödemekle hizmetten yararlanmak arasındaki ilişkinin güçlenmesi; müşteri tercihi üzerinde vurgunun artması; daha fazla alanda birey ve özel sektörün hizmet görmesi; hizmet üretenlerin daha esnek sözleşme ve çalışma koşulları talep etmeleri; işletme benzeri bir yönetim modelinin geliştirilmeye çalışılması ve hem halka hem de merkezi yönetime karşı sorumluluk bilincinin geliştirilmesi gibi faktörleri kapsamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler, yerel sistemlerini, örgütlenmelerini, işlevlerini ve faaliyetlerini, esnek üretim yapısı ve girişim kültürü ile uyumlu olabilecek şekilde yeniden yapılandırılması konusunda çaba harcamaya başlamışlardır.⁵¹

Bazı olumlu yanlarına karşılık, rekabet ve rekabetçi yönetim, birer kamu kuruluşu olan yerel yönetimler açısından bazı olumsuz sonuçlara da yol açabilmektedir. Buna göre rekabet mal ve hizmet üretme ve bunları pazarlamada coğrafi ve ekonomik açıdan önemli kentleri avantajlı konuma getirirken, yeterli kaynaklara sahip olmayan kentleri sosyolojik varlıklarıyla birlikte büyük sıkıntılara düşürebilmektedir. Bu durum ise kentler arasındaki dengesizliği ve gelir dağılımındaki adaletsizliği derinleştirmektedir.⁵²

1.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE TARİHSEL BİR BAKIŞ

1.2.1. 1945- 1980 DÖNEMİ

Cumhuriyetin başlangıcı ile birlikte, Osmanlı döneminde ilk örneklerini gördüğümüz “batılı-çağdaş” anlamda – ancak demokratik boyutun pek gündeme gelmediği - şehircilik ve belediyeçilik girişimlerine hız kazandırılmış ve 1930

⁵¹ Filiz Kartal, “Yerel Yönetimlerin Yapılandırılması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara’dan Örnekler”, **ÇYYD**, C.9, S.1, Ocak 2000, s.59 vd.

⁵² Halil İbrahim Aydın, a.g.e., s.106

yılında, Belediye Yasası çıkarılmıştır.⁵³ Bu yasanın hazırlanmasında göz önünde tutulan beş temel ilke vardır. Bunlardan birincisi, **belediyeler arası eşitlik** ilkesidir. İkincisi, **belediyelerin icraatlarında serbest bırakılmasıdır**. Ancak bu serbestlik iki yönde kısıtlanmıştır: birincisi, devlet yasalarıdır. İkincisi ise “mahalli mahiyette müşterek” ihtiyaçlarla ilgili olmaktır. Üçüncü ilke, **belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim denetimidir**. Belediye yasasını yönlendiren dördüncü ilke **tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanmasıdır**. Beşinci ilke ise **belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi** olmuştur.⁵⁴

1930 yılında çıkarılan bu yasanın **kentleşmenin çok yavaş olduğu bir dönemde** ortaya çıktığını unutmamak gerekir. Bu dönemde Ankara dışında hızlı bir kentleşme yaşayan bir kent yoktur denilebilir. İstanbul ve İzmir Cumhuriyet öncesine göre küçülmüş kentlerdir. Kentlerin büyümesinin yavaş olduğu böyle bir dönemde çözülmesi gereken acil sorunların baskısı azalınca kentsel yaşamı geliştirecek daha kapsamlı programların su yüzüne çıkması kolaylaşmaktadır.⁵⁵

Yukarıda da ifade edildiği gibi bu dönemde hızlı bir kentleşme yoktur. Kentlerdeki nüfus artışı, Türkiye'nin doğal nüfus artış hızına yakın olan yüzde 2,5 düzeyinde seyretmiştir. Oysa 2. Dünya Savaşı sonrasında Türkiye hızlı kentleşme sürecine girdiğinden kentlerde nüfus artış hızının iki katı kadar, yüzde 6 düzeyinde olacaktır.⁵⁶

Cumhuriyetin bu ilk yıllarında yerel yönetimlerin ağırlıklı işlevleri Kurtuluş Savaşının yıkımını onarıp temel hizmetleri verir hale gelmek ve sınırlı olan nüfusu arttırma politikası ile birlikte ülkenin sağlık sorununun çözülmesine katkıda bulunmak idi.

⁵³Selahattin Yıldırım, “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME, 1991, s.25.

⁵⁴ İlhan Tekeli- İlber Ortaylı , a.g.e., s.51- 58; Sıddık Tümerkan, **Türkiye’de Belediyeler**, İstanbul, R. Zelliç Basımevi, 1946, s.245- 249; Fethi Aytaç, “Belediye Kanununun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler”, **Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME, Ankara, 1991, s.93-94

⁵⁵İlhan Tekeli, “Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyiminin Değerlendirilmesi Üzerine”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME, 1991, s.47. ; Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, s.41 vd.

⁵⁶ İlhan Tekeli- İlber Ortaylı, a.g.e, s.48

Cumhuriyetin ilk yıllarından 2. Dünya Savaşı sonrası dönemi değerlendirilirken, dönemin unutulmaması gereken bazı özellikleri vardır. Bu yıllarda Türkiye’de tek **parti uygulamasının hâkim olması** ve tek parti rejiminin ideolojisi ile devlet-siyaset anlayışının dönemin yerel yönetim yasalarına ve uygulamalarına yansımış olmasıdır. Bu dönemde parti örgütü ile devlet örgütü arasındaki ilişkiler zamanla daha iç içe duruma gelmiştir.⁵⁷ Kimi durumlarda parti başkanlığı ve belediye başkanlığı aynı kişide toplanıyor, kimi durumlarda ise merkezi yönetimin mülki amiri olan kaymakam ya da valiler yerel yönetim görevlerini de üstleniyordu.⁵⁸

Bu dönemde uygulanmakta olan devletçilik politikası kapsamında, “sanayinin tüm ülke düzeyine yaygınlaştırılması” politikası ve bazı küçük merkezlerin bu çerçevede devreye girmesi sonucu zaman içinde yeni yeni orta büyüklükte kentler oluşmaya başlamış ve daha düzenli yerel hizmetler sunulması zorunluluğu belirginleşmiştir.⁵⁹

Cumhuriyetin belediyeçilik yaklaşımı, 2. Dünya Savaşı sonrasında iki önemli nedenle değişiklik geçirmiştir. Bunlardan biri yukarıda ifade ettiğimiz **hızlı kentleşme**, diğeri ise Türkiye’nin **çok partili siyasal yaşama geçişidir**.

Bu iki önemli değişikliğe rağmen Belediyelerin dayandığı yasal çerçeve, imar yasalarındaki bazı değişiklikler dışında önemli bir değişiklik geçirmemiştir denilebilir. Yaşanan hızlı kentleşme kent yönetimlerini büyük ölçüde acil sorunları çözümüyle, gecekondular alanlarındaki gelişmeleri meşrulaştırma, minimum altyapı sağlama sorunlarıyla karşı karşıya bırakmıştır.⁶⁰

⁵⁷ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., s.45 vd.; Benzer görüşler için bkz.: Can Hamamcı, “1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeçiliği: Genel Bakış”, **Türk Belediyeçiliğinde 60 yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME yay., 1991, s.147

⁵⁸ Adalet Alada, “Dünden Bugüne Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Seçimleri Üzerine Notlar”, **Kent Gündemi**, Ocak 2004, S.6, s.25

⁵⁹ Korel Göymen, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, İstanbul, Boyut, 1997, s.20, ; Ayda Eraydın, “Sermaye Birikim Sürecinde Kentler”, **Defter**, S.5, Haziran- Eylül 1988, s.140

⁶⁰ Tekeli, a.g.e., s.47.

Türkiye'nin 2. Dünya Savaşı sonrasında bütün kurumlarını benimseyerek ekonomisini Batıya açması ve onun bir parçası haline getirmeye çalışması, Türkiye'de yerel yönetimin yapısında da önemli baskılar doğuran ekonomik ve siyasal gelişmelere neden oldu. Türkiye'nin batıya açılması ve bu sistemle bütünleşmeye çalışması, savaş sonrasında, savaş öncesine göre önemli dört değişiklik meydana getirdi.⁶¹

- Türkiye savaş öncesinin “devletçilik” uygulamasından vazgeçmiştir.
- Sanayiinin gelişmesine ağırlık veren kalkınma modeli, yerini, tarımda hızlı makineleşme ile tarımın öncülüğünde kalkınmaya terk etmiştir.
- Türkiye'nin kalkınmasının kendi iç kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi politikası yerini dış borçlanmaya, dış kaynaklara dayamaya bırakmıştır.
- Ülkenin temel ulaşım sisteminin “demiryollarına” dayandırılmasından çok yoğun bir “karayolu ağı” kurulmasına geçilmiştir.

Bu politikaların etkisiyle kırdan hızlı bir nüfus kopması meydana geldi. Ülkenin tüm kentlerinde bir nüfus yığılması oldu. Tüm ülkeyi kapsayan bir kentleşme olgusu, savaş öncesinde sadece Ankara'da gözlenen konut kıtlığı, gecekondulaşma, arsa spekülasyonu sorunlarının tüm ülke kentlerinde ortaya çıkmasına neden oldu.⁶² Tablo:1 de de görüldüğü gibi 1945'te Türkiye nüfusunun % 27.69'u belediye sınırları içinde yaşarken bu oran 1970'te yaklaşık iki katı artarak % 53.70 olmuştur. Belediyeli nüfus 1950'ye kadar % 1 civarında artarken, 1950 sonrası istikrarlı bir şekilde % 5 ve üzerinde artmıştır.

⁶¹ Tekeli- Ortaylı, a.g.e., s.122.

⁶² A.e.

Tablo.1.
Türkiyede Belediyelerin ve Belediyeli Nüfusun Artışı
(1935–1975) (Nüfus Bin Olarak)

Yıllar	Toplam Belediye Sayısı	Toplam Belediye Nüfusu	Belediyeli nüfusun Türkiye Nüfusuna oranı %
1935	505	4128	25.54
1940	549	4781	26.82
1945	583	5204	27.69
1950	628	5912	28.22
1955	809	8160	33.91
1960	955	10523	37.91
1965	1062	13156	41.91
1970	1303	16942	47.58
1975	1654	21585	53.70

KAYNAK: Tekeli, İlhan; Ortaylı, İlber: **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ed.Ergun Türkcan, Ankara, 1978, s.245

Bu dönemin belediyeciliğinin anlaşılması zor bir özelliği, demokratik bir süreç içine girilmesine karşın belediye yönetimlerinin demokratikleştirilmesi yönünde önemli değişiklikler yapılmamış olmasıdır. Yerel yönetimlerin maddi olanakları merkezi hükümete karşı konumları, yetkileri büyük ölçüde aynı kalmıştır. Demokrasinin topluma yerleştirilmesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin önemi siyasi gündemde önemli bir yer tutamamıştır.⁶³

Bütün bunlara rağmen bu dönemde belediyelerin demokratikleştirilmesi konusunda önemli adımlar atılmıştır. İlk önemli adım 29 Nisan 1946 tarih ve 4878 Sayılı Yasa’yla Belediye Seçimleri usulü değişmiştir. Buna göre artık Belediye meclisleri seçimleri bir günde tamamlanacaktı. Bunun yanında ikinci bir gelişme

⁶³ Tekeli, a.g.e.,s.47; Cevat Geray, “ Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem”, **Türk Belediyeciliğinde 60 yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME yay., 1991, s.218.

İstanbul Vilayeti ile Belediyesinin ayrılması oldu. 10 Nisan 1954 tarih ve 6349 Sayılı Yasa ile gerçekleşen bu gelişme uygulamada daha da gecikmiştir.⁶⁴

Bu dönemde demokratikleşme adına yaşanan olumlu bir gelişmede 17 Temmuz 1945’de Türk Belediyecilik Derneğinin kurulmasıdır. Dernek, belediyeler arasında birliği sağlamak ve bir belediyecilik akımı oluşturmak adına kurulmuştu. Bu dernek çerçevesinde belediyelerin özerkliği ve demokratikleştirilmesi savunulmuştur. Derneğin değişik toplantılarında merkezi yönetim vesayetinin yanlış anlaşıldığı ve çok ileri götürüldüğü vurgulanarak, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi, bütçenin merkezi yönetimce onanmaması gibi isteklerde bulunulmuştur.⁶⁵

1950–60 arası hükümetler ve belediye başkanları aynı parti üyesidirler. 1970’li yıllara kadar da genel bir eğilim olarak, gerek merkezi hükümetler, gerek yerel yönetim genellikle aynı partiden olmuşlardır. Bu durum sonucu **belediyeleri merkezi hükümetin tamamlayıcısı** olarak görme alışkanlığı da devam etmiştir. Bu yüzden belediyelerin kentlerin yaşamında aktif bir rol oynamaları ve ana sorumlulukları üstlenmeleri gecikmiştir. Belediyeler, kendi güç ve olanaklarıyla rahatlıkla üstesinden gelebilecekleri çoğu sorunlarını hükümetlerden yardım ve destek alarak çözüme yoluna gitmişlerdir.⁶⁶

1961 Anayasası geniş kapsamlı bir özgürlükler anlayışı getirmişti. Bu Anayasanın getirdiği siyasal ortam ve yönetsel yapılanma içinde yerel yönetimler, özerklik düşüncesi ile biçimlendirilmişlerdir.⁶⁷

Özellikle Anayasanın 116.maddesinde “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.” denilmekle, yerel yönetimlerin organlarına yargı güvencesi getirilmesi “yerel demokrasimiz” açısından önemli bir aşamadır.

⁶⁴ Tekeli-Ortaylı,a.g.e.,s.127-128.

⁶⁵ Tekeli-Ortaylı,a.g.e.,s.127

⁶⁶ Göymen, a.g.e., s.23.

⁶⁷ Adalet B. Alada, “Türkiye’de “Belediye”nin 70 Yıllık Tarihine Kronolojik Bir Yaklaşım”, **Cevat Geray’a Armağan**, Ankara, Mülkiyeliler birliği Yayınları, 2001, s.144

Ayrıca, 1961 Anayasasının getirdiği “sosyal devlet” anlayışı merkezi ve yerel yönetimlerin işlevlerinin yeniden tanımlanmasına ilişkin çerçeveler yönünden önem taşımaktadır. Anayasanın sosyal devlet görüşünü açıklayan maddeleri 35 ve 53. maddeleri arasında yer almıştır. Bu maddeleri incelediğimiz de: Sosyal devlete ilişkin işlevler tanıtılmakta, ilkeleri konulmaktadır. Fakat devletin yönetim yapısı içinde bu işlevlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılacağı, ne tür bir işlevsel iş bölümü yapılacağıın belirlenmediğini görüyoruz.⁶⁸

1961 Anayasası kalkınmanın ekonomik seçmelerle gerçekleşmesi yönünde bir ilke getirmiştir. Bu seçme ile Anayasanın refah devleti anlayışının merkezi yönetim eli ile gerçekleştirileceği vurgulanmaktadır. İlhan Tekeli'nin yorumu ile planlı kalkınmayı yönlendirecek güçlü bir merkezi karar örgütünün (DPT'nin) ortaya çıkması ile karar sürecinin merkezileşmesi hızlandırılmış ve Anayasanın yönetim yapısı ve işleyişi hakkındaki maddelerden anlaşılan, karar sürecinin yerinden yönetim kuruluşları eli ile desantralize edilmesi yönündeki ilkelerinin hayata geçmesi engellenmiştir.⁶⁹ Kısaca Anayasanın benimsediği refah devleti anlayışı içinde devletin yüklendiği çeşitli işlevlerin merkezi ve yerinden yönetim arasında paylaşımı yerine merkezi yönetim daha güçlü olarak ön plana çıkarılmış ve toplumun temel politikalarının belirleyicisi ve uygulayıcısı olarak merkezi yönetim görülmüştür.⁷⁰

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, 1961 Anayasası, yerel yönetimlerin özerk ve güçlü olarak kurulmalarına olanak sağlayacak bir çerçeve koymuştur. Bu çerçevenin işlerlik kazanabilmesi ancak gerekli yasaların çıkarılması ile sağlanacaktır.⁷¹ Ancak 1961 Anayasası'nın yerel yönetimlere getirdiği demokratik ve özerk mali ve yönetsel çerçeveye rağmen, gerekli alt yasal ve kurumsal

⁶⁸ Özcan Altaban, “1960-1973 Belediyeciliğine Genel Bir Bakış”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME, 1991, s.318

⁶⁹ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., s.184

⁷⁰ Altaban, a.g.e., s.318

⁷¹ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., s.181.

düzenlemeler yapılamadığı için, hızla artan kentsel sorunlar karşısında yerel yönetimler gerekli yetki, kaynak ve kurumlardan yoksun bir konuma düşmüşlerdir.⁷²

1961 Anayasası'nın getirdiği planlı kalkınma anlayışı içinde kurulan Devlet Planlama Teşkilatının girişimleri ile başlatılan idareyi yeniden düzenleme çalışmaları ve Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Yıllık Uygulama Planlarından yerel yönetimlerin kaynak ve yetki açısından güçlendirilmeleri, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümü yapılması... gibi çok sayıda görüş ve tedbire yer vermişse de uygulamada yerel yönetimlerin istenilen seviyeye gelmediği gözlenmiştir.⁷³

1960 sonrasında da Türkiye'deki yüksek kentleşme hızı bir önceki dönemde olduğu gibi sürmüştür. Bu dönemde sanayi kuruluşlarında sayısal artış olduğunu ve bunların kent dışındaki araziler üzerinde yerleşmeye başladıklarını görüyoruz. Özetlersek; 1960'dan sonra kent sorunları önemli boyutlarda çoğalmış, büyük kentler metropolleşme sürecine girmiş, dolayısıyla da belediye yönetimleri yetersiz hale gelmiştir.⁷⁴

1970'lerden itibaren belediyeçilik anlayışı bu dönemde gerçek demokratikleşme sürecine girmiştir. Hızlı yapısal değişim içinde bulunan kent toplumlarının belediyelerden talepleri farklılaşmış, özellikle, büyük kent belediyeleri ile merkezi idare arasında varolan ilişkilerin daha demokratik biçimlere dönüşümü aşağıdan yukarıya doğru zorlanmaya başlamıştır. 1970'lerden sonra kentsel nüfusun yoğunlaşması, gecekondulaşma sürecinin kentlerde belirginleşmesi ve toplumsal yapının gelişip farklılaşması bu zorlamada en önemli etkidir.

Bu dönemin örnek uygulamalarıyla dile getirilen Yeni Belediyeçilik Anlayışının İlkeleri; “Özerk Belediye”, “Üretici Belediye”, “Tüketim Düzenlemesinde Etkili Belediye” ve “Birlikçi ve Bütünlükçü Belediye” olarak belirlenmiştir.⁷⁵

⁷² Selahattin Yıldırım, a.g.e., s.25

⁷³ Fethi Aytaç, a.g.e., s. 99.

⁷⁴ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., s.188-189.

⁷⁵ Alada, a.g.e.,s.155. 1973 sonrası gelişen bu yeni belediyeçilik anlayışı için bkz.: E. Türkcan (Ed.), **Yeni Bir Belediyeçiliğe Doğru**, Ankara, TİD Yay., 1981; Yiğit Gülöksüz – İ. Tekeli, “1973-80

Ancak bu dönem (1960–1973), mali açıdan yerel yönetimler bir güç kaybetme dönemidir. Belediye gelirleri 1957 yılında toplam kamu gelirlerinin yüzde 14,95'i iken⁷⁶, 1960 yılında toplam kamu gelirlerinin yüzde 16,35'i, 1972 yılında ise bu oran yüzde 5,67'ye düşmüştür.⁷⁷

12 Ocak 1978'de hızlı değişme sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yönetsel ve mali tıkanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak ve demokrasiye o yoldan da güç katmak amacı ile **Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur.**⁷⁸ Yerel özerkliği güçlendirmek amacıyla kurulan bu bakanlık, yerel özerkliğin ve yerel demokrasinin gelişmesine olumlu katkılarda bulunabilecek önlemleri gerçekleştirememiştir.⁷⁹ Nitekim bakanlık 1979'da kaldırılmıştır.

1.2.2. 1980- 2000 DÖNEMİ

1980'de demokratikleşme yolunda kat edilen yol, ani bir kesinti ile yerini merkeziyetçi olağanüstü uygulamalara bırakmıştır.⁸⁰ 1980'den 1983'e kadar sürecek bu üç yıllık dönem, kentlerde köktenci bir takım değişikliklere tanık olduğumuz bir dönemdir. Söz konusu dönem içerisinde, ülkenin sosyo-ekonomik ve siyasal bunalımlar içinde çalkalandığı mevcut koşulların yönetim sistemini değiştirmeye zorladığı görülmektedir. Kamu kesiminin ekonomideki yerinin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması dönemin başlıca hedeflerinden olmuştur.

Dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeciliği”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Metropol İmar A.Ş. ve IULA EMME Yay., 1991, s.373-381.

⁷⁶ Tekeli-Ortaylı, a.g.e., s.255

⁷⁷ A.e., s.224

⁷⁸ Alada, a.g.m., s. 161. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 5.bs., Ankara, Cem, 2006, s.448 vd.

⁷⁹ Ruşen Keleş, “Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi”, **AÜSBFD**, C.50, No:3–4, Aralık 1995, s.255

⁸⁰ Alada, a.g.e.,s.39

Türkiye’de de İngiltere ve A.B.D örneklerinde olduğu gibi yeni muhafazakâr ideolojiyi benimseyen hükümet, devleti kamu hizmetleri alanından olabildiğince çekme amacını taşımış, bu doğrultuda “özelleştirme” bir ilke olarak benimsenmiştir.

80’li yılların ikinci yarısından günümüze kamunun küçültülme projesiyle devreye giren özelleştirme, yap-işlet-devret, artan iç-dış borçlanma, şirketleşme v.b. uygulamalarla belediye; toplumsal kurumsal kimliğinden uzaklaşmıştır. Belediyecilik bir işletme fonksiyonuna indirgenerek özel sektörle işbirliğine yönelmiştir⁸¹.

Bu değişikliklerle ilgili ilk girişim, Büyükşehirlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması olmuştur. Bunun yanı sıra bu yerleşim yerleri, yakınlarında buldukları büyük yerleşim yerleri ile birleştirilmişlerdir. Bu yeniden düzenlemenin dayandığı temel düşünce, Milli Güvenlik Konseyinin 34 Numaralı kararında şöyle dile getirilmiştir: “Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır...”⁸²

Uygulamada bu birleştirmeler farklılık gösterdiğinden 2561 sayılı Yasa çıkartılmıştır. Bu yasa ile büyük şehirlerin yakın çevresindeki yerlerin ana belediyelere bağlanması gerçekleştirildi.⁸³

Türkiye tarihinde ilk kez, 1982 Anayasası, 127.maddesinde; “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmünü koymuştur. Bu bağlamda önce 08.03.1984’de Büyük Kent Belediye Kararnamesi kabul edilmiştir. Daha sonra da, 09.07.1984 tarihinde 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Hakkında Yasa yürürlüğe girmiştir.

⁸¹ Alada, a.g.m., 2001, s.206

⁸² Ruşen Keleş, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, **AİD**, C.18, S.2, Haziran 1985, s.74.

⁸³ Adalet B. Alada, “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Bir Yaklaşım”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Metropol İmar A.Ş. ve IULA EMME Yay., 1991, s.140

Sivil yönetime geçişle birlikte yerel yönetimler merkezi yönetimle aynı siyasi partinin etkinliği altında daha önce görülmemiş biçimde desteklenmişler ancak bu durum süreklilik kazanmamış 1989 yerel seçimleri ile kent yönetimleri ağırlıklı olarak muhalefet kesimlerine geçtiği için merkeze olan sıkı bağımlılık çemberi kırılmamıştır⁸⁴. Bu bağımlılık çemberinin günümüze kadar da kırıldığı söylenemez.

1980 sonrası görülen bir diğer özellik, belediyelerin gelir kaynaklarının attırılmasıdır. 1985 yılında 3239 sayılı yasayla belediye gelirleri arttırıldı. Tablo.2’de de görüldüğü gibi belediyelerin gelirlerinin GSMH içindeki oranı 1984 yılında %1,1 iken, 1987 yılında % 2,7’ye çıkmıştır. Ancak bu dönemde belediye gelirlerindeki bu artış genel bütçeden yapılan transferlerle olmuştur. Kuşkusuz gelir artışı olumlu bir adım olmakla birlikte, merkeze olan bağımlılığı arttırması yönüyle de yerel yönetimler açısından olumsuz bir gelişmedir. Çünkü merkezi yönetim bu yolla yerel yönetimler üzerinde yeni bir denetim mekanizması yaratmaktadır.

Tablo.2.
Belediye Gelirlerinin GSMH’ya Oranı
(Milyon TL) (Cari Fiyatlarla)

Yıllar	Belediye gelirleri	GSMH	Oran %
1984	260.730,264	2.216.770.000	1.1
1985	554.723,294	3.535.030.000	1.5
1986	1.233.611,319	5.118.480.000	2.4
1987	2.063.151,054	7.501.940.000	2.7
1988	2.862.493,073	12.917.510.000	2.2
1989	4.337.941,834	23.036.990.000	1.8
1990	9.134.001,282	39.717.750.000	2.3
1995	219.988.829,929	785.488.720.000	2.8
1997	765.213.879,711	2.905.445.500.000	2.6

KAYNAK: Halil İbrahim aydınlı, **Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, s.183

⁸⁴ Adalet B. Alada, “Türkiye’de “Belediye”nin 70 Yıllık Tarihine Kronolojik Bir Yaklaşım”, s.169

Bu dönemde görülen, kamu gücünün özel sektöre devri, kamusal mekanizmaların tasfiyesidir. Türkiye’de bu amaç doğrultusunda yerel yönetim maliye sistemi ile yerel yönetim yapısı üzerinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Yerel yönetim maliyesinde yerel yönetimlerin merkezi kamu kaynakları ile ilişkisi mümkün olduğunca en aza indirilirken, yerli-yabancı özel sermaye kaynakları ile ilişkilendirilmesi sağlanmıştır. Bu basit bağlantı değişikliği, kamu yönetiminde ilgili kurumların tasfiyesine ve yerel yönetim gelir sisteminde siyasal içerikli ilke değişikliklerine yol açmıştır. Bu değişikliğinde doğrudan etkisi ile yerel yönetim yapısı, kamusal özden uzaklaşma ve yerel meclis yetkilerini giderek daha fazla özel sektörle paylaşma yönünde değişme sürecine girmiştir.⁸⁵

1980’li yıllarda başlayan değişme sürecinde üç temel çizgi vardır. Birincisi, merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki denge yerel yönetim lehine değişmiş, yerelleşme süreci hız kazanmıştır. İkincisi, yerel yönetimlerin en az düzeyde olan işgücünün kendini yeniden üretmesine katkı işlevi hemen tümüyle ortadan kalkmıştır. Üçüncüsü, yerel düzeyde özelleştirme uygulamaları ile sermaye birikimine katkı işlevi genişletilmiştir ve bu özellik, yerelleştirmenin bir nihai amaç değil özelleştirme politikası açısından bir ara durak olarak değerlendirildiğini ortaya çıkarmıştır.⁸⁶

1980 sonrası rakamlar, belediye gelirlerinin arttırıldığını; merkez-yerel işbölümünde yerel yönetim lehine bir değişiklik gerçekleştirildiğini göstermektedir. Yerel altyapı sektörü yatırımcılığı neredeyse tümüyle yerel yönetimlere bırakılmıştır. Yerel yatırımlarda karardan projeye, projeden yatırım faaliyetine ve yatırımların denetimine kadar her aşama, doğrudan yerel birimlere bırakılmıştır.⁸⁷ Nitekim Tablo.3 de yerel yönetimlerinin yetkilerinin artmasıyla, harcamalarının da GSMH’deki oranının arttığı görülmektedir.

⁸⁵ Birgül A. Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, 2.bs., Ankara, İmge Kitabevi, 2005, s.247

⁸⁶ B. Ayman Güler, **Yerel Yönetimler**, s.254 vd.

⁸⁷ A.e., s.256

Tablo.3.
Türkiye’de 1980 Sonrası Yerel Yönetim Harcamalarının GSMH’ya Oranı
(%)

DÖNEM	MİH/GSMH
1980–1983	1.39
1984- 1991	2.33
1992- 1996	3.47
1997- 2003	4.35
1980- 2003	3.03

KAYNAK: 1950- 2003 Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Ankara, DPT, 2004

Güler’e göre 1980 sonrası belediyelerin sermaye birikimine katkı işlevinde genişleme dönemin kamu kesimini küçültmek amacıyla devlet mülkiyetindeki birikmiş varlıkları özel kesime aktarmayı öngören modelin doğrudan sonuçlarından biridir. Uygulama ise üç yolla gerçekleştirilmiştir. Bunlardan birincisi işlerin ihale edilerek özel sektöre gördürülmesi ve özelleştirilmesidir. İkinci yol, belediye yatırımlarının kamu kredi kaynaklarından değil, özel-ticari banka kaynaklarından finanse edilmesi uygulaması olmuştur. Cumhuriyetin kuruluşundan 1986 yılına kadar belediye yatırımları tümüyle kamu kaynaklı krediler ile gerçekleştirilirken bu tarihten itibaren yerli ticari banka ve yabancı krediler ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Üçüncü yol, yerelleştirme göstergeleri olarak öne çıkan planlama ve taşınmaz vergisi koyma yetkileri ile ilgili değişiklikler olmuştur. Emlak vergisi 1985 yılından bu yana yerel vergidir. Planlama görevi de hazırlıktan onay aşamasına kadar belediyelere bırakılmıştır.⁸⁸

Yukarıda anlatılan yeni kamu yönetimi yaklaşımına ilişkin politikalar, uluslararası kuruluşların üye ülkelerde uygulamaya konulmasını öngördüğü reformlarda somutluk kazanmıştır. Türkiye’de 1980 ‘İktisat Politikası Tercihlerinin’ belirlenmesinde Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası tarafından

⁸⁸ A.e., s.259

oluşturulan ‘istikrar ve yapısal uyum’ programı etkili olmuştur. Programın bir kanadını ‘istikrar’ ile IMF, diğer kanadını ‘yapısal uyum’ ile Dünya Bankası oluşturmaktadır. IMF destekli yürütülen istikrar politikalarının amacı, düzenli işleyen ödemeler dengesinin yaratılması ve ticaretin serbestleştirilmesinin önündeki kısıtlamaların en aza indirilmesi yönündedir. Dünya Bankası destekli yürütülen ‘yapısal uyum’ politikalarıyla da, kamu sektörünü küreselleşme sürecine uyumlu kılabilecek mekanizmaların yaratılması hedeflenmektedir. Dünya Bankası, devleti küçültme politikalarını önermekte, OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) ise kamu yönetiminde ‘yönetişim’ anlayışının yerleşmesi için ulusal hükümetleri yönlendirmektedir. 1980 sonrasında IMF ve Dünya Bankası tarafından yürütülen istikrar ve yapısal uyum politikalarına, 1990’lardan sonra OECD, Dünya Ticaret Örgütü ve AB’ye (Avrupa Birliği) uyum kapsamında uygulamaya konulan politikalar eklenmiştir.⁸⁹

Son olarak Türkiye’de bugün itibarıyla yerel yönetim sayılarına bakacak olursak, Osmanlı döneminden devralınanlarla birlikte 1923’de 436 olan belediye sayısı bugün 3225’e yükselmiş bulunmaktadır. Bunlardan 16’sı Büyükşehir, 65’i il merkez belediyesidir.

Batılı örneklerin aksine Türkiye’de belediye sayısında sürekli bir artış söz konusudur. Bu artışın başlıca sebebi 1930 yılında çıkarılan Belediye Yasasının belediye kurulması için öngörmüş olduğu belediye sınırları içerisinde 2000 kişi yaşaması koşulunu hızlı nüfus artışı karşısında yetersiz kalmasıdır. Yeni kurulan belediyelerle birlikte belediyelerin ortalama nüfus büyüklüğü de düşmektedir. 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre il ve ilçe merkez belediyeleri hariç 340 belediye kurulma sınırı olan 2000 nüfusun altına düşmüştür. 2000–5000 arasında nüfusa sahip belediye sayısı 1640 olup, toplam belediye sayısının % 51’ini

⁸⁹ Melehat KUTUN, Türk Kamu Yönetiminde Küresel Etkiler ve Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim Dinamikleri, **e-akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Eylül 2005, Sayı 43

oluşturmaktadır. Bu rakamlar 5.000–10.000 arası nüfusa sahip belediye grubu için 558 ve oranı % 18'dir. Belediyelerin yaklaşık % 62'sinin nüfusu 5000'in, % 80'inin nüfusu 10.000'in altındadır. 10.000 nüfusun altındaki 2554 belediye 9,5 milyon civarında nüfusa hizmet sunarken geriye kalan 645 belediye yaklaşık 44 milyon nüfusa hizmet vermektedir. Ortalama belediye büyüklüğünün yaklaşık 16.700 nüfusu kapsadığı ülkemizde 50.000 nüfusun altındaki belediyeler için ortalama nüfus büyüklüğü 3.000 civarındadır. Bu durum, özellikle küçük belediyeler göz önüne alındığında ciddi bir ölçek sorununu ortaya çıkarmaktadır.

Tablo.4.
Türkiye’de Yerel Yönetim Sayıları

İL ÖZEL İDARELERİ	81
TOPLAM BELEDİYE	3225
Büyükşehir Belediyesi	16
İl Belediyesi	65
Büyükşehir İlçe Belediyesi	101
Büyükşehir İlk Kademe Belediyesi	283
İlçe Belediyesi	749
Belde Belediyesi	2011
KÖY İDARESİ	34404
TOPLAM	37710

Kaynak: (çevrimiçi) <http://www.illeridaresi.gov.tr/modules.php?name=istatistik4>, 12.12.2007

Ölçek sorunu, küçük belediyelerde kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını engellerken, nüfus yığılması olan büyük kentlerde hizmete olan aşırı talebin karşılanamamasının yol açtığı bir kriz durumuna neden olmakta idi. Temmuz 2005 yürürlüğe giren 5393 sayılı yeni Belediye Yasası ile belediye kurulmasına

ilişkin aranan asgari nüfus 5000 e yükseltilmiştir. O tarihten bugüne kadar ise yeni belediye kurulmamıştır.⁹⁰

⁹⁰ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, s.7

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA KONSEYİ, AVRUPA BİRLİĞİ ve KÜRESEL KURULUŞLARIN ÇALIŞMALARINDA YEREL YÖNETİMLER

2.1. AVRUPA KONSEYİ ÇALIŞMALARINDA YEREL YÖNETİMLER

Avrupa Konseyi'nin kurulduğu tarihten günümüze yerel yönetimlerle ilgili olarak aldığı kararlar, düzenlediği toplantı, konferans vb. çalışmalar ve yerel yönetimlerle ilgili hazırladığı anlaşmalar Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlere bakışı hakkında ayrıntılı bir fikir verecektir.

2.1.1. AVRUPA KONSEYİ'NİN KURULUŞU ve ORGANLARI

Batı Avrupa ülkeleri arasında kurulan ilk siyasi örgüt olan Avrupa Konseyi, 5 Mayıs 1949 yılında, on ülke (Belçika, İngiltere, Fransa, Hollanda, Lüksembourg, Danimarka, İsveç, İtalya, İrlanda ve Norveç) tarafından Avrupa Konseyi Statüsünün imzalanması ile kurulmuştur.¹ Türkiye sözleşmeyi 12 Aralık 1949 tarihinde onaylamıştır.²

Avrupa Konseyi'nin kuruluşuna giden yola bakıldığında iki önemli faktör göze çarpar. Bunlardan birincisi, **Avrupa bütünleşmesinin tarihsel kökleri**, diğeri ise **İkinci Dünya Savaşı'nın etkileridir**. Tarihsel kökler açısından, Avrupa'nın uzun bir geçmişten beri, kendine has ve tanımlanabilir bir bütünlüğe sahip olduğu iddia edilmektedir. Buna göre, Avrupa'nın modern medeniyetin beşiği olduğu; kendine

¹ Avrupa Konseyi ile ilgili kapsamlı bilgi için bakınız: <http://www.coe.int>; Avrupa Konseyi Aralık 2007 itibariyle 47 üye ülkeden oluşmaktadır.

² 5456 Sayılı Onay Kanunu 17 Aralık 1949 gün ve 7382 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

özgü değerleri, kültürü, sanatı ve edebiyatı bulunduğu ileri sürülmektedir. Bu faktörün yanı sıra İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından devletler ekonomik ve politik işbirliğine yönelmişler, birçok konuda birbirlerine yaklaşmışlardır.³

Avrupa Konseyi'nin kuruluş amacı, statüsünün birinci maddesinde de ifade edildiği gibi, “ortak mirasları olan ülkü ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek ve ekonomik ve sosyal ilerlemelerini kolaylaştırmak üzere üyeleri arasında daha güçlü bir birliğe ulaşmaktır”.

Hükümetler arası bir örgütlenme olan Avrupa Konseyi'nin hedefleri, insan haklarını, çoğulcu demokrasiyi ve yasa düzenini korumak, Avrupa kültür kimliği ve farklılıkları bilincini teşvik etmek ve siyasal, yasama ve aynasal alanlarda reformları destekleyerek Avrupa'da demokratik istikrarın pekişmesine yardımcı olmaktır.

Avrupa Konseyi'nin üç temel organı vardır: Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi.

Bakanlar Komitesi (**The Committee of Ministers**), Avrupa Konseyi'nin karar organıdır; bütün üye devletlerin dışişleri bakanlarından (veya daimi delegelerinden) oluşur.

Parlamenterler (Danışma) Meclisi (**The Parliamentary Assembly**), Konsey'in görüşme ve karar organıdır ve üyeleri ulusal parlamentolar tarafından atanır.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (**Congress Of Local And Regional Authorities of Europe**), yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden bir danışma organıdır.

³ Yusuf Erbay ve Zerrin Yener, **Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi**, İstanbul, WALD, 1999, s.7-12

2.1.1.1. AVRUPA YEREL ve BÖLGESEL YÖNETİMLER KONGRESİ

Yukarıda da ifade edildiği gibi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden bir danışma organıdır.⁴ İlk kez Ocak 1957’de “istişari” düzeyde bir araya gelen Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Ocak 1960’da yaptığı toplantısında kuruluş esas ve yetkilerini belirleyen Anayasa’yı kabul etmiş, Bakanlar Komitesi’nin de onayıyla 1961’den bu yana daimi bir statü kazanmıştır. Kongre, 1975’den beri yılda bir kez toplanmaktadır. 1994’e kadar “**daimi konferans**” statüsünde olan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 1994’de Bakanlar Komitesi’nde alınan bir kararla Kongre’ye dönüşmüştür.⁵ Kongre bugünkü yapısını 2000 yılında çıkarılan kuruluş tüzüğüyle kazandı. Bu tüzük, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nce kabul edilip yürürlüğe girdi.

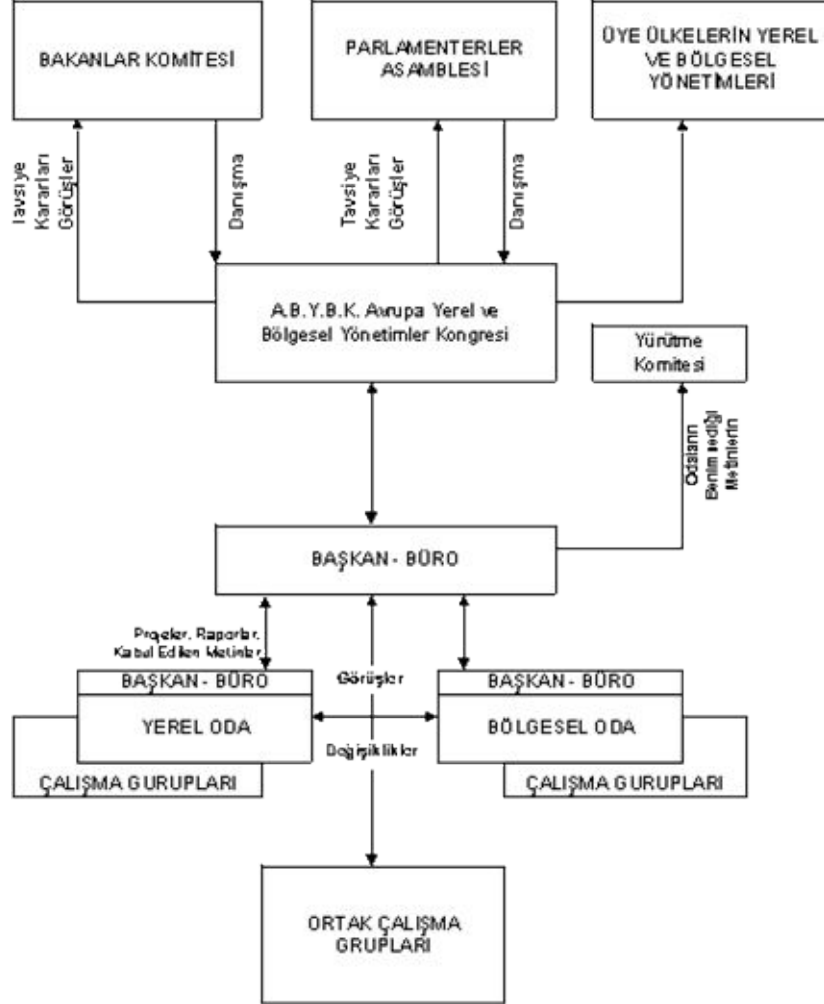
Kongre’nin kendi içinde iki meclisi (oda) vardır. Bunlar: Yerel Yönetimler Meclisi ve Bölgesel Yönetimler Meclisidir. **İki odalı meclis 318 asil ve 318 yedek üyeden oluşur.** Kongre’nin ayrıca dört resmi komitesi vardır:

- Kurumsal Komite,
- Kültür ve eğitim Komitesi,
- Sürdürülebilir Kalkınma Komitesi,
- Sosyal Dayanışma Komitesi.

⁴ Kapsamlı bilgi için bakınız: <http://www.coe.int/cplre>

⁵ Erbay- Yener, a.g.e., s. 24

Şekil - 1: KONGRE’NİN ORGANLARI VE ÇALIŞMA SİSTEMİ⁶



Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, yerel ve bölgesel yönetimlerin, Avrupa Birliği idealinin gerçekleşmesine katkıda bulunmalarına ve bu amaçla Avrupa konseyi'nin çalışmalarına aktif bir biçimde katılmalarına yardımcı olur. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin diğer bir rolü ise **yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliğinin artırılmasına** ilişkin öneriler sunmaktır. Bunun yanı sıra Kongre'nin, yerel ve bölgesel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek amacı vardır. Ayrıca bütün Konsey üyesi ülkelerde ve üyelik için başvuran ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin durumu hakkında ülke raporları hazırlar ve özellikle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkelerinin nasıl uygulandığını izler.

⁶ A.e., s. 26

Kongre amaçlarını gerçekleştirmek için uygulamada bazı organizasyonları destekler. Bunlardan en önemlileri:

Yerel ve Bölgesel Yönetimler İçin Eğitim Organizasyonları Avrupa Ağı (European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities [ENTO]): Bu ağ ile yerel ve bölgesel yönetimlerin eğitim merkezleri arasındaki işbirliğini teşvik eder ve ulusal kuruluşlarla diğer ülkelerdeki karıştları arasında bağ oluşturur.⁷

Yerel Demokrasi Ajansları (Local Democracy Agencies [LDAs]): 1993'te Eski Yugoslavya'da barış sürecinin bir bölümü olarak kurulan Yerel Demokrasi Ajansları, yerel ya da bölgesel yönetimler arasında ortaklık kurulmasını teşvik etmektedir. Ajanslar, bunun yanında insan hakları, demokrasi, sınır ötesi işbirliği ve kültürler arası diyalog ve yerel gelişimi teşvik etmektedir.⁸ Bugün tüm Güney Doğu Avrupa'ya yayılmış bulunan toplam on bir yerel demokrasi ajansı bulunmaktadır.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi bu ajansların bir şemsiye organizasyon altında bir araya gelmesi için Yerel Demokrasi ajansları Birliği (Association of Local Democracy Agencies - ALDA) kurulmasına da yardımcı olmuştur. 1999 da kurulan bu birlik aslında 1993 ten beri var olan yerel demokrasi ajanslarını bir ağ haline getirmiştir. Küçük pilot bir program olarak başlayan ALDA bugün Güney Doğu Avrupa'da istikrar ve demokrasiye katkıda bulunan, destekleyen en önemli yerel aktörlerinden biri haline gelmiştir. Balkanların Avrupa çapında ağlara artarak katılırken, ALDA da Avrupa çapında etkili yerel yönetişime desteği artmaktadır.⁹

Avrupa Ödülü (Prix Europa): Kültürel alanda, Kongre Avrupa ödülü yarışması düzenlenmektedir. Bu ödül, ulusal sınırları aşan en iyi televizyon ve radyo

⁷ (Çevrimiçi) <http://www.ento.org/www/enligne/gb/ento-presentation.html>, 05.06.2005

⁸ (Çevrimiçi) http://www.ldaonline.org/1-IstiInfoALDA/index_alda_1.htm, 05.06.2005

⁹ Council of Europe, Informatin Document, **Strengthening Local Democracy and Developing Cross-border Co-Operation in South-Eastern Europe**, Strasbourg, 28 September 2005.

yayınını teşvik etmek suretiyle Avrupa'nın kültürel çeşitliliğini ortaya koymakta ve program değişimini cesaretlendirmektedir.¹⁰

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin bugüne kadar yaptığı çalışmalardan bazıları şunlardır:

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,
- Avrupa Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi,
- Avrupa Kentsel Şartı,
- Yabancıların Sosyal Yaşama Yerel Düzeyde Katılmaları Antlaşması,
- Avrupa Bölgesel ve Azınlık Diller Şartı,
- Avrupa Eğitim Organizasyonları Şartı,
- Yerel Demokrasi (LOCAL DEMOCRACY- LODE) Programı,
- Gençlerin Yerel ve Bölgesel İlişkilere Katılım Şartı.

Bugüne kadar yapılan çalışmalardan da anlaşılacağı üzere, Kongre'nin amacı Avrupa Konseyi'nin amaçlarının gerçekleşmesine yardımcı olmaktır. Bu nedenle, yapılan bu çalışmaların yanı sıra, Kongre 1957 yılından beri çok sayıda "Görüş (Opinion)", "Tavsiye kararı (Recommendation)" ve "Karar (Resolution)" almakta ve üye devletlerin yerel yönetimlerini bu kararlarla yönlendirmektedir.

2.1.2. AVRUPA KONSEYİ'NİN YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ ÇALIŞMALARI

Yerel yönetimler, Avrupa Konseyi'nin çok önem verdiği bir alandır. Konsey, sürekli ve kalıcı bir barışın sağlanmasında, yerel toplulukların oynayabileceği rolün öneminin bilincinde olarak **Avrupa'nın bütünleşmesi hedefine varmada özerk yerel yönetimlerden yararlanmayı sürekli olarak gündemde tutmuştur.**

¹⁰ (Çevrimiçi) <http://www.prix-europa.info/>, 05.06.2005

Yurttaşlar arasındaki yakınlaşmayla Avrupa Birliği’ni gerçek anlamda kurmak ve yaşatmak çok daha kolaylaşır düşüncesi, Konsey çalışmalarına yön vermiştir.¹¹

Henüz Avrupa Konseyi kurulmadan önce de Avrupa’da yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar yapılmaktaydı. Aslında 1900 ve 1913 yılları arasında birçok Avrupa ülkesinde yerel yönetim dernek ve birlikleri kurulmuştu. Bu kuruluşların öncülüğünde 1913 yılında Belçika’da “**Birinci Milletlerarası Mahalli İdareler Kongresi**” yapıldı. Bu kongrede alınan karar sonucu aynı yıl “**Milletlerarası Mahalli İdareler ve Şehirler Birliği**” kurulmuştur.¹² Birlik, 1913 yılından bu yana dünyada yerel yönetimleri güçlendirmek ve geliştirmek, yerel topluluklar arasında işbirliğini ve bilgi aktarımını arttırmak yönünde çaba göstermektedir. Bu Birlik sadece Avrupa ülkelerini kapsamamakla birlikte, Avrupa ülkelerinin öncülüğünde ve yoğun katılımıyla kurulmuştur. Avrupa Konseyi, 1954 yılından itibaren Birliğe istişari statü tanımıştır. Birlik, Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarının araya girmesiyle düzenli olarak toplanamamış olmasına rağmen İkinci Dünya Savaşının ardından Birlik aktif şekilde faaliyetlerine devam etmiştir. Birlik halen “Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı (UCLG)” ismiyle faaliyet göstermektedir.¹³

19. yüzyıl sonuna kadar genişlemiş olan yerel özgürlükler, 1914’den beri meydana gelen iki dünya savaşı ve bunların mali ekonomik ve sosyal alanlarda meydana getirdiği karışıklıklar ve sarsıntılar yüzünden her tarafta merkezi yönetim lehine gerilemeğe, zayıflamaya yüz tutmuştur. 20. yüzyıl başından beri birçok Avrupa ülkesinde genişleyen sosyal hareketler, yerel yönetimlere yeni ve düzenli birçok hizmetler yüklemiştir. Bununla birlikte, yerel hizmetlerin maliyetlerinin

¹¹ Ruşen Keleş, **Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve KAV Yay., 1999, s.11; Fethi Aytaç, “Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler”, **TİD**, Yıl:61, S.384, Eylül 1989, s.9

¹² Ruşen Keleş, “Milletlerarası Mahalli İdarelerle İlgili Çalışmalar”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl:20, S.223, Mayıs 1964, s.206

¹³ Kapsamlı bilgi için bakınız: <http://www.iula.org>. Uluslararası yerel yönetimler birliğinin dünyadaki altı şubesinden biri de Türkiye’de bulunmaktadır. Bakınız: (Çevrimiçi) <http://www.iula-emme.org/>. IULA-EMME, 2004 yılından itibaren UCLG-MEWA (Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı) adı altında ve FMCU-UTO (Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu) üyelerini de bünyesinde barındırarak yerel yönetimlere hizmet vermeyi sürdürmektedir.

yükselmesi ve yerel yönetimlerin yeni gelir kaynakları yaratma yetkilerinin olmaması merkezi yönetimin yardımlarını arttırmış ancak bu da merkezi yönetimlerin, yerel yönetimlerin işlerine müdahalesini arttırmıştır. Yerel özgürlükleri tehdit eden bu durum ikinci dünya savaşından sonra da devam etmiştir. Yerel yönetimler bu durumla mücadele için ve yerel özgürlükleri yeniden güçlendirmek için **Avrupa Komünler Meclisi** 1950 yılında kurulmuştur.¹⁴ Meclis kent yöneticileri tarafından kurulmuş özel milletlerarası bir örgütlenmedir. Avrupa Komünler Meclisi'nin ana tüzüğünde belirtilmiş ilk amacı ise “**Komün muhtariyetini sağlamak ve müdafaa etmek**”tir. Bunun yanı sıra “Mahalli camiaların muhtariyeti esasına dayanan bir Avrupa devletleri federasyonunu kurulması için komünler ve mahalli camialarda Avrupa ruhunu geliştirmek”, “Müstakbel Avrupa müesseselerine komünlerin ve mahalli camiaların temsili” gibi amaçlarda ana tüzüğünde yer almıştır.¹⁵ 1953 yılında Versailles’da toplanan birinci Avrupa Komünler Meclisi’nde, özerklikle ilgili ilkeler ve tanımlar benimsenmiştir.¹⁶

Avrupa Konseyi’nde, henüz Avrupa Yerel Yönetimler Daimi Konferansı oluşturulmadan önce, Danışma Meclisi içerisinde “**Mahalli İdareler Komisyonu**” kurulmuştur. Bu komisyonun üç önemli faaliyeti olmuştur. Bunlardan en önemlisi “**Avrupa Mahalli İdareler Konferansı**”nın kurulmasına öncülük etmesidir. Komisyonun yerel yönetimlerle ilgili olarak gerçekleştirdiği diğer bir faaliyet ise “Avrupa Ödülü”dür. Bu ödül, her yıl, Avrupa birliği düşüncesinin yayılmasına en çok katkıda bulunan kente verilmektedir.¹⁷ Komisyonun diğer bir faaliyeti ise “Belediyeler arası mübadele programı”dır. Bu programla yerel yöneticilerin farklı ülkeleri ziyaret ederek bu ülkelerin çalışma yöntemlerini, örgütlenme ve yönetim yapısını tanıması ve fikir alışverişinde bulunması amaçlanmıştır.

¹⁴ İ. Hakkı Ülkmen, “Avrupa Komünler Meclisi”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl:8, S.95, Ekim 1953, s.4

¹⁵ A.e.

¹⁶ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 5.bs., Ankara, Cem, 2006, s.53. 1953 yılında yapılan bu toplantıya sunulan “**Avrupa Komün Hürriyetleri Anayasası Projesi**” için bakınız: İ. Hakkı Ülkmen, a.g.e., s.6 vd.

¹⁷ Avrupa Ödülü 1959 yılında İstanbul’a verilmiştir.

1957 Ocak ayında toplanan Yerel Yönetimler Konferansında, Avrupa Konseyi'nin ele aldığı konulardan birisi de, **yerel yönetimlerin özerkliği** kavramıdır. Konferansta bu kavram tanımlamaya çalışmıştır. Bu tanımın dayandığı temel ilkeler şöylece özetlenebilir:

- a. **Yerel toplulukların özgürlüklerine saygı gösterilmesi.** Bu ilke yerel birimlerin, yönetim örgütünün kademelenmesindeki basamaklardan biri olarak görülmesini gerektirir.
- b. **Yerel hayatın siyaset üstü niteliğinin korunması.** Bununla belediye meclis üyelerinin ve başkanların, belirli toplum kesimlerinin ve siyasal partilerin değil, tüm kentin ve kentlinin hizmetinde olmalarının sağlanması anlatılmak istenmektedir.
- c. **Devletle belediyeler arasındaki ilişkilerin tanımlanması ve sınırlandırılması.** Bu ilke, merkezi yönetimce uygulanan denetim ve gözetimin ortadan kaldırılmasını ve gerekiyorsa işlemlerin, yasaya uygunluğunun, bağımsız yargı organlarınca denetlenmesini içermektedir.
- d. **Belediye maliyesinin özerkliği.** Bu ilkedен ise, yasa koyucunun komünlere sağladığı kaynakların özgürce kullanılması ve kentlinin genel yararları için gerekli görülen harcamaların yerel kararlara uygun olarak yapılabilmesinin anayasalarca güvence altına alınması kastedilmektedir.
- e. **Komün bilincinin geliştirilmesi.** Bu ilke ile, komün özerkliğinin kamuoyuna mal edilmesine ve bu özerkliğe halkın sahip çıkmasına dikkat çekilmektedir.¹⁸

Avrupa Konseyi'nde 1981–1984 yılları arasında hazırlanan birçok karar tasarısında da, yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması önerilmiştir. Özerkliğin, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün, yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi demek olduğu

¹⁸ Fahrettin Kerim Gökay, "Strazburg Konferansı", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl:12, S.136, Şubat 1957,s.64 vd.; Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, s.12

vurgulanmıştır. Bu hakkın, serbest, eşit, gizli, dolaysız, genel oy kurallarına göre seçilmiş organlar eliyle kullanılması öngörülmüş, bir başka kuruluşa açıkça bırakılmamış olan yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce görülmesi ilkesi benimsenmiştir. Konsey, bu ilkeleri daha da geliştirerek, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adıyla, 1985 yılında, Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kesinleştirmiştir.¹⁹

2.1.2.1. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Özerk yerel yönetimler Avrupa ülkeleri arasında bütünleşmeyi daha çok arttırmada önemli roller oynayabilecek kuruluşlardır. Yurttaşların yerel düzeyde kamu işlerinin görülmesi süreçlerine katkıda bulunma hakkı, Avrupa'nın ortak kalıtını oluşturan demokratik değerlerden önemli biridir. Bu nedenle, demokrasi ve yerinden yönetim ilkelerine dayalı bir Avrupa birliğinin kurulması ve genişletilmesi bütün Avrupa ülkelerinde yerel özerkliğin korunup güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır.²⁰

İşte bu amaçları gerçekleştirebilmek için, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (European Charter of Local self-Government) 1985 yılında Avrupa Konseyi'nce kabul edilmiş ve 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir.²¹ Türkiye Şartı 21.11.1988 tarihinde imzalamış, 1991'de 3723 sayılı yasa ile onaylamıştır.²² Böylece iç hukuk açısından bağlayıcılık kazanmıştır. Şart daha sonra, 3723 sayılı yasanın 1.maddesinde öngörüldüğü biçimde, bir Bakanlar Kurulu Kararı ile 06.08.1992 tarihinde yeniden onaylanmıştır.²³

¹⁹ Ruşen Keleş, a.g.e., s.12

²⁰ Ruşen Keleş, "Küreselleşme ve Yerel Özerklik", **Suna Kili'ye Armağan**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 1998, s.218

²¹ Orijinal belge için bkz: **European Charter of Local Self-Government**, (ETS No: 122) (1985), ISBN 92-871-0804-8

²² R.G. 21.05.1991, No: 20877.

²³ R.G. 03.10.1992, No: 21364.

Bugün Avrupa Konseyi'nin 47 ülkesinden 43'ü şartı onaylamıştır. Belçika'nın 2004'te; Fransa'nın da 2006'da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını onaylamasıyla Avrupa Birliği ülkelerinden de şartı onaylamayan ülke kalmamıştır. Şartı son olarak Sırbistan-Karadağ Eylül 2007'de onaylamıştır.²⁴

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı başlıca üç ana bölümden oluşmaktadır. Onsekiz maddeden oluşan Şartın birinci bölümünde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer alıyor. Özerk yerel yönetimin anayasal ya da yasal bir temele oturtulması gereği, bu bölümde önemle vurgulanıyor. Aynı bölümde yerinden yönetim kavramı tanıtılıyor ve yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılacak ölçütler gösteriliyor. Yerel yönetimler üzerinde devlet gözetiminin niteliği ve sınırları ile kendilerine görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de Şartın bu bölümünde bulunuyor.

İkinci bölümde, Şartı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar var. Şarttaki ilkelerin birbirlerinin bütünlemede olduğu dikkate alınarak ve yerinden yönetimle ilgileri hesaba katılarak; devletlerin çekince koymakta özgür olabilecekleri maddelerde ayrı ayrı gösterilmiş. Yerel Özerklik Şartında devletlerin bu Şartın ilkelerini yaşama geçirmek amacıyla aldıkları yasal ya da öteki önlemlerin zaman zaman Konseye bildirilmesi dışında, ilkelerin uygulanmasını denetlemek amacıyla öngörülmuş bir kurumsallaştırılmış sistem yoktur. Ama elbette Bakanlar Komitesi adı verilen organı aracılığı ile üye devletler üzerinde her zaman bir siyasal denetim uygulanabilir.²⁵

Şartın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük kurallarını içermektedir.

Özerklik Şartının öne çıkan ve belki de temel bir ilkesi, “**Subsidiarity**” yani “hizmette halka yakınlık” ya da “ yerellik” ilkesidir. Hizmetin, hizmete en yakın

²⁴ (çevrimiçi) <http://conventions.coe.int>, 13.12.2007; Avrupa Konseyi üyesi Monako, Andorra ve San Marino şartı ne imzalamış ne de onaylamıştır. Karadağ, henüz Sırbistan'dan ayrılmadan önce Sırbistan-Karadağ Devleti iken 24.6.2005'te şartı imzalamış ancak onaylamamıştır. Sırbistan ise 6 Eylül 2007'de şartı onaylamıştır, 1 Ocak 2008'den itibaren de ülkede yürürlüğe girecektir.

²⁵ Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, s.13.

yönetimce görülmesi, demokrasi anlayışının bir gereğidir. Hizmette en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Böylece hizmetin yönetimine halkın en etkili biçimde katılımı ve hizmetin yönetimini halkın en etkili biçimde denetimi olanaklı olur.

Şartın çeşitli madde ve fıkralarında, **yerellik** ilkesini destekleyici öğeler görülmektedir.²⁶ Özellikle 4.maddenin 3.fikrasında “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır” denilmek suretiyle bu ilke açıkça ortaya konmuştur.

Şartta yerellik ilkesi yönünden önemli bir hususta devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının sınırlarıdır. Sağlanan desteğin, “yerel yönetimlerin, kendi sorumluluk alanı içinde kullanabilecekleri takdir yetkisini azaltmaması” (m.9/5) ve “yapılan yardımların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin takdir haklarının kullanılmasındaki özgürlüklerini ortadan kaldırmaması” (m.9/7), Şartta yer alan bu güvencelere iki örnektir.²⁷

Avrupa Konseyi, Şartta yer alan ilkelerin üye devletlerince ne ölçüde uygulandığını, bu doğrultuda yasalarda yapılması gereken değişikliklerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini yakından izlemektedir. Kongre, bu alanda son birkaç yıldır, etkin bir izleme ve denetleme sistemi oluşturmaya çalışıyor. Son olarak 1992’de Şartın uygulanmasını izleme görevi, Kongrenin çalışma gruplarından birine bırakılmıştır. Bu Çalışma Grubu yanında, bir de yine Kongre yetkili kurullarının seçtiği bir Bağımsız Uzmanlar Komitesinin yardımından yararlanılmaktadır. Şartın ilkelerine aykırı davranışlarla karşılaşan yerel yönetimlerin, iç hukuk yollarını tükettikten sonra Kongreye yapmış oldukları şikâyetlerde, bu kurul tarafından incelenerek, Kongreye gerekli tavsiyeler yapılmaktadır.²⁸

²⁶ A.e., s.34.

²⁷ A.e.

²⁸ Keleş, *Avrupa Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, s.14.

2.1.2.2. AVRUPA BÖLGESEL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI (AVRUPA BÖLGESEL DEMOKRASİ ŞARTI)

Bölgelerin özerkliği konusuna, Avrupa Konseyi uzun zamandır ilgi duymaktadır. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nın 1970 tarihli Avrupa Bölgeselleşme Sorunları başlıklı 67 (1970) ve Avrupa'da Bölgesel Kurumlar başlıklı 117 (1980) sayılı kararları bu ilginin örnekleridir. Avrupa Konseyi'nin öncülüğünde, 1975'te Galway, 1978'de Bordeaux ve 1993'te Cenevre kentlerinde yapılan bölgeselleşme toplantılarının sonuç bildirilerinde yer alan görüşlerin de bu doğrultudaki katkıları büyük olmuştur.²⁹ Bu çalışmaların sonucu olarak Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı üzerinde çalışmaya başlamıştır.

Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı³⁰(The draft European Charter of Regional Self-Government), 5 Haziran 1997 tarihinde Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından, 4. Genel Kurulunda kabul edilmiştir. Yine aynı yıl Kasım 1997'de Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı'nı kabul ederek, "Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı"nın hazırlanmasını benimsemiştir. Ancak bu Şartın taslak halinden çıkıp yürürlüğe girmesi için Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Bu sebeple Bakanlar Komitesi, yönlendirme komitelerinden biri olan "Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yönlendirme Komitesi (Steering Committee on Local and Regional Democracy [CDLR])" ni³¹ konuyu incelemesi ve yasal bir metin hazırlaması için görevlendirmiştir.

Şartın yerel yönetimlerle ilgili kısımlarını inceleyecek olursak, henüz Önsözün yedinci fıkrasında, bölgeselleşmeye, yerel yönetimlerin özerkliği pahasına değil

²⁹ A.e., s. 62

³⁰ Orijinal belge için bkz: **Draft European Charter of Regional Self-Government**, (Recommendation 34 (1989))

³¹ Bakanlar Komitesi'nin çalışma sistemi belli kurallar çerçevesinde oluşturulan "komite sistemi" şeklindedir. Yönlendirme komiteleri (steering committees) belirli çalışma alanlarında, belli yetkilere sahip komitelerdir.

aksine yerel yönetimleri korumak için tasarlanmış önlemlerle birlikte ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile erişilen değerlere saygı göstererek erişileceği vurgulanmıştır.

Şartın “Yerel Yönetimlerle İlişkiler” başlığını taşıyan 7. maddesinde ise:

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uygulama alanı içine giren yönetimleri ilgilendiren yetki ve sorumluluklara sahip bölgeler, bu yönetimlerle ilişkilerinde işbu sözleşmenin lafzına ve ruhuna saygı gösterecekleri,
- Bölgeler, yerel yönetimlerle ilişkilerinde yerellik ilkesine uygun hareket edecekleri,
- Yasaların elverdiği ölçüde, bölgeler, yetki ve sorumluluklarından bir kısmını 5. maddede belirlenen ilkelere uygun olarak yerel yönetimlere devredebilecekleri,³²
- Yetki ve sorumluluk alanları içerisine düştüğü ölçekte bölgeler, gerekli durumlarda kendi sınırları içindeki yerel yönetimler arasında mali denkleştirme yapmaya çaba gösterecekleri ifade edilmektedir.

Kuşkusuz bu ifadeler, Şart hazırlanırken yerel yönetimlerin özerkliğine karşı duyarlı davranıldığını göstermektedir. Çünkü maddenin ilk fıkrasındaki hüküm, yerel yönetimlere, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile sağlanmış hakları güvence altına almıştır. Bunun yanı sıra bölgelerin yerel yönetimlerle ilişkilerinde yerellik ilkesine uygun hareket edecek olması, yerel yönetimler açısından önemlidir. Zira ilkenin tanımı gereği, hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülecek olması kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin elini güçlendirecektir.

Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı, 2002 yılında Helsinki’de, 2005 yılında ise Budapeşte’de, yerel ve bölgesel yönetimlerden sorumlu

³² Şartın 5. maddesi, yetkilerin devrini düzenlemektedir.

bakanların onayına sunulmuş ancak reddedilmiştir. Bunun üzerine 2006 yılında, Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Bölgesel Yönetimler Meclisi (the Chamber of Regions) 'Avrupa Bölgesel Demokrasi Şartı (European Charter of Regional Democracy)' başlıklı yeni bir metin hazırlamaya başlamıştır. Yeni şart son hali verilerek Mayıs 2008'de Kongre tarafından kabul edilirse, üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerden sorumlu bakanlarına sunulacaktır.³³ Yeni Şart şu an AB Bölgeler Komitesi, Avrupa'daki bölgesel örgütlenmeler ve Avrupa Konseyi Parlamenterler Assemblesi gibi kuruluşlarda da tartışılmaktadır.

2.1.2.3. AVRUPA KENTSEL ŞARTI

Avrupa Kentsel Şartı (**The European Urban Charter**), 1992 yılında Avrupa Konseyi'nin yetkili organlarının kabul etmiş olduğu, kentlere ilişkin önemli bir çalışmadır.³⁴

Avrupa Kentsel Şartı, 1980–1982 yılları arasında Avrupa Konseyi'nce düzenlenen “Kentsel Rönesans İçin Avrupa Kampanyası (European Campaign for Urban Renaissance)” çalışmaları sonucunda oluşturulmuş bir metindir. Kentsel fiziksel çevrenin geliştirilmesine, mevcut konut alanlarının iyileştirilmesine, kentlerde toplumsal ve kültürel olanakların yaratılmasına ve toplumsal kalkınma ile halk katılımına dayanan bu kampanya için çalışmalar 1986'dan sonra Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı çerçevesinde sürdürülmüştür. Bu kapsamda düzenlenen kongreler, konferanslar, yayınlar gibi etkinlikler Avrupa Kentsel Şartı'nın oluşmasına dayanak oluşturmuştur.³⁵

Şart, Konsey tarafından, yerel yönetimlere, Konseyin genel amaçları doğrultusunda, insan haklarının ve insanlık onurunun korunması için gerekli kentsel

³³ (çevrimiçi)http://www.wcd.coe.int, 12.12.2007; (çevrimiçi)http://www.aer.eu, 12.12.2007

³⁴ Orijinal belge için bkz: **European Urban Charter**, (1993), ISBN 92–871–2345–4. Şartın Türkçe tam metni için bkz. **Avrupa Kentsel Şartı**, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No: 10, Ankara, 1996.; Şartın ana başlıkları Ek.2 de verilmiştir.

³⁵ Bülent Duru, “Avrupa Birliği Kentsel Politikası ve Türkiye Kentleri Üzerine”, **Mülkiye**, C.29, S.246, 2005, s.66

uygulamalarda rehber olmak üzere hazırlanmıştır. Aynı zamanda Şart, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının, uygulayacağı fiziksel çerçevenin oluşturulmasına kamu yönetimlerine yardımcı bir belgedir.** Şartta Avrupa’da hemen her ülkede uygulanabilecek olan bir dizi yol gösterici evrensel ilkeler tanımlanmış durumdadır. Şartta şiddetten, her türlü kirlilikten, bozuk ve çarpık kent çevrelerinden arınmanın hakkı, insanca barınma hakkı, sağlık ve kültür hizmetlerinden yararlanma ve dolaşım özgürlükleri gibi temel kentsel hakların yer aldığı görülmektedir.³⁶

Şartta yerel yönetimlere özellikle, kentlerde çevre ve doğanın korunmasına yönelik sorumluluklar yüklenmiştir. Bunun yanı sıra yerel yönetimlerin, toplumdan kaynaklanan sağlık girişim ve katılımını özendirmeleri istenmektedir.³⁷

Türkiye açısından Şartta sayılan ilkelerden en yeni ve gerçekten en dikkat çekici olanı, hemşerilerin kentin yönetimine ve planlamasına katılmalarıdır.³⁸ Gerçekten de Şartın 12. Bölümünde “ Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Planlaması” başlığı altında bu ifade ediliyor ve G fıkrasında da “yerel yönetimler, gençlerin yerel yaşama katılmalarını sağlamalıdır” denerek, yerel yönetimlere bu konuda da sorumluluk yüklenmektedir.

Son olarak da Şartın son bölümünde, kentlerin ekonomik gelişmesini sağlayacak birimin yine yerel yönetimler olduğu ifade edilmektedir. (m.13/A). Bu hükme rağmen, Avrupa Kentsel Şartı daha çok kentsel gündelik yaşamı geliştirmeye ve kent kültürünü düzenlemeye yöneliktir. Şart insan odaklıdır ve yüzü yurтташа, kentliye dönüktür.³⁹

³⁶ Keleş, a.g.e., s.19.

³⁷ Avrupa Kentsel Şartı, s.40.

³⁸ Mete Tunçay, “İnsan Hakları/Kentsel Haklar/ Uluslar arası Yerel Yönetim Dökümanları”, **Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi**, İstanbul, Demokrasi Kitaplığı (WALD), 1999, s.277.

³⁹ Bülent Duru, a.g.m., s.66

2.1.2.4. AVRUPA SINIR ÖTESİ İŞBİRLİĞİ ÇERÇEVE SÖZLEŞMESİ

Avrupa Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi (**The European Outline Convention on Transfrontier Co-operation Between Territorial Communities or Authorities**)⁴⁰, 21 Mayıs 1980 tarihinde Madrid’de imzalanmıştır. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, sözleşmeyi, Avrupa yapılanması sürecinde, sınırötesi bölgelerde hayati bir rol oynayacak yeni bir yapının temel taşı olarak tasarlamıştır. Meclise göre, bu Sözleşmede belirtilen ilkeler, sınırın her iki yanındaki komşuluk ilişkilerini ve yerel yönetimler arasındaki sorumlulukların paylaşımını düzenleyen yeni bir uluslar arası hukuk doktrinine temel olacak niteliktedir.⁴¹

Kısaca, bu sözleşme ve onun iki ek Protokolü, kamu hizmetleri sunmada ve çevre korunmasında, yerel ve bölgesel yönetimlerin işbirliği yapabilme haklarını kabul etmektedir.

2.1.2.5. YEREL DEMOKRASİ (LOCAL DEMOCRACY- LODE) PROGRAMI

Çeşitli ekonomik ve siyasi temellerden yeni devletlerin ortaya çıkması, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nin hedeflerinin yeniden değerlendirilmesi ve yeniden formüle edilmesini gerektirmiştir.

Bu çerçevede özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimlerini yeniden kurma süreçlerinin çeşitli alanlarında teknik ve hukuki yol gösterici nitelikte bir programdır.⁴²

⁴⁰ Orijinal belge için bkz: **European Outline Convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities**, (ETS No: 106) (1989), ISBN 92–871–0021–7 ve (Çevrimiçi) <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/106.htm>

⁴¹ Yusuf Erbay ve Zerrin Yener, “Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım”, **ÇYYD**, C.7, S.2, Nisan 1998, s.21

⁴² Yusuf Erbay ve Zerrin Yener, **Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi**, s.28

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ ÇALIŞMALARINDA YEREL YÖNETİMLER

Avrupa çapında kurulan ikinci en önemli siyasi örgüt olan Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerle ilgili olarak aldığı kararlar, düzenlediği toplantı, konferans vb. çalışmalar Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere bakışı hakkında bizlere ayrıntılı fikir verecektir. Bunun yanı sıra Avrupa Birliği'nin çeşitli konularda izlediği politikalar ve aldığı kararlar bazen doğrudan bazen de dolaylı olarak yerel yönetimleri etkilemektedir.

2.2.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞU ve ORGANLARI

Avrupa Birliği'nin kuruluşunun temellerini düşünsel seviyede çok eskilere götürmek mümkündür. Geçmişten gelen bu tarihsel birikim Avrupa bütünleşmesinin alt yapısını hazırlamış ve Birliğin ortaya çıkmasına etki etmiştir.⁴³ Bununla birlikte Avrupa'da bütünleşme çabalarının somutlaşmasını ve Avrupa düşüncesinin şekillenmesini 2. Dünya Savaşı sonrasında görmekteyiz.

Savaş sonrası Avrupalı liderlerin öncelikli düşüncesi tekrar savaş ortamının oluşmasını engelleyerek, sürekli bir barış ortamının tesis edilmesiydi. Bunun yanı sıra Amerika Birleşik Devletleri ile Sovyetler birliği arasında artan düşmanlık ve Batı Avrupa'nın Sovyet tehdidine karşı korunmaya ihtiyaç duyması söz konusuydu.⁴⁴ Gerek bu ortak savunma kaygıları gerekse ekonomik kaygılar savaş sonrası somut adımların atılmasına neden oldu. İlk somut gelişme olarak “**Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)**” kuruldu.⁴⁵ O dönemin iki önemli savaş sanayi girdisini oluşturması sebebiyle, böyle bir topluluk kurularak bunların üretiminin kontrol

⁴³ Tarihsel süreç için bkz.: Neill Nugent, **The Government And Politics of The European Union**, 5.bs., Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, s. 3 vd.; İbrahim Canbolat, **Avrupa Birliği**, 3.bs., İstanbul, Alfa, 2002, s.63 vd.; Beril Dedeoğlu, “Avrupa Bütünleşme Süreci I: Tarihsel Birikimler”, **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Der. Beril Dedeoğlu, İstanbul, Boyut Yayınları, 2003, s.17–39.

⁴⁴ John McCormick, **Understanding The European Union**, 2.bs., Hampshire, Palgrave Macmillan, 2002, s.63

⁴⁵ Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, topluluğun kurulmasına ilişkin antlaşmada öngörüldüğü şekilde 25 Temmuz 2002 tarihinde sona ermiştir.

altında tutulması amaçlanmaktaydı. Topluluğu kuran anlaşma Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda tarafından Nisan 1951 tarihinde imzalandı ve Temmuz 1952’de yürürlüğe girdi.

Haziran 1955 de Messina’da ve Mayıs 1956 da Venedik’te bir araya gelen yukarıdaki altı devletin dışişleri bakanları Avrupa’nın tarım, enerji ve savunma gibi konularını müzakere etmiş ve bu toplantıların sonucunda alınan kararlar 25 Mart 1957’de imzalanan Roma Antlaşmalarına yansımış ve bu antlaşmalar ile “**Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)**” ve “**Avrupa Atom Enerji Topluluğu (Euratom)**” kurulmuştur. Bu antlaşmalar 1 Ocak 1958’de yürürlüğe girmiştir.⁴⁶ 1 Temmuz 1967’de yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması ile de AKÇT, AET ve Euratom’un organları birleştirilerek, toplulukların ortak faaliyet göstermeleri mümkün olmuştur. Bu tarihten sonra AKÇT, AET ve Euratom için, “**Avrupa Toplulukları**” tabiri kullanılmaya başlanmıştır.

Avrupa bütünleşmesi sürecini hızlandırıcı bir gelişme 1986’da imzalanıp 1987’de yürürlüğe giren “**Avrupa Tek Senedi**”dir. Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Topluluğu kurucu antlaşmalarında önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerle ve eklerle Avrupa Parlamentosunun etkinliğinin artırılması, Bakanlar Konseyi’nin nitelikli çoğunluk sistemi ile karar alma süreci hızlandırılmış, ortak dış politika ve güvenlik alanlarında işbirliğinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Tek Senedin en önemli özelliği ise 31 Aralık 1992 tarihine kadar Tek Pazarın tüm hazırlıklarının tamamlanmasına dair ayrıntılı hükümler getirmesiydi.⁴⁷

Tek Pazarla ilgili çalışmalar hızla ilerlemiş ve Avrupa Birliği Antlaşması 7 Şubat 1992’de Maastricht’te üye devletlerce imzalanmıştır. Kasım 1993’te yürürlüğe giren bu antlaşma ile Topluluk, Avrupa Birliği (AB) haline gelmiştir. Daha sonra imzalanan Amsterdam (1997) ve Nice Antlaşmaları (2000) ile Avrupa Birliği kurumsal yapısı ve genişleme süreci ile ilgili önemli kararlar alınmıştır.

⁴⁶ Office for Official Publications of the European Communities, **Steps to European Unity Community progress to date: a chronology**, 6.bs., Luxembourg, 1987, s.16-19

⁴⁷ John McCormick, **Understanding The European Union**, s.74–75; İbrahim Canpolat, **Avrupa Birliği**, s.113–114

Avrupa Birliğinin beş temel kurumu vardır: “Avrupa Konseyi (The European Council)”, “Bakanlar Konseyi”, “Avrupa Parlamentosu”, “Avrupa Komisyonu” ve “Adalet Divanı”. Ayrıca danışma organı olarak “Ekonomik ve Sosyal Komite” ile “Bölgeler Komitesi” vardır.⁴⁸

“Avrupa Konseyi (**The European Council**)”, Devlet veya Hükümet Başkanları Zirvesi ya da Avrupa Zirvesi olarak da adlandırılan Avrupa Konseyi, AB'nin en üst kurumudur. Üye devletlerin devlet veya hükümet başkanlarından meydana gelir. Avrupa Zirvesinde AB'nin politikaları genel olarak belirlenir.

“Bakanlar Konseyi⁴⁹ (**The Council of Ministers**)”, AB'nin ana karar verme kuruluşudur ve üye ülkeler arasında ekonomik ve siyasi kararların yerine getirilmesi için koordinasyon rolü oynar. Avrupa Konseyi üye ülkelerin dışişleri bakanlarından oluşmakla birlikte gündemdeki konuya göre ele alınacak konularla ilgili bakanlar düzeyinde temsilcilerden de oluşturulabilir.

“Avrupa Komisyonu⁵⁰ (**European Commission**)”, AB'nin kalbi ya da motoru olarak da adlandırılan Komisyon, AB politikalarının tasarlayıcısı ve koordinatörüdür. Üyeleri kendi ülkelerinin değil, ulus üstü kurumsal yapının bürokratlarıdır. Sadece Avrupa parlamentosuna karşı sorumludurlar. Yasal düzenlemeler için Parlamento ve Konseye öneri sunabilirler. Topluluk hukukunun uygulanmasını sağlar ve uluslar arası alanda AB'yi temsil eder.

“Avrupa Adalet Divanı⁵¹ (**The European Court of Justice**)”, Adalet Divanı, Avrupa Antlaşmalarının üye devletler tarafından hukuka uygun biçimde yorumlanmasını ve ulusal hukuktan üstün olarak uygulanmasını sağlar. Üye devletlerarasında çıkan uyuşmazlıklarda, Adalet Divanı'nın yargı yetkisi mevcuttur.

⁴⁸ Neill Nugent, **The Government And Politics Of The European Union**, s.109–292; John McCormick, **Understanding The European Union**, s.84–114; <http://www.deltur.cec.eu.int/>

⁴⁹ <http://ue.eu.int/en/summ.htm>

⁵⁰ http://www.europa.eu.int/comm/index_en.htm

⁵¹ <http://curia.eu.int/en/>

Adalet Divanı üye devletlerin antlaşmalara aykırı davrandığına karar verebilir, antlaşmalardan doğan yükümlüklerini yerine getirmeyen ülkelere uyarı ve para cezaları verebilir. Bugüne kadar Adalet Divanı, AB hukukunun yaratılmasına yardımcı olmuş ve Avrupa'nın bütünleşme sürecini hızlandırmıştır.

“Avrupa Parlamentosu⁵² (**The European Parliament**)”, Üye devletlerin ulusal parlamentolarıyla benzer yetkilere sahip olan Avrupa Parlamentosu, AB halklarının demokratik siyasi iradesini temsil eder. 1979'dan bu yana tek dereceli genel seçimle 5 yıl için iş başına gelen Avrupa Parlamentosunun sorumlulukları, Komisyon tarafından yapılan mevzuat önerilerini Konsey'e de danışarak (danışma yöntemi, işbirliği yöntemi, ortak-karar yöntemi, Parlamento'nun uygunluk görüşü) yasalaştırmaktır. Ayrıca her yıl Aralık ayında Avrupa Birliği bütçesini onaylar. Maastricht Antlaşması ile Parlamento'ya geniş kapsamlı yasama yetkileri verilmiştir. Antlaşma çerçevesinde kabul edilen yeni ortak karar usulüne göre Parlamento işçilerin serbest dolaşımı, tüketicinin korunması, eğitim, kültür, sağlık ve Avrupa-ötesi ağlar gibi birçok önemli alandaki yönetmeliklerin ve yönergelerin kabulü konusunda Konsey'le eşit statüye sahip kılınmıştır. Büyük önem taşıyan bazı kararlar (bazı uluslararası antlaşmalar, yeni üyelerin katılımı, Parlamento seçimlerinde her ülkede aynı usulün uygulanması, birlik vatandaşlarının ikamet hakkı, vs.) için Konsey'in, Parlamento'nun onayını alması gerekir. Avrupa Parlamentosu'nda tüm siyasi eğilimler doğrudan seçilen üyeler tarafından ve ulusal parlamentolardan bağımsız bir şekilde temsil edilir.

Bu temel organlar dışında Avrupa Birliği'nin danışma organı olarak “Ekonomik ve Sosyal Komite” ile “Bölgeler Komitesi” vardır. “Ekonomik ve Sosyal Komite⁵³”, işçi, işveren gibi toplumun değişik kesimlerin temsilcilerinden meydana gelir. Konsey, Parlamento ve Komisyon çalışmalarına destek olur. Yasa tasarılarında temsilciler görüşlerini bildirir. Hatta yasama sürecinde belirli konularda Ekonomik ve Sosyal Komiteden görüş alınması zorunludur. Diğer bir danışma organı olan Bölgeler Komitesi aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

⁵² <http://www.europarl.eu.int>

⁵³ <http://www.esc.eu.int>

2.2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ ÇALIŞMALARI

Avrupa Konseyi için olduğu gibi, Avrupa Birliği için de yerel yönetimler çok önemli bir alandır. Özellikle vatandaşlar **arasındaki yakınlaşmayla Avrupa Birliği'ni gerçek anlamda kurmak ve yaşatmak çok daha kolaylaşır düşüncesi**, Avrupa Birliği **çalışmaları içinde yön verici olmuştur.**

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, birbirleriyle çelişkili gibi görünen iki akım, Avrupa çapında yan yana yürümüştür: Bunlardan biri, Avrupa'nın ekonomik ve siyasal anlamda birliğinin ve bütünleşmesinin sağlanması; ikincisi de, birçok ülkede bölgesel ve yerel kimliklerin güçlenmesi sonucunda, merkezi yönetimlerin kimi yetkilerinin yerel birimlere devredilmesidir. Tüm Avrupa ülkelerinde yapılmış bir çalışmanın sonuçlarına göre, Avrupalıların büyük bir çoğunluğu (% 85–87) kendilerini Avrupa yurttaşı olmaktan çok, buldukları yörenin ve kentin hemşerileri olarak görmek eğilimindedirler. Bu da göstermektedir ki, Avrupalıların siyasal ve kültürel kimliklerinin kökeni esas olarak kentlerde, kasabalarda ve bölgelerdedir. Yani yerel birimlerdedir. Bu nedenle de, Avrupa Birliği'nin gerçekleşmesinde en uygun ortamı kent ve bölge halkı temsilcilerinin sağlayabileceği görüşü yaygındır.⁵⁴

AB halklarının demokratik siyasi iradesini temsil eden Avrupa Parlamentosu, yerel ve bölgesel yönetimlerinin, geleceğin Avrupası açısından taşıdığı önemin bilincinde olarak, 1994 ve 1996 yıllarında, Brüksel'de iki konferansın toplanmasına öncülük etmiştir. “Halka Yakın, Demokrasi ve Dayanışma İlkelerine Dayalı Bir Avrupa Birliği İçin Yerel Yönetimler” adını taşıyan 1994 yılındaki konferansta benimsenen sonuç bildirisinde, demokrasi açığının, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısını olumsuz yönde etkilediğine işaret edilmiştir.⁵⁵

⁵⁴ Ruşen Keleş, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, ÇYYD, C.7, S.2, Nisan 1998, s.7

⁵⁵ Ruşen Keleş, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, s.26

1994 tarihli konferansta 9 karar benimsenmiştir. Bu kararların salt başlıklarının neler olduğunun görülmesi, yerel ve bölgesel yönetimlere verilen öneminin açıklığa kavuşturulması açısından ilginçtir⁵⁶:

- Yerel yönetimlerin, Avrupa Birliği'nin siyasal ve kurumsal yapısındaki rolü: Yerellik ilkesi ve Bölgeler Komitesi
- Yerel özerklik: üye devletlerde yurttaşların temsili ve yerel yönetim türleri
- Avrupa yurttaşlığı, yerel seçimler ve öteki katılım yöntemleri
- Yerel yönetimler ve insan haklarına saygı: dışlanmışlıkla savaşım
- Daha büyük ekonomik ve toplumsal uyumun sağlanmasına yönelik yerel gelişme programlarının uygulanmasında Topluluğun siyasal ve akçal müdahalesi
- Kentsel sorunlar ve yerel gelişme için Topluluğun sahip olduğu araçlar
- Yerel yönetimlerin planlamadaki rolü
- Avrupa topluluğu ülkelerinde ve Topluluk dışındaki Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler arasında işbirliği
- Çevrenin korunması ve kültür konuları da dahil olduğu halde, Topluluğun kullandığı plan ve yöntemler (kentler arası ilişkiler)

1996 yılında düzenlenen “Avrupa Birliği’nde Bölgesel ve Yerel Yönetimler ve Avrupa Parlamentosu Konferansı” başlıklı ikinci konferansta benimsenen sonuç bildirisinde, toplantının amacının, yerel yönetimlerle ilişkilerin yoğunlaştırılması, ekonomik ve toplumsal uyumun daha iyi sağlanması ve yerel yönetimlerin, daha demokratik, halka daha yakın ve daha çok dayanışma içindeki bir Avrupa Birliği’nin kurulmasına katkı yapmaları olduğu belirtilmektedir.

⁵⁶ Ruşen Keleş, a.g.e., s.27

Bildiride, Avrupa Birliği'nin demokratik meşruluğunun güçlendirilmesinin, bölgelerin ve yerel yönetimlerin, Birliğin kurumsal yapısında ve politikalarının belirlenmesinde belirli bir rol oynayabilecek duruma getirilmesinin zorunlu kıldığı görüşüne yer verilmiştir. 1994 konferansında olduğu gibi, 1996 konferansının sonuç bildirisinde de yerel özerklik ilkesinin, genel bir kural olarak, Birlik Antlaşması'nda da yer alması önerilmiştir.⁵⁷

Bunların yanı sıra Avrupa Parlamentosu, 1999 yılında "Avrupa Parlamentosu Yerel Politika Karma Grubu"nu kurmuştur. Amacı parlamentodaki siyasi gruplar arasındaki farklılıklardan bağımsız olarak yerel yönetimlerin ve yurttaşların çıkarlarının korunmasına özel bir önem vermektir.⁵⁸

Avrupa Birliği ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilere baktığımızda bazı kavram ve konuların ön plana çıktığını görürüz. Gerek Avrupa Birliğinin yerel yönetimler üzerinde çeşitli karar ve uygulamalarla etkili olması, gerekse yerel yönetimlerin Avrupa Birliği kurumlarını ve bunların -kendilerini ilgilendiren konularda- politikalarını etkilemeye çalışması çeşitli kanallarla olmaktadır. Bu kanalların en önemlileri Bölgeler Komitesi (Committee of the Regions), Yerellik İlkesi (Subsidiarity), Yapısal Fonlar ve Ulusötesi Ağlar/Birliklerdir (Transnational Networks/Associations). Bu kavram ve konuların incelenmesi Avrupa Birliği ve yerel yönetimler ilişkilerinin anlaşılmasını sağlayacaktır.⁵⁹

7 Şubat 1992'de Maastricht'te Avrupa Birliği anlaşması imzalanınca, Birliğin karar verme süreçlerinde yerel toplulukların daha iyi temsil edilmelerine yanıt

⁵⁷ Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, s.29

⁵⁸ <http://www.europarl.eu.int>

⁵⁹ Liesbet Hooghe ve Gary Marks, " 'Europe With The Regions': Channels of Regional Representation in the European Union", **Publius: The Journal of Federalism**, 26:1, Winter 1996, s.73-91; Michael Keating, **The Politics of Modern Europe**, 2.Bs., Cheltenham, Edward Elgar, 1999, s.471-476; Peter John, **Local Governance in Western Europe**, London, Sage Publications, 2001, s.61-92; John Loughlin, "Representing Regions in Europe: The Committee of The Regions", **The Regional Dimension of the European Union**, (Ed. Charlie Jeffery), London, Frank Cass, 1997, s.147-165; Liesbet Hooghe, "Subnational Mobilisation in the European Union", Jack Hayward (Ed.), **The Crises of Representation in Europe**, London, Frank Cass, 1995, s.175-198; Charlie Jeffery, "Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference", **Journal of Common Market Studies**, Vol.38, No.1, March 2000, s.1-23

verebilecek arayışlar da yoğunluk kazanmıştır. Yerellik (subsidiarity/hizmette halka yakınlık) ilkesinin Antlaşma'ya konması bu yolda atılmış önemli adımlardan biridir. Bu, aslında, Birliğin gerçekleşmesiyle güçlenmesi beklenen merkeziyetçiliğe karşı bütün Avrupa'da duyulan tepkinin sonucudur. Birleşmenin ve bütünleşmenin, Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuç doğurmasını önlemek bu ilke ile sağlanmak istenmiştir.⁶⁰

Son olarak Avrupa Birliği (Taslak) Anayasasına bakacak olursak⁶¹, yerel yönetimler için bazı önemli hükümlerin taslak anayasada yer aldığını görürüz. AB tarihinde ilk kez '**yerel ve bölgesel özerk yönetim**' açık bir biçimde taslak anayasada yer almıştır. Anayasanın ilk bölümünün I-5 maddesinde konu, "birlik ve üye ülkeler arasındaki ilişkiler" başlığı altında ele alındı. Buna göre "birlik, anayasadan önce, üye ülkelerin ve bölgesel/yerel yönetimleri de dâhil olmak üzere, siyasal ve anayasal yapılarından miras kalan ulusal kimliklerinin eşitliği gerçeğine saygı gösterecektir."⁶²

2.2.2.1. BÖLGELER KOMİTESİ

2.2.2.1.1. BÖLGELER KOMİTESİ'NİN KÖKENLERİ

Bölgecilik, bölgesel meseleler, bölgesel politika Avrupa Birliğinde önemli bir role sahip olmakta. Bunun ana birkaç sebebi vardır.⁶³ Bunlardan birisi varlık ve servet açısından bölgeler arasında önemli farklılıkların olmasıdır. Bölgeler arası bu

⁶⁰ Keleş, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, s.25

⁶¹ 25 üye ülkenin devlet veya hükümet başkanlarıncı, 18 Haziran 2004'te benimsenen AB Anayasa Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi için iki aşamalı bir sürecin tamamlanması gerekmektedir. İlk aşama Anayasanın imzalanmasıdır. Anayasa 29 Ekim 2004 tarihinde, birlik üyesi 25 ülkenin devlet başkanlarının ve aday ülkelerin katılımıyla Roma'da gerçekleştirilen törenle imzalanmıştır. İkinci aşama ise, antlaşmanın yürürlüğe girebilmesi için, antlaşmanın her imzacı üye ülkenin kendi iç hukukundaki prosedüre göre onaylanması gerekmektedir. Desmond Dinan (Ed.), **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, Birinci Cilt, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2005, s.95

⁶² Heinrich Hoffschulte, "Avrupa Birliği (Taslak) Anayasasında Yerel Özerklik", Ed. Ayşegül Mengi, **Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, 289

⁶³ Neill Nugent, **The Government and Politics of the European Union**, s.264 vd.

eşitsizliklere karşı Avrupa Birliği seviyesinde telafi edici önlemlerin alınmasına dair, özellikle 1980lerin ortalarında Avrupa Tek Pazarı programının başlamasından itibaren, artarak yapılan çağrılar.

1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun (ERDF-European Regional Development Fund) kurulmasıyla, fonların cazibesiyile, yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birliğine odaklanması. Fonların yönetilmesi ve kullanılması konusunda Komisyon, özellikle 1988’de ERDF’de yapılan reformla ortaklık programının kurulmasıyla, ulus-altı yönetimleri cesaretlendirmiştir.

ERDF ve diğer fonların sunduğu mali olanakların sonucu olarak, ulusal hükümetleri tarafından tamamen kontrol edilmek istemeyen çok sayıda ulus-altı yönetim, Brüksel’deki karar vericilerle doğrudan iletişim imkânı sağlayacak mekanizmalar geliştirmişlerdir. Özellikle de ülkesinde (Almanya gibi) Anayasal açıdan da güçlü olan bölgesel yönetimler Brüksel’de kendi ofislerini açmışlardır.

Birkaç önemli ulusötesi örgütlenme sayesinde yıllar boyunca farklı üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimleri ortak çıkarların gelişmesine yardımcı olmuştur. Bu örgütlenmeler ile Avrupa Birliği seviyesinde, yerel ve bölgesel yönetimler temsil edilmiş ve Avrupa Birliği’ne uygun durumlarda baskı yapılmıştır.

Bölgeler komitesinin kuruluşu birkaç farklı faktör grubunun birleşiminin sonucudur.⁶⁴ Bu faktör gruplarından birincisi, Avrupa Topluluğunun/Birliği’nin kendi içindeki gelişmelerdir. Jacques Delors tarafından, 1985’te, Topluluğun yeniden bir başlangıç (relaunch) yapmasından itibaren, Avrupa’da ki ‘siyasal oyun’un doğası, köklü biçimde değişti. Bu yeniden başlangıç ile – İngiltere başta olmak üzere belirli üyelerin direnmesine rağmen- Topluluğun ulus-üstü kurumları güçlendirildi. Bu ulus devletin gereksiz olduğu anlamına gelmez. Aksine ulus devleti kurtardığına dair işaretler vardır.⁶⁵ Aslında, ulus devletler halen vardılar ve Avrupa siyasal sisteminde

⁶⁴ John Loughlin, “Representing Regions in Europe: The Committee of The Regions”, s.147–150

⁶⁵ Bu konuda bakınız: A.Milward, **The European Rescue of the Nation-State**, London, Routledge, 1992

en önemli karar vericilerdir. İkinci olarak bölgelerin ya da daha doğru bir ifadeyle ulus-altı yönetimlerin bütün çeşitlilik ve zenginliğiyle Avrupa Topluluğunun aktörlerinden birisi olmasıdır. Topluluk siyasal alanında aktörlerin sayısının değişmesinin yanı sıra, bundan dolayı özellikle ulus altı yönetimlere yeni roller veren kurallarda artmıştır. Bu değişiklikler 1985 den itibaren Avrupa Topluluğunun/Birliği'nin bölgesel politikalarında yaptığı çeşitli reformlar, 1987'de Avrupa Tek Senedinin imzalanması, 1993'te Tek Pazara geçiş ve Maastricht Antlaşmasının imzalanması ve onaylanması ile birlikte gelmiştir. Bu gelişmeler genel olarak Avrupa politikalarında 'Bölgesel Boyut' u daha merkezi konuma getirdi ve Avrupa politika yapım sürecine yerel yönetimlerin ve bölgelerin katılımını ve temsilini güçlendirdi. Avrupa Birliği bölgesel politikası, kendini geniş ve daha sistematik -Birliğin sosyal ve ekonomik bütünlüğüne katkıda bulunmak için tasarlanan- 'yapısal eylem politikası' içinde buldu. Bölgesel politika böylece, Ortak Tarım Politikasının ardından, bütün AB bütçesi içerisinde ikinci sırayı almıştır. Bu değişiklikler Avrupa politika yapım sürecinin resmi sözcük dağarcığına giren '**Yerellik (Subsidiarity)**' ve '**Ortaklık (Partnership)**' [belirsizliklerine rağmen] kavramlarıyla özetlenebilir.

İkinci faktör grubu ise, üye devletlerin politik sistemlerinin geçirdiği evrimden meydana geliyor. Avrupa'da birçok devlette 'ademi merkezileşmeye doğru genel bir eğilim' vardır.⁶⁶ Birliğe üye devletlerde ademi merkezileşme eğilimi, bölgelerin ön plana çıkması aynı zamana rastlar. Kuşkusuz ülkeler diğer ülkeleri etkilemiş ve onlardan da etkilenmiştir. İlk olarak bu ülkelerden Avrupa Birliği üyesi federal yapıya sahip Almanya ve Belçika (sonradan Avusturya) bulunmaktadır. Alman Länder'leri, federal seviyede sahip oldukları ayrıcalıklarının –özellikle Avrupa Birliğinin bölgesel politikalarının Almanya içerisinde uygulanmalarına dair oranların- tehdit altında olduğu kanısındaydılar. Temel olarak, geleneksel anlamda Länder'lerin ayrıcalığında olan bu yetki alanının, uygulanmaları ulusal hükümetlerde olan –ki bu Almanya'da Federal hükümettir- Avrupa Topluluğu direktifleri

⁶⁶ Goldsmith'de benzer şekilde 1970 sonrası İngiltere hariç diğer bütün Avrupa devletlerinde ademi merkezileşme sürecinin varlığından söz etmektedir. Bakınız: Mike Goldsmith, "The Europeanisation of Local Government", *Urban Studies*, Vol.30, No:4/5, 1993, s.687

tarafından aşınmaları söz konusuydu. Bu ayrıcalıklarını geri almak için, Länderler Bakanlar Konseyinde –kendi yetki alanlarına giren konuların halledildiği meselelerde- temsilcileri bulunması konusunda ısrarcı oldular. Länderler bunların yanı sıra, 1989’dan sonra, basitçe ‘Bölgeler Avrupası’ olarak isimlendirilebilecek - amacı politik gündeme Federal Avrupa sorusunu sokmak olan-seri konferansları başlattılar. Yine bu dönemde, 1988’den yeni anayasanın yürürlüğe girdiği 1993 yılına kadar, Belçika jakoben üniter devletten fully-fledged federasyona dönüşümünü tamamladı. Ayrıca dilsel komünlere (linguistic Communautés) ve ekonomik bölgelere Bakanlar Konseyine bazı katılım hakları verdi.

İkinci olarak, daha önce üniter devlet olan bazı ülkelerin –İtalya, Fransa ve İspanya- ya zaten siyasal bölgelere sahip olması ya da ilk defa kurmaları. İlginç olarak İtalyan bölgeleri Avrupa seviyesinde çalışmalarda büyük suskunluk gösterirken, bazı İspanyol bölgeleri -özellikle Katalonya ve Bask ülkesi- ve Rhônes Alpes gibi bazı Fransız bölgeleri benzer sorunlarla karşılaşmamıştı. İspanyol özerk topluluklarda, Alman Länder’leri gibi ‘Bölgeler Avrupası’nı destekliyorlardı ki bu kendi ülkelerindeki kişisel iç politik durumlarıyla da ilgiliydi. Ancak bu düşüncenin yanı sıra en azından Katalanya örneğinde olduğu gibi Federal Avrupa düşüncesini destekleyenlerde vardı. Fransa’da ise asıl motivasyon unsuru Avrupa’dan fon alabilme ihtimali idi. Bunun yanı sıra ademi merkezi Fransız devleti içerisinde bölgelerin pozisyonunu güçlendirme arzusu da bir diğer etkendi. Son olarak yüksek seviyede merkezi İngiltere ve İrlanda gibi ülkelerde bile bölgesel hareketlilik (mobilisation) gerçekleşebiliyordu. “Ademi merkezi üniter devlet” olarak tanımlanan Hollanda da şimdiye kadar sınırlı olsa da bölgeselleşme çabaları olmuştur.

Üçüncü faktör grubu ise, Avrupa seviyesinde, gelişen bölgelerarası (inter-regional) hareketlilikdir. Bölgeler ve yerel yönetimler, 1950’lerden beri Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi (CEMR-Council of Municipal and Regional Authorities of Europe) örneğinde olduğu gibi Avrupa çapında birliklere sahiptir. Bu örgütlenmelerin çoğu ya coğrafi temelli, ya da sektörel bazda (örneğin RETI - the Regions Of Technological Innovation) İdi. Ancak Bölgeler Komitesinin

kurulmasında en önemli örgütlenme, 1984 yılında Avrupa Birliği ve Doğu Avrupa ülkelerindeki bölgelerden meydana gelen, Avrupa Bölgeler Assemblesidir (AER-Assembly of European Regions). AER, Maastricht antlaşmasına giden müzakereler sürecinde Bölgeler Komitesi için çok aktif lobi faaliyetlerinde bulunmuş ve halende Bölgeler Komitesi'ne büyük dikkat çekmektedir.⁶⁷

2.2.2.1.2. BÖLGELER KOMİTESİ'NİN KURULUŞU ve İŞLEYİŞİ

Bu gelişmeler çerçevesinde 1988 yılında Avrupa Komisyonu, Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyini (Consultative Council of Regional And Regional and Local Authorities) kurmuştur. Bu konseyin üyeleri Avrupa çapındaki iki ulus-altı örgütlenme olan AER ve CEMR tarafından tayin ediliyordu. Konsey, Komisyon'nun Avrupa'nın bütünleşme politikasına önemli bir meşruluk kazandırmayı umuyordu. İşin gerçeği 1993 yılında feshedilene kadar gösterişsiz bir rol oynamıştır.⁶⁸

Yukarıda bahsedilen 1988 ve 1993 yılları arasında yaşanan farklı gelişmeler, Avrupa Birliğinde ilk defa, üye ülkelerin ulus-altı yönetimlerinin temsil edileceği bir organın (ancak, yasal olarak bu organ Bakanlar Konseyi, Adalet Divanı, Komisyon ve Parlamento ile aynı seviyede değildi.) kurulmasına izin verilmesiyle sonuçlandı. Bu, yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birliği içinde ki pozisyonu açısından çok önemli bir gelişmeydi.⁶⁹

Komite, Kasım 1993'te Birliğin içindeki resmi varlığı başlayan ve üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimlerinden seçilen temsilcilerinin göreve başlamasıyla Mart 1994'ten beri faaliyettedir.⁷⁰

⁶⁷ John Loughlin, "Representing Regions in Europe: The Committee of The Regions", s.150

⁶⁸ Liesbet Hooghe ve Gary Marks, " 'Europe With The Regions': Channels of Regional Representation in the European Union", s.75

⁶⁹ John Loughlin, a.g.e., s.150

⁷⁰ Muhammet Kösecik, "Avrupa Birliğine Hazırlık Sürecinde Yerel Yönetimler", Ed. M.Akif Çukurçayır- Ayşe Tekel, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Konya, 2003, s.150

Bölgeler Komitesi Maastricht Antlaşmasının 198. maddesinde düzenlenmiştir. Daha sonra 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile 198. madde düzenlemeleri 263–265.maddelerde kimi değişikliklerle yenilenmiştir. Antlaşmanın 263. maddesi 2001'de imzalanan Nice Antlaşmasında son şeklini almıştır.⁷¹ Dolayısıyla şu an Bölgeler Komitesi Avrupa Topluluğu Antlaşmasının 263. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre Birliğe üye ülkeler farklı sayılarda temsil edilmektedir. Şu anda asil ve yedek üye sayısı 344 olan Bölgeler Komitesi'nin üye profili şu şekildedir: Almanya 24, İngiltere 24, İtalya 24, Fransa 24, İspanya 21, Polonya 21, Romanya 15, İsveç 12, Portekiz 12, Hollanda 12, Macaristan 12, Yunanistan 12, Avusturya 12, Belçika 12, Çek Cumhuriyeti 12, Bulgaristan 12, Litvanya 9, İrlanda 9, Finlandiya 9, Danimarka 9, Slovakya 9, Estonya 7, Slovenya 7, Letonya 7, Lüksemburg 6, Kıbrıs 6 ve Malta 5.⁷²

Komitenin örgütlenmesi ve işleyişi 2000 tarihli içtüzükle düzenlenmiştir. Buna göre komite genel kurul, yürütme kurulu (büro), başkan, başkan yardımcıları ve komisyonlardan oluşur. Ayrıca Komitenin idari işlerine bakan bir de genel sekreterlik vardır. Komitenin en önemli organı olan Genel kurul, Konseyin, Komisyonun ve Avrupa Parlamentosunun talebi üzerine ya da kendiliğinden 'görüş (opinion)' bildirmek, bölgesel ve yerel yetkililerin uğraştığı önemli işlerle ve bunların çıkarlarıyla ilgili olan konularda Avrupa Birliğinin faaliyetlerine ilişkin 'ilke kararı (resolution)' almak ve rapor hazırlamak yetkilerine sahiptir.⁷³

Avrupa Konseyi ve Komisyon, Bölgeler Komitesine şu alanlarda danışmak zorundadır: ekonomik ve toplumsal kaynaşma; Tüm Avrupa'yı kapsayan ulaşım, iletişim ve enerji altyapı şebekeleri; eğitim, gençlik ve kültür. Amsterdam Antlaşması (1997) bunlara beş yeni alan daha eklenmiştir: istihdam, sosyal konular, çevre, mesleki eğitim ve ulaştırma.

⁷¹ Selin Esen, "Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi", **AÜSBFD**, 2004, S.59, No:4, s.98

⁷² Committee of the Regions, **The Selection Process of CoR Members Procedures in the Member States**, Brussels, Cor Studies I-1/2004, September, 2004, s.99

⁷³ Selin Esen, a.g.e., s.101. Komitenin ayrıntılı işleyişi için aynı çalışmanın 101 ve devamı sayfalarına bakılabilir.

2.2.2.1.3. BÖLGELER KOMİTESİNİN ZAYIF YANLARI

Bölgeler Komitesi ilk kurulduğu ve faaliyete başladığı 1994 yılında gözle görülür bir iyimserlik vardı. Özellikle güçlü bölge yönetimleri (Almanya'daki Länderler gibi) tarafından Bölgeler Komitesinin, Avrupa çapında yeni ve güçlü bölgesel yönetimler bağlamında, yasal Avrupa politik kurumlarından birisine dönüşecek gibi görünüyordu.⁷⁴

Ancak ilerleyen yıllarda Bölgeler Komitesinin zayıf yanlarının ortaya çıktığını ve başlangıçtaki iyimser bakış açısının ortadan kalktığını görüyoruz.

Bölgeler Komitesinin hem yapısal hem de işlemlerine dair eksiklikler vardır. Bunlardan birincisi, komite temsilcilerinin Birliğe üye devletler tarafından atanması, yani seçilmemesidir. Örneğin İngiltere'nin ilk 24 üyesi, ulusal hükümet tarafından, yerel ve bölgesel yönetimleri temsilen, seçilmişlerdir. Yunanistan ve Hollanda'nın da ulusal delegasyonları da atanmış görevlilerden oluşuyordu.⁷⁵ Bu eksiklik 2001'deki Nice Antlaşması ile giderilmiştir. Buna göre Bölgeler Komitesine gönderilecek üyelerin, bir yerel veya bölgesel yönetime seçilmiş olması ya da seçimle oluşan bir meclise karşı siyasi açıdan sorumlu olması kuralı getirilmiştir.⁷⁶ Bundan dolayısıyla kamu görevlilerinin Komiteye üye olarak gönderilme olasılığı ortadan kalkmıştır.⁷⁷

İkinci eksiklik ise, Komitenin kendi içerisinde yerel yönetimlerle bölge yönetimleri arasındaki sorunlardan kaynaklanmaktadır. Üye devletlerin yönetim yapılarının farklılıklarından kaynaklanan bu sorunun nedeni, bir tarafta siyasal ve yasal olarak çok güçlü olan Bölge başbakanları bulunurken diğer tarafta çok küçük

⁷⁴ Peter John, The Europeanisation of Sub-national Governance, **Urban Studies**, 2000, Vol.37, No:5-6, s.889

⁷⁵ Elisabeth Bomberg ve John Peterson, "European Union Decision Making: the Role of Subnational Authorities", **Political Studies**, 1998, No:46, s.225; Liesbet Hooghe, "Subnational Mobilisation in the European Union", 1995, s.180

⁷⁶ Andrew Evans, "Regional Dimensions to European Governance", **International and Comparative Law Quarterly**, Vol.52, January 2003, s.32

⁷⁷ Muhammet Kösecik, a.g.e., s.152

bir belediyeden gelmiş olan belediye başkanı bulunmasıdır. Bask ve Katalan İspanyol bölgeleri ve daha az olmak üzere bazı İtalyan bölgeleri gibi kısmi istisnalar dışında, Almanya, Belçika ve Avusturya bölgelerinin diğer üye devlet temsilcilerine göre çok güçlü ve özerk olması daha büyük bir problem yaratmaktadır. Avrupa Birliği içerisinde bölgelere çok çeşitli anayasal yetkiler verilirken, Bölgeler Komitesi aksine güçlendirilmemektedir. Bu noktayı gösteren bir örnek, 1997 Amsterdam antlaşması için bir araya gelen hükümetler arası konferansta sadece Avusturya Bölgeler Komitesine daha fazla yetki verilmesini tartışmıştır.⁷⁸

Komiteyle ilgili bir diğer sorun ise diğer AB kurumlarıyla olan sıkıntılı ilişkilerdir. Örneklerden biri, başlangıçtan beri Ekonomik ve Sosyal Konsey - Avrupa birliği politika yapım sürecince bölgesel ve sosyo-ekonomik çıkarları temsil eden danışma organı- ile yönetimlerini paylaşmalarıdır.⁷⁹

Son olarak ve en önemlisi Komitenin sadece danışma yetkilerinin olması ve karar verme sürecinde hakkının olmamasıdır.⁸⁰

Sonuç itibariyle Bölgeler Komitesinin Avrupa Birliğinin politika üretimine resmi katkısı minimum seviyededir. Ancak Komitenin değer ve önemi gerek ulus-altı gerekse ulus-üstü seviyede potansiyel olarak tek resmi kaynak olmasında yatmaktadır.⁸¹

⁷⁸ Liesbet Hooghe, "Subnational Mobilisation in the European Union", s.181; Elisabeth Bomberg ve John Peterson, "European Union Decision Making: the Role of Subnational Authorities", 1998, s.225; Charlie Jeffery, 2000, s.4; Michael Keating ve Liesbet Hooghe, "By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process", **European Union Power and Policy Making**, (Ed. Jeremy Richardson), London, Routledge, 1996, s.223

⁷⁹ Elisabeth Bomberg ve John Peterson, 1998, s.225

⁸⁰ Liesbet Hooghe, "Subnational Mobilisation in the European Union", s.182

⁸¹ Peter John, a.g.e., s.889; Elisabeth Bomberg ve John Peterson, 1998, s.225- 226

2.2.3. YERELLİK İLKESİ (THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY)*

Yerellik kavramının kökenleri araştırıldığında Aristo'dan Akinolu Thomas'a kadar gidilebilmektedir. Bununla beraber kavramın yirminci yüzyılda Hıristiyan sosyal öğretisi bağlamında gelişim gösterdiği belirtilmektedir.⁸²

Yerellik ilkesi Avrupa Birliği gündemine ise özellikle 1989 ve sonrasında Maastricht Antlaşması öncesi müzakerelerde yoğun tartışmalarla girmiştir. Zaten kavramın güncellik kazanması da AB'nin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması ile olmuştur.

Avrupa Topluluklarından Avrupa Birliği'ne geçiş sürecinde, kurulan AB ile üye devletler arasındaki yetki ve görev dağılımı en çok tartışılan konular arasında yer almış, Birliğin eylem alanlarındaki ve yetkilerindeki genişleme, egemenliklerine sıkı sıkıya bağlı üye devletler tarafından çekinceyle karşılanmıştır. Bunun nedenleri AB'nin de Avrupa Topluluklarında olduğu gibi yetkilerini geniş yorumlayarak aşırı müdahaleci bir tavır takınmasından endişe edilmesi, AB organlarının demokrasi açığıyla ve bürokratik bir mekanizma olmakla suçlanmasıdır⁸³

Diğer bir önemli nedende üye devletlerde ulus-altı yönetsel ve siyasi birimlerin Avrupa bütünleşmesi sürecinde yetki alanlarının Birlik düzeyine kaymasından endişe etmeleridir. Bu nedenle Avrupa'da ki yerel ve bölgesel yönetimler kendi yetki ve eylem alanlarını koruma çabalarına girmiştir.

* Kavram olarak "Subsidiarity" Türkçeye yerellik, yerindenlik, yetki ikamesi, ikincilik, hizmette halka yakınlık gibi çok farklı şekillerde çevrilmiştir. Bu çalışmada Subsidiarity için yerellik kavramı kullanılacaktır.

⁸²Bu çalışmada yerellik kavramı Avrupa Birliği çerçevesinde incelenecektir. Kavramın kökenleri ve tarihsel gelişimi için bakınız: Bilal Canatan, **Yerellik İlkesi**, Ankara, Galeri Kültür Yayıncılık, 2001, s.1-34; Mehmet Özel, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik", **ÇYYD**, C.9, S.3, Temmuz 2000, s.25-43.

⁸³ Bilal Canatan, a.g.e., s.79

Burada özellikle Alman eyaletlerinin yerellik kavramına önemli katkıları olmuştur. Çünkü eyaletler AB'ye aktarılan yetkilerin kendi faaliyet alanlarını sınırlamasından endişe ediyordu. Eyaletler, kültür, eğitim, sağlık gibi kendilerine ait olan yetki alanlarının ekonomik düşüncelerle AB'ye kaydırılması tehlikesi ile karşı karşıyaydılar. Bu nedenle Alman eyaletleri (Länderler) yerellik ilkesinin en önemli savunucusu olmuşlardır. Bunun için mücadele eden eyaletlerin avantajı, Almanya'da Avrupa bütünleşmesi ile ilgili yasal düzenlemelerin eyaletleri temsil eden Federal konseyin onayını almak zorunda olmasından kaynaklanmaktaydı. Dolayısıyla AB yapılanması Almanya'nın onayını almak için öncelikle eyaletlerin onayını almak zorundaydı.⁸⁴

7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması yerellik ilkesine açıkça yer vererek, Birlikte üye devletlerarasındaki ortak yetki alanlarında Avrupa Birliği'nin ancak üye devletlerin söz konusu alandaki eyleminin yetersiz kalması ve Birlik düzeyinde yapılacak bir müdahalenin daha etkili olması durumunda eyleme geçmesini öngörmektedir. Bu şekliyle yerellik ilkesi Avrupa Birliği'ne karşı üye devletlerin yetki alanlarını korumayı amaçlamaktadır.⁸⁵ Yani aslında yerellik, bir yetki paylaşımı sorunudur.

Maastricht Antlaşması'nda bir yandan yerellik ilkesine yer verilmesi diğer yandan hem Başlangıç bölümünde hem de 1. madde de (önceki A maddesi) "kararların mümkün olduğu kadar vatandaşa en yakın düzeyde alınacağı" altının çizilmesi AB'ye üye devletlerden ve üye devletlerin vatandaşlarından yöneltilen "Demokrasi açığı", "müdahaleci ve merkezîyetçi yapılanma" çekincelerini gidermeye yöneliktir. Ancak sözleşmenin 6. maddesinin (önceki F maddesi) son fıkrasında yer alan "Birlik hedeflerini gerçekleştirmek ve politikalarını yürütmek için gereken araçlarla donatılır" ifadesiyle, yerellik ilkesinin Birliğin yetki ve eylem alanını aşırı sınırlamasını engellemek amaçlanmaktadır.

⁸⁴ A.e., s.87

⁸⁵ A.e., s.71

Öte yandan yerellik ilkesi sadece üye devletlerle Avrupa Birliği arasında iki düzeyli bir ilişkiyi öngörmekte, ulus-altı yönetsel ve siyasal birimlerle ilgili herhangi bir düzenleme yapmamaktadır. Nitekim Avrupa Topluluğu sözleşmesinin 5. maddesindeki (önceki 3B maddesi) tanımda devlet-altı birimlerden söz edilmediği gibi Maastricht Antlaşmasının 6. maddesinin (önceki F maddesi) 3. fıkrasındaki “Avrupa Birliği, üyelerinin ulusal kimliklerine (yapılarına) saygı duyar” ifadesiyle de Avrupa Birliği sadece üye devletlerle muhatap olmakta, üye devletlerle ulus-altı birimler arasındaki ilişkilere karışmamaktadır.⁸⁶

Son olarak, Avrupa Birliği (Taslak) Anayasası’nda da yerellik ilkesine yer verilmiştir. Taslağın, Madde I-11’i (Birliğin yetki ve eylemleri ile ilgili III. Başlıkta), yerellik ve orantılılık ilkelerini Maastricht Antlaşması’na göre daha da güçlendiriyor. Bu yerel yönetimler için önemli bir kazanımdır: AB’de, olağan bir durum ve çarpıcı bir eğilim olarak gözlenen merkezîyetçilikle savaşında bulunmak üzere, çok sayıda kapsamlı rehber belge ve yönergenin hazırlanmasında başvurulan en önemli ölçüt olan yerellik ve orantılılık ilkeleri, Anayasa’da aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir:⁸⁷

“(3) Birlik, yerellik ilkesi altında, özel yetki alanına girmeyen alanlarda, üye ülkelerce, merkezi, bölgesel ya da söz konusu eylemin etkileri açısından Birlik düzeyinde daha iyi sonuç alınabilecek faaliyetleri gerçekleştirecektir. Birlik kurumları, yerellik ve orantılılık ilkelerinin uygulanması hakkındaki Protokol’de ayrıntıları gösterilen yerellik ilkesine başvuracaklardır. Ulusal parlamentolar, bu Protokol’de gösterilen yönetime göre söz konu ilkeye uyum sağlayacaklardır.”

2.2.4. ULUSÖTESİ AĞLAR/BİRLİKLER (TRANSNATIONAL NETWORKS/ASSOCIATIONS)

Yerel yönetimlerin Avrupa Birliğinde temsili açısından önemli bir kanalda ulusötesi birliklerdir. Özellikle son onlu yıllarda, artan sayıda, çeşitli ve uzmanlaşmış ulusötesi birlikler -Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi [CEMR-

⁸⁶ A.e., s.102

⁸⁷ Heinrich Hoffschulte, a.g.e., 291

Council of Municipal and Regional Authorities of Europe], Avrupa Kentleri [Eurocities], Teknolojik Gelişim Bölgeleri [RETI - the Regions of Technological Innovation], Avrupa Bölgeler Assemblesi [AER- Assembly of European Regions], Sınır Bölgeleri Birliği gibi- ulusaltı yönetimleri Avrupa'da temsil etmektedir.⁸⁸

Yerel yönetimleri bu tür ağlar ya da birlikler içerisinde yer almaya 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 fonlara ulaşma aracı; AB Komisyonu ve Parlamentosu 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 azaltma 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, uluslar arası yolculuklar, anlaşmalar, toplantılar ile daha renkli hale getirme isteğidir.⁸⁹

Ulusötesi birliklerin özellikle ikisi AB ile ilişkiler ve politika yapım sürecine etkileri bakımından diğerlerine göre daha aktiftir ve faaliyetleriyle daha ön plana çıkmıştır:

⁸⁸ Liesbet Hooghe ve Gary Marks, “ ‘Europe With The Regions’: Channels of Regional Representation in the European Union”, s.87

⁸⁹ John Benington ve Janet Harvey, “Networking in Europe”, , Ed. Gerry Stoker, **The New Management of British Local Governance**, London, Macmillan Press, s.204-207’ den nakleden: Muhammet Kösecik, “Avrupa Birliğine Hazırlık Sürecinde Yerel Yönetimler”, s.174

2.2.4.1.AVRUPA BÖLGELER ASSEMBLESİ (AER)

1985 yılında dokuz bölgelerarası birlik tarafından kurulmuştur. 1993 yılında AER delegeleri Avrupa nüfusunun %80'ini temsil etmekteydi. Temsil edilmeyen ülkeler ise İrlanda, Yunanistan, İngiltere ve Danimarka'ydı.

AER, özellikle bölgesel fon alanında ve kurumsal meselelerde, Avrupa Komisyonu ile çok yakın çalışma ilişkilerine girmiştir. Avrupa karar alma sürecinde bölgelerin katılımının artırılması, Bölgeler Komitesinin kurulması, Topluluk Antlaşmasınının 146. maddesinin yazılması ve Maastricht antlaşmasında Subsidiarity ilkesinin yer alması konusunda baskı yapmıştır. Yeni kurulan organla ilişkileri zayıf olmasına rağmen, Bölgeler Komitesi için elverişli bir ön hazırlık olmuştur.⁹⁰

2.2.4.2. AVRUPA BELEDİYELER ve BÖLGESEL YÖNETİMLER KONSEYİ (CEMR)

İlk 1951 yılında Geneva'da bir grup belediye başkanı tarafından Avrupa Belediyeler Konseyi (CEM) adıyla kurulmuştur. 1984 yılında isim değiştirerek Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi (CEMR) adını almıştır. CEMR Avrupa'da yerel ve bölgesel yönetimlerin temsil edildiği en geniş birliktir. CEMR'in ana amacı yerel ve bölgesel özerklik ve demokrasiye dayalı birleşik ve güçlü Avrupa'dır. CEMR'in çalışmaları başta kamu hizmetleri, ulaşım, bölgesel politika ve çevre olmak üzere çok geniş bir alanı kaplar. CEMR aynı zamanda 1990'dan beri Uluslar Arası Yerel Yönetimleri Birliğinin (IULA), Avrupa seksiyonunu oluşturur. 2004'den beri de yeni Kentler ve Belediyeler Dünya Organizasyonunun (United Cities and Local Governments-UCLG) Avrupa bölümünü oluşturmaktadır.⁹¹

⁹⁰ Liesbet Hooghe ve Gary Marks, a.g.e., s.87

⁹¹ CCRE-CEMR, **CEMR: A Europe With a Local and Regional Dimension**, Paris, 2005, s.2

CEMR'in üyeleri sadece AB üyesi ülkelerin yerel ve bölgesel yönetim temsilcilerinden oluşmaz. Bunların yanı sıra Norveç, İsviçre, İzlanda, Ukrayna ve Makedonya gibi Birlik üyesi olmayan ülke temsilcileri de bulunur.

CEMR'in beş önemli faaliyeti vardır. Bunlar:

- Avrupa Birliğinin, -özellikle yerel ve bölgesel yönetimlere çok büyük etkisi olan çevre, yapısal fonlar gibi konularda- yasama sürecini etkilemek,
- Avrupa'nın geleceğini şekillendirmek
- Bilgi ve tecrübenin karşılıklı değiştirilmesi,
- Kardeş şehir uygulamalarının desteklenmesi,
- Tüm dünyada yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi.⁹²

Nitekim CEMR 12 Mayıs 2006'da Innsbruck'da yaptığı tüm üye yerel ve bölgesel yönetim temsilcilerinin katıldığı Genel toplantısında bu amaçlarına yine vurgu yapmıştır.⁹³

2.2.5. YAPISAL FONLAR

Yapısal fonlar, Birliğe üye ülkelerin ekonomik koşullar açısından bütünleşmesini sağlamayı ve Birlik içinde yer alan bütün bölgelere uyum içerisinde gelişmeleri ve kalkınmaları için fırsat eşitliği vermeyi amaçlamaktadır. Avrupa Topluluğu Antlaşmasınının 130a/2 maddesinde, Avrupa Birliği'ndeki bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarını, kırsal alanların geri kalmışlığını azaltmak için yapısal politikalar izleneceği belirtilmektedir. Yine Antlaşma'ya göre söz konusu politikaların finansmanı Bölgesel Gelişme, Sosyal ve Tarım Fonları ile gerçekleştirilecektir; uygulamada ise bölgeler ve yerel yönetimlere de önemli görevler düşecektir.⁹⁴

⁹² CCRE-CEMR, **CEMR: A Europe With a Local and Regional Dimension**, 2005, s.2-5

⁹³ **The Future of Public Services in Europe: Meeting the Needs of Our Citizens**, Declaration of the 23rd General Assembly of European Municipalities and Regions, Innsbruck 12th May 2006

⁹⁴ Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1998 s.35-36

AB Komisyonu tarafından belirlenen, ekonomik bütünleşmeyi sağlamaya yönelik amaçları gerçekleştirmek için oluşturulan yapısal fonlar, bu amacı gerçekleştirmeye yönelik altyapı, ekonomik kalkınma, eğitim ve istihdam, turizmi geliştirme gibi konularla ilgili program ve projelere mali yardımlarda bulunur. Genel olarak kamu kurumları tarafından (ulusal, yerel ve bölgesel yönetimler, diğer kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları, vb.) önerilen projelere yapılan fon yardımlarının nihai hedefi, projeleri finanse etmektir. Ticaret odaları, KOBİ'ler, dernekler, yerel veya bölgesel yönetimler, vb. projelerini uygulamak için mali yardımları gelime programları yoluyla alır. Bu programlar, her zaman bölgesel ve yerel yönetimler, ekonomik örgütler ve toplum ile ortaklık içinde, ilgili üye devletlerce AB Komisyonu'na teklif edilir. Söz konusu bölgesel ve yerel yönetimler, ekonomik örgütler ve toplumsal ortaklar, AB Komisyonu tarafından kabul edilmelerini müteakip programları yönetirler.⁹⁵

Birlik içindeki geri kalmış alanların teşvik edilebilmesi, geliştirilebilmesi için uygulanacak yapısal politikaların sosyo-ekonomik kriterlere göre beş temel hedefi bulunmaktadır⁹⁶:

- AB'de ki ekonomik yönden güçsüz bölgelerin geliştirilmesi; örneğin yeni Alman eyaletleri, İspanya'nın kimi bölgeleri, Yunanistan, Portekiz, İrlanda, Kuzey İrlanda ve Güney İtalya bu hedef çerçevesinde ele alınmaktadır.
- Sanayileşme çabaları yolunda gitmeyen alanların yeniden düzenlenmesi,
- Uzun süreli işsizlikle savaşım,
- İşgücünün değişen üretim sistemlerine ve endüstriyel değişim sürecine uyumun kolaylaştırılması
- a. Birlik içindeki kırsal alanların geliştirilmesi, b. Balıkçılığın modernleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması

⁹⁵ Muhammet Kösecik, a.g.e., s.160 vd.

⁹⁶ Ayşegül Mengi, **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, 35-36

26 Mart 1999'da Berlin'de yapılan Avrupa Konseyi toplantısı'nda, en kapsamlı genişleme süreci olan 2000–2006 yılları döneminde uygulanması öngörülen ve bu dönemdeki AB politikalarını güçlendirmeye yönelik yeni finansal düzenlemeler kabul edilmiştir. Verimliliği ve şeffaflığı arttırmak için, yapısal fonların amaçları üç amaç altında birleştirilmiştir. Buna göre amaçlar:

- Geri kalmış bölgelerin yeniden yapılanmasını sağlamak (Gayri safi yurt içi hâsılası AB ortalamasının %75'inden az olan bölgeler),
- Yapısal problemleri olan bölgelerin ekonomik ve sosyal uyumunu desteklemek,
- Eğitim, meslek eğitimi ve istihdam sistemlerinin ve politikalarının modernizasyonunu ve uyumunu desteklemek.

Bu amaçları gerçekleştirebilmek için kullanılan yapısal fonlar şunlardır: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF-European Regional Development Fund), Avrupa Sosyal Fonu (ESF- European Social Fund), AB Girişimleri (Community Initiatives), Avrupa Tarımsal Rehberlik ve Garanti Fonu ve Balıkçılığa Rehberlik İçin Mali Araçlar. Bu fonlardan özellikle ilk üçü, yerel yönetimlerin AB'nin ekonomik bütünleşmesine katkıda bulunacak altyapı, ekonomik kalkınma, eğitim ve istihdam, turizmi geliştirme gibi konularla ilgili program ve projelerine mali destek sağlamaktadır.⁹⁷

2.3. KÜRESEL İDARİ ve MALİ KURULUŞLARIN YERELE ETKİLERİ

1980 sonrası tüm dünyada kamu yönetiminde yaşanan değişimin kurumsal dinamiklerini Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslar Arası Para Fonu (IMF) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) oluşturur. Aynı zamanda bu

⁹⁷ Muhammet Kösecik, "Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler", Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, İstanbul, 2002, s.15

kuruluşlar küreselleşmenin ana aktörlerindedir. Bu kuruluşlar stand-by anlaşmaları, yapısal krediler, uyum programları gibi araçlarla ülke yönetim yapılarında etkili olmaktadır.

Bu küresel örgütlenmelerin çalışmaları incelendiğinde bazı kavramların ön plana çıktığı görülür: Yönetişim(governance), desentralizasyon (yerelleşme/ademi merkezileşme), yerellik (Subsidiarity), deregülasyon ve özelleştirme gibi.

1980’lerde neo-klasik iktisadın kamu sektörünün verimsizliği ve etkinsizliğine yaptığı vurgu, siyasal çevrelerde büyük yankı uyandırmıştı. Dönem piyasa ilkelerinin tutkuyla savunulduğu bir dönemdi; büyük ve hantal devletlerin etkili yönetilemediğine inanılıyordu. Devletin taşıyamadığı ve kendisini hantallaştıran yüklerinden arındırılması, yani devletin küçültülmesi, işlev ve sorumluluklarında kesintiye gidilmesi önemli bir tasarruf aracı olarak görülüyordu. Böylelikle, özel sektörün büyümesini ve güçlenmesini teşvik eden politikalar ve programlar devreye sokulduğu gibi, özel sektör işletmeciliğindeki eğilim ve yenilikler, “Yeni Kamu İşletimi”(New Public Management) yaklaşımının terimleriyle kamu yönetimine taşınmıştır. Böylece kamu ve özel sektör arasındaki ayrımlar da belirsizleşmeye başlamıştır. Üçüncü dünya ülkelerinin bu modellerle tanıştırılması, esas olarak Dünya bankası ve IMF aracılığıyla gerçekleşmiştir.⁹⁸

Özellikle Ademi merkeziyetçi (desantralize) devlet yapılanması, yirmi yıldan bu yana ama daha yoğun biçimde son on yıldır, dünya genelinde Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşların yanı sıra Avrupa birliği tarafından da doğrudan desteklenen bir yeniden yapılanma politikasıdır. Bu politika, bir yandan katılım olanaklarının arttırılmasını sağlayacağı, bir yandan devletin şeffaf ve hesap veren bir yapıya bürünmesini sağlayıcı gerekçeleri ile vazgeçilmez sayılmaktadır. Uluslararası örgütler, 1945 sonrasında gelişmekte olan ülkeler için vazgeçilmez sandıkları “kalkınma idaresi”, kavramının yerine, hemen aynı

⁹⁸ Sonay Bayramoğlu, **Yönetişim Zihniyeti**, İstanbul, İletişim, 2005, s.129; Benzer görüşler için bkz: Önder Kutlu, “Kamu Yönetiminde Küreselleşme”, **Küresel Sistemde Siyaset Yönetim ve Ekonomi**, Der. M.Akif Çukurçayır, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003, s.175 vd.

gerekçeleri ileri sürerek, 1980'li yıllardan bu yana "desantralizasyon" kavramını koymuş durumdadır.⁹⁹ Bu uluslar arası örgütler yaptıkları çalışmalarla günümüzde ülkelerin yönetim yapıları üzerinde doğrudan etki etme gücüne sahiptirler. Bunun yanı sıra, bu ulus üstü kuruluşlarla, devletlerin karar alma, uygulama ve denetleme gücü aşındırılmıştır.

Bu kurumlara tek tek bakacak olursak:

2.3.1. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER (UN/BM)

Birleşmiş Milletler Örgütü (BM) dünya barışını ve güvenliğini korumak ve uluslar arasında ekonomik, toplumsal ve kültürel bir işbirliği oluşturmak amacıyla Birleşmiş Milletler antlaşma'sında öngörülen yükümlülükleri yerine getirmeyi kabul eden devletler tarafından 1945 yılında kurulmuş uluslararası örgüttür.

Birleşmiş Milletlere göre 21. yüzyılın yerelleşmesi (desantralizasyon), yalnızca devletin içinde üstten alta, merkezden yerele yetki devri anlamı taşımaz. Yeni yüzyılda yerelleşmeye yüklenen anlam (1) kamu yetkisinin devletten çeşitli örgütlere ve piyasaya (özelleştirme) devri ve (2) siyasal-yönetimsel karar mekanizmasının özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle paylaşımı olmak üzere iki temel özellik taşımaktadır.

(1) Birleşmiş Milletler dokümanlarında yerelleştirmenin dört türünden söz edilmektedir. Bunlardan biri, taşra kademesinin 'yetki genişliği' ilkesi çerçevesinde çalışmasıdır; BM, bunun az gelişmiş ülkelerde en yaygın ademi merkezileşme tipi olduğunu saptamaktadır. İkincisi yetkilerin yerel yönetimlere devridir; merkezi yönetim –ve taşra birimleri- kendi yönetimi dışında kalacak bu birimlere belli yetkileri tümüyle devretmektedir. Merkezin kullanmaktan vazgeçtiği bu yetki alanında yerel yönetimler özerk ve bağımsız, merkezi denetimden bağımsız; yetkili oldukları coğrafi sınırlar açıkça belirlenmiş ve bu alandaki yetkileri tartışmasız;

⁹⁹ Tayfun Çınar ve B. Ayman Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, Ankara, TODAİE Yayın No:313, , 2004, s.7

tüzelkişiliğe sahip ve hizmetlerini görecekt kaynaklar üzerinde egemen; gerektiği ve istediği gibi örgütlenebilme olanaklarına sahip yapılardır. Üçüncü ademi merkezileşme tipi, kentsel yada bölgesel kalkınma birlikleri yada KİT'ler gibi yarı-özerk yerel birimlerin devrede olduğu yapıdır. Bunlar, ya kendilerine yasa ile devredilmiş yetkilerle ya da sözleşmeyle çalışmaktadır. Bu yarı-özerk kurumlar devletin yalnızca hukuksallık denetimi altına alınmıştır. Son olarak dördüncüsü, hem merkezi hem yerel birimlerdeki yetkilerin, resmi yönetim yapısının dışında, özel şirketler ile paylaşması, yani özelleştirme olarak bilinen süreçtir.¹⁰⁰

Görüldüğü üzere Birleşmiş Milletlerin bakış açısıyla yerelleştirme kamu iktidarının devletin merkezi ya da yerel yönetimlerinden devlet-dışına kaydırılması olarak tanımlanmaktadır. Bu yaklaşım, geleneksel yerelleştirme anlayışından farklı olarak özelleştirme politikasını da içermektedir.

BM anlayışında yerelleştirme, yalnızca devletten devlet dışına bir yetki hareketi de değildir. Yaklaşım, devletim merkezi ya da yerel birimlerinde kalacak yetkilerin kullanımını ve yapılanışını da değiştirmeyi öngörmektedir. Bu değişiklik, 'yönetişim' olarak adlandırılmaktadır. BM ademi merkezietçi devlet yapılanmasını şöyle tanımlamaktadır: "Ademi merkezileşme ya da ademi merkezi yönetişim merkezi, bölgesel ve yerel kademelerde subsidiarite ilkesine uygun olarak yetkili kurumlar arasında ortak sorumluluklar sisteminin yapılandırılması ya da yeniden örgütlenmesidir." Burada geleneksel bakıştan farklı yön, yönetim yerine yönetişim teriminin kullanılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Ademi merkezileşme terimi, geleneksel anlamda, devletin içinde yetki ve gücün merkezden alt yönetim kademelerine aktarılması demektir. Oysa şimdi, âdemi merkezietçi yönetim değil yönetişim yapısının oluşturulması hedeflenilmektedir. Yönetişim bütün bir toplumun devlet tarafından yönetilmesi modelini terk etmeyi öngören, bunun yerine devlet, özel sektör ve sivil toplum kurumlarının yer aldığı bir ortaklığa dayalı iktidar yapısı kurmayı amaçlayan bakış açısıdır. Bu nedenle, BM açısından hedeflenen âdemi merkezietçi yapı, devletim merkezi ve yerel kademeleri arasındaki ilişkinin yeniden

¹⁰⁰ Tayfun Çınar ve B. Ayman Güler, a.g.e., s.8-9; Bayramoğlu, a.g.e., s.75-76

tanımlanması ile sınırlı değildir. Amaç, her yönetsel düzeyde mevcut karar mekanizmasının niteliğini değiştirmek ve kamu, özel sektör ve sivil toplum kurumları arasında eşit olarak paylaşılacak yeni bir iktidar yapısı kurmaktır. BM ye göre böyle bir yapı ekonomik, toplumsal ve siyasal kararlara katılım olanaklarını artıracak; devletin sorumluluğunu, şeffaflığını ve performansa dönük hesapverir yapıya kavuşturulmasını kolaylaştıracaktır.¹⁰¹

Özellikle yönetim yaklaşımının gelişiminde BM'nin önemli bir yeri bulunmaktadır.

UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)'ye göre, yönetim, ademi merkezileşmenin sınırlarını genişleterek iktidarın daha fazla alana dağıtılmasına olanak sağlamaktadır. Yönetim sayesinde, ademi merkezileşme eğilimi, sadece merkezi hükümeti ve yerel yönetimleri değil aynı zamanda her düzeydeki sivil toplum örgütleri ve özel sektör içindeki aktörleri de kapsayabilmektedir. Yönetimin her üç alanda – devlet, özel sektör, sivil toplum- kapasitesini inşa etmesi, sürdürülebilir insani gelişme için de önemlidir. Burada hükümetin rolü, “kolaylaştırıcı” bir figüran tarzın bürünmektedir. Bu bağlamda, sivil toplum ve özel sektör, iktidarın ademi merkezileşme yoluyla yerel yönetimlere devrinde çok kritik bir öneme sahiptir.¹⁰²

2.3.2. DÜNYA BANKASI (WB)

Dünya Bankası 2. Dünya Savaşının ardından 1945 yılında Uluslar arası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (IBRD) olarak kurulmuş, 1947 yılında Birleşmiş Milletlerin özerk uzman kuruluşlarından biri olma özelliğini kazanmıştır. Günümüzde dünya devletlerinin 181'i banka üyesidir. Bunlardan 11'i banka sermayesinin %55'ine sahiptir.¹⁰³

¹⁰¹ Tayfun Çınar ve B. Ayman Güler, a.g.e., s.9-10

¹⁰² Bayramoğlu, a.g.e., s.75

¹⁰³ (Çevrimiçi) www.worldbank.org.tr, 22.06.2006

Dünya Bankası olarak adlandırılmasına rağmen Dünya Bankası klasik anlamda bir banka değildir. Genelde, sanılanın aksine bir borç para kaynağı da değildir. Kamu reformları, yolsuzlukla mücadele, kalkınma politikalarına teknik destek ve danışmanlık alanlarında etkin olan bir uluslararası ihtisas ajansıdır. Banka, ülkelerin AB sürecinde de etkilidir. Örneğin Romanya'nın AB'ye uyum sürecinde Dünya Bankası önemli roller oynamıştır.¹⁰⁴

Dünya Bankası hemen tüm sektörlerde kredi kullanmaktadır. Son yirmi yıldan bu yana açılan krediler içinde yerel altyapı kredileri giderek hızlanan biçimde önem kazanmıştır.¹⁰⁵ Banka, özellikle 1980'li yılların başından itibaren, önceleri yapısal uyarlama kredileri (Structural Adjustment Loans), daha sonraları Sektörel uyarlama kredileri (Sectoral Adjustment Loans) ve Küçük Proje Kredileri (Small Project Credits) adı altında bir dizi kredi programıyla birçok Latin Amerika, Kuzey Afrika, Ortadoğu ve Güney Doğu Asya ülkesinde ekonomileri ve kamu yönetimlerini entegre edip, küreselleştirmeye yönelik çaba içerisine girmiştir. Bu krediler anılan ülke ekonomilerini liberalleştirmekle kalmamış aynı zamanda ekonomi ve kamu yönetimlerini uluslar arası düzeyde birbirine yaklaştırıp, önemli ölçüde bir örnekleştirmiştir. Bu hedefine de yüksek oranda ulaşmıştır.¹⁰⁶

Dünya bankasının 1980 sonrası yerel yönetimlerin etkin bir savunucusu olmasının en önemli nedenlerinden birisi, bankanın kentlerin ekonominin motoru olduğu sonucuna varmış olmasıdır.¹⁰⁷ Bundan dolayıdır ki Dünya bankası, belediyeleri küresel para piyasalarına doğrudan ulaşabilecekleri bir özerkliğe kavuşturmak istemektedir. Kurulacak bu bağın sağlanması için ise belediye sisteminde reform talep etmekte, bu çerçevede, kredilerin geri dönmesini güvence altına alan bir bütçe sistemi; cari harcamaları sınırlandırmaya yarayacak yerel-esnek sözleşmeli bir personel rejimi; yerel gelir kaynakları; harcama serbestliği esaslarına dayanan bir yerel özerklik öngörmektedir. Bu sayede, yerel yönetimler ile kredi

¹⁰⁴ Bahadır Kaleağası, Kritik Bir Uluslar Arası Kuruluş: Dünya Bankası, **Radikal**, 05.02.2005

¹⁰⁵ (Çevrimiçi) www.worldbank.org.tr, 22.05.2006

¹⁰⁶ Önder Kutlu, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2006, s.67

¹⁰⁷ Han Van Putten, "Altmış Yıllık Bir Perspektif İçinde Üçüncü Dünya Ülkelerinde Yerel Yönetim", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş. ve IULA EMME Yay., 1991, s.264

üzerinden küresel mali piyasalar ve bunlar üzerinden de ulusötesi yatırımcı- işletmeci sermaye arasında bir bağ çekmektedir. Böylece küresel ile yerel birbirine bağlanmakta, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi ile küresel liberalizasyonu aynı anda sağlamaktadır.¹⁰⁸

Dünya bankasının yönetim kavramının ortaya çıkması ve yaygınlaşması konusunda da diğer kuruluşlara göre ayrı bir yeri vardır. Yönetim kavramının bugünkü anlamıyla en etkili ilk kullanımı Dünya bankası'nın 1989'da yayımlanan bir raporunda yer almıştır. Dünya bankası, izleyen yıllarda sadece kavramı geliştirmekle kalmamış, siyasa yönelimli projeler ayağıyla da uygulama ayağına da katkı sunmuştur. Dünya bankası kalkınma ile yönetim arasında bir nedensellik bağı kurmuştur. Buna göre kalkınma iyi yönetimle mümkündür ve üçüncü dünya ülkelerinin içinde bulunduğu kalkınma krizinin en önemli nedeni de çözüm bekleyen yönetim krizidir.¹⁰⁹

2.3.3. ULUSLARARASI PARA FONU (IMF/INTERNATIONAL MONETARY FUND)

IMF, 1945 yılında, ülkeler arasında ekonomik işbirliğini sağlamak, serbest ticareti desteklemek, bu alandaki kısıtlamaları engellemek ve kısa vadeli dış ödemelerdeki zorlukların çözümüne yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur. Fondan yararlanmak isteyen üye ülkeler, ödemeler dengesi sorunlarının çözümü amacıyla bir yıllık bir süre için uygun ekonomik, mali ve parasal önlemler alacaklarını taahhüt eden bir Niyet Mektubunu Fon'a vermek suretiyle yararlanabilmektedirler. Ya da ülke, IMF ile Stand-by anlaşmaları yapmak suretiyle kredi kullanabilmektedir. Ülkenin durumu, izleyeceği politikalar ve bu uygulamalardan beklenen ekonomik gelişmeler Fon tarafından önceden incelenir, programın uygulanışı veya alınması gerekli ek önlemler, anlaşma ile belirlenen süre içinde gözetim altında tutulur. Bu sayede IMF ülke yönetim yapısında ve politikaları üzerinde etkili olabilmektedir.

¹⁰⁸ Birgül Ayman Güler, **Devlette Reform Yazıları**, Ankara, Paragraf yayınevi, 2005, s.35

¹⁰⁹ Bayramoğlu, a.g.e.,s.34

IMF'nin, uluslar arası para piyasalarında kredi arayan ülkelere önerdiği kararlılık (istikrar) politikalarının belirleyici ögesi kamu harcamalarının azaltılması ve sermaye kaynaklarının özel girişim eliyle etkin kullanımının sağlanmasıdır. Kamu harcamalarının azaltılmasında da, örneğin askeri harcamaların azaltılması değil, yatırımların azaltılması, hükümetin kamu girişimlerine verdiği parasal desteklerin, sübvansiyonların azaltılması isteniyor. Bu önerinin temeli ise özelleştirmeye dayanıyor.¹¹⁰ IMF'nin özelleştirme önerilerinin uygulama zorunluluğu, dış ödeme güçlüklerinden kaynaklanıyor. IMF'nin kendisinin dış kredi sağlaması çok sınırlı olmakla birlikte, özel bankaların ve kamu yetkililerinin bir ülkeye kredi açmaları, borç vermeleri için IMF'nin önerilerinin onaylanması, bilinen deyimle “yeşil ışık” yakması gerekiyor. Dolayısıyla, dış ödeme güçlüğü içinde bulunan bir ülke için varolan koşullarda çıkış yolu IMF önerilerinin benimsenmesinden geçiyor. Bu durumda bir bakıma özelleştirmeyi kaçınılmaz yapıyor.¹¹¹

2.3.4. EKONOMİK İŞBİRLİĞİ ve KALKINMA TEŞKİLATI (OECD/ORGANISATION FOR ECONOMIC CO- OPERATION AND DEVELOPMENT)

OECD, 1960 Paris anlaşmasıyla kurulmuş ve 1961 yılında ise resmen faaliyete başlamıştır. Örgüt aslında daha önceden var olan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün (OEEC) yerine geçmiştir. Türkiye'de örgütün kurucuları arasında yer alır. Üye olmayan ülkelerle de çok sıkı ilişkiler içinde bulunan OECD, başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere çeşitli uluslar arası örgütlerle de yakın ilişki içinde olup, bu kuruluşlarla düzenli bilgi alışverişi içerisindedir. Avrupa Birliği de, OECD Anlaşma metninin 13. maddesine göre OECD'nin çalışmalarına katılmaktadır.

¹¹⁰ Yakup Kepenek, 100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1990, s.149

¹¹¹ A.e.

Özellikle son on yıldır OECD kamu yönetimi alanında yoğun çalışarak, kendi bünyesinde kamu yönetimi alanına ilişkin bölümler açarak kamu yönetimi alanını belirleme gücü açısından diğer uluslar arası örgütlere göre daha ön plana çıkmıştır.

Kuruluşundan 1990'lara kadar ağırlıklı olarak ekonomi ve ticaret konuları üzerinde çalışmalar yürüten OECD, 1990'larda küresel dünya deregülasyon aşamasından regülasyon aşamasına geçmesine bağlı olarak yeni kurulan sistemin yönetilmesi gerekliliğinden yola çıkarak yüzünü kamu yönetimi alanına çevirmiştir. OECD, devletin ne amaçla ve nasıl hareket edeceğinin ifadesi olarak kullanılan düzenleyici reform (regulatory reforms) kavramını yaratmış, yönetim kavramının geliştirilmesini sağlamış ve bu kavramların ülke raporları şeklinde üye ülkelerde somutlaşmasında birincil sorumluluğu üstlenmiştir. Piyasa mekanizmasının işlerlik ve dolaşım düzeyinin istenilen en üst düzeye çıkarılması amacının bir aracı durumunda olan düzenleyici reformlar, OECD'nin oluşturduğu kurumlar ve çeşitli etkilme araçlarıyla ülkelerin politika hedefleri arasında önemli bir yer edinmiştir.¹¹² Yani OECD dilinde regülasyon, belli bir amaç güden düzenlemelere verilen özel ada dönüştürülmüştür. Güler'e göre bir düzenlemenin, "regülasyon" sayılması için, getirdiği kuralın piyasacı bir içeriğe sahip olması gerekir. Bu terim, *deregülasyon* kavramıyla birlikte gider. Aslında, Türkçeye kuralsızlaştırma, serbestleştirme diye çevrilen deregülasyon da bir yasama ya da yürütme organına ait düzenlemedir. Ancak, bu da özel bir ad haline gelmiştir; deregülasyon düzenlemesi bir alanda devletin yetkilerini ortadan kaldıran düzenlemeye verilen özel addır. Kısacası deregülasyon devletin karar alanını daraltan, regülasyon toplumun yönetimini üstlenen kamu gücünü özel sektöre, sermayeye devreden düzenlemelerdir.¹¹³

OECD, kamu yönetimi alanında üç kurumsal yapıya sahiptir. İlki ve en önemlisi sayılabilecek yapılanma, 1990 yılında kurulan *Kamu Yönetimi ve Yönetişimi* bölümüdür (Public Management and Governance [PUMA]). Düzenleyici reformların tespiti ve yürütümü bu bölüm tarafından sağlanmaktadır. İkinci yapılanma Avrupa

¹¹² Ozan Zengin, "Kamu Yönetimi dünyasında bir uluslar arası kurum analizi: OECD", (Çevrimiçi) <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/01.pdf>, 25.05.2006

¹¹³ Birgül A. Güler, **Devlette Reform Yazıları**, s.36-37

Birliği işbirliği ile 1992 yılında kurulan ve finansmanın ağırlıklı olarak Avrupa Birliği tarafından karşılandığı *Yönetim ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi* programıdır (Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA]).¹¹⁴ Üyelerin büyük çoğunluğu Doğu Avrupa ve Balkan ülkeleridir. SIGMA'nın temel amaçları¹¹⁵;

- Programdan yararlanan ülkelerin idari verimliliğini artırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarını desteklemek amacıyla oluşturmaya çalıştıkları iyi yönetim konusunda destek sağlamak,
- AB ile bütünleşme planları ve uluslararasılaşma çerçevesindeki sorunları aşabilmek için merkezi idarede yerel kapasitenin oluşturulmasına destek sağlamak,
- Kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları kapsamındaki girişimleri desteklemek ve bu alandaki farklı destek mekanizmaları arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmaktır.

Üçüncü yapılanma ise *Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği [APEC] ile 2000 yılından beri yürütölen ortaklıktır*.1998'de yaşanan Asya krizinden sonra APEC'in girişimiyle başlatılan ortaklık, OECD'nin özellikle de düzenleyici reformlara ilişkin tavsiyelerinin, raporlarının APEC tarafından aynen kabulü ve Asya coğrafyasında uygulamaya dökölmesi üzerine kurulmuştur. Bu üç yapılanmanın haricinde OECD, Dünya Bankasının sahibi olduğu Yönetim ve Kamu Görevlisi Reformu (Administrative and Civil Service Reform) programını desteklemekte ve kamu yönetimi alanındaki çalışmalarında kendine referans olarak almaktadır.¹¹⁶

¹¹⁴ SIGMA Programı 7 Mayıs 2004 tarihiden itibaren Türkiye'ye de açılmıştır.

¹¹⁵ **Sigma Programı Hakkında Bilgi Notu**, (çevrimiçi)<http://www.abgs.gov.tr>, 12.12.2007

¹¹⁶ Ozan Zengin, A..e.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER

3.1. FRANSA'NIN GENEL SİYASAL VE YÖNETSEL DURUMUNUN TARİHSEL ARKA PLANI

Fransız devleti, gücü Ile-de-France**de toplanmış Capetians'lar tarafından aşamalı olarak inşa edilmiştir. 18. yüzyıl sonunda, birkaç yüzyıl süren merkezileşmeyi müteakip, Monarşi, sınırları hemen hemen bugünkü Fransa'nın sınırlarına karşılık gelen bir alanı kontrol altına almıştı. Monarşi, modern Fransa'nın temellerinin de dayandığı, Fransız devrimi (1789) ile yıkılmıştır. Bu Fransız demokrasi geleneğinin anlaşılmasının da anahtarıdır: bu, cumhuriyetin ulusun esası olduğu bir ülkede meydana geliyordu. Devrimin arifesinde, Fransa Krallığı, bugüne dek devam eden, iyi çalışan kamu yönetimi ile övünüyordu. Kararlar Paris'te alınıyordu, devlet mutlakiyetçiydi, ordu 16. Louis altında çok gelişmişti, merkezi yol ağları dünyanın en iyisiydi.¹

Cumhuriyetle birlikte, 'ulus' belirli bir alanda yönetilen nüfus ile eşanlı hale gelmişti. Egemenlik bölünmezlikle betimlenen ulusa verilmişti. Devlet ulusu kurmuş ve ulusta cumhuriyette vücut bulmuştu. Cumhuriyet Fransız demokrasisinin temeliydi ve üç kavramla tanımlanabilirdi: sekülerizm, eşitlik ve temsili demokrasi.²

1789 devrimi Fransa siyasal tarihinin önemli bir dönemecini belirlemiş, devrimle geçerli olan sınırsız, mutlak otorite anlayışı büyük ölçüde son bularak, yerini demokratik gelişmeye bırakmıştır. Ancak, devrimden günümüze uzanan tarihsel gelişim süreci içinde öteki toplumlarda olduğu gibi Fransa'da da, kalıcı bir siyasal yapı

* Paris kentini de içine alan Fransa'da bir bölge.

¹ J. Loughlin ve Daniel-L. Seiler, "France: Between Centralization and Fragmentation", in J. Loughlin , **Subnational Democracy in the European Union**, Oxford, Oxford University Press, 2001, s.186

² A.e., s.188

oluşturulamamış, çok sayıda anayasa yapımına ve siyasal rejim deneyimlerine tanık olunmuştur.³

Fransa, 1789 Devriminden günümüze dek beş anayasal rejim yaşamıştır. Fransa tarihindeki bu rejimler çeşitli tiplerde ortaya çıkmıştır. Mutlakiyet (Konsüllük, I. ve II. İmparatorluk), anayasal monarşi (1791 Anayasası, 1814 ve 1830 Şartları), başkanlık (II. Cumhuriyet) ve parlamenter cumhuriyet (III. ve IV Cumhuriyet).

Fransa tarihindeki bu siyasal rejim çeşitliliği, Fransızların siyasal özgünlüklerinden birini oluşturmaktadır. Bu çeşitlilik, büyük oranda Fransız tarihi boyunca sıralanmış olan devrimlerin eseridir. Bir öncekine tepkiyle belirlenen bu rejimlerin her biri, günümüz Fransız siyasal ve idari kurumlarının biçimlenmesine katkıda bulunmuştur.

Devrimin mirası olan 1791 tarihli ilk Fransız Anayasası, 26 Ağustos 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ile açılmaktadır. Günümüzde yürürlükte olan 1958 Anayasası da bu başlangıca atıfta bulunmaktadır. 1791 Anayasası ayrıca, Fransız siyasal sistemine, güçler ayrılığı ilkesini getirmiştir. Bunun da gereği olarak, 1799'da, Devlet Şurası (Conseil d'Etat) ve Sayıştay (Cours de comptes) kurulmuştur. Böylece Konsüllük ve İmparatorluk döneminin, temel ilkeleri günümüzde de uygulanan, idari yapılanmasının temelleri atılmıştır.

Monarşinin Restorasyonu ile 1814 ve 1830 Şartları, parlamenter rejimin iki temel ilkesini, hükümetin parlamento önünde siyasal sorumluluğunu ve fesih hakkı ilkelerinin uygulanmasını denemiştir.

II. Cumhuriyet'in (1848–1951) 1848 Anayasası, tüm erkeklerin oy kullanabilmesi hükmünü getirmiş; yürütme gücünü, doğrudan genel oy ile seçilen cumhurbaşkanına vermişti ki, bu, yüzyılı aşkın bir süre sonra, 1962'de yeniden uygulanmaya konmuştur.

³ Tacettin Karaer, "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine", **AİD**, C.23, S.3, Eylül 1990, s.48

III. Cumhuriyet (1875–1940), cumhuriyetin kurumlarının dokunulmazlığını vurgulamış ve cumhurbaşkanının görev süresini yedi yıla çıkarmıştır. Bu dönemde, parlamenter rejim doruk noktasına varmış, ancak parlamentonun üstünlüğü anlayışına yapılan bu vurgu, parti sisteminin dağınıklığı ile birleşince, hükümetlerin istikrarsızlığı sonucunu doğurmuştur. 1871 ile 1940 arasında 104 hükümet kurulmuştur.

IV. Cumhuriyet Anayasası (1946), parlamentarizmin kurumlarını, ölçülü hale getirmeye (rationaliser) çalışmıştır. 1946 Anayasası, 1958 Anayasasının da atıf yaptığı Başlangıç Bölümünde, sosyal haklara yer vermiştir. Ayrıca, usulüne uygun olarak onaylanarak ilan edilen uluslararası anlaşmaların, Fransız hukuk sistemine girerek yasa gücünde olacakları kuralı da bu Anayasa ile getirilmiştir.⁴

Fransa'da bugünkü rejim 1958 Anayasası ile düzenlenmiştir.⁵ Halen devam eden bu dönem V.Cumhuriyet olarak adlandırılmaktadır. 1958 Anayasasında devletin örgütlenmesine ilişkin hükümlere bakacak olursak: yasama organı yani parlamento iki meclisten meydana gelmektedir: Ulusal meclis ve Senato. Ulusal meclisin milletvekilleri doğrudan, Senato üyeleri ise dolaylı olarak seçilir (1958 AY. m.24). Yürütme organı ise Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlardan oluşur.

Fransız yargı sistemi ise adli yargı ve idari yargı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Vatandaşların birbirleriyle olan uyuşmazlıkları bağımsız mahkemeler ve Yargıtay tarafından çözülmektedir. Fransız İdari Yargı Sistemi ise Fransız Danıştay (Conseil d'Etat), İdari İstinaf Mahkemeleri ve İdari Mahkemeler şeklinde örgütlenmiştir.

Anayasa Mahkemesi ise, V'inci Cumhuriyetin en önemli yeniliklerinden biridir. Başlangıçta, Parlamento ile Hükümet arasındaki yetki dağılımını sağlamakla görevli

⁴ Birgül A. Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu vd., **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara, AÜ SBF KAYAUM, 2004, s.31 vd.

⁵ 1958 Fransa Anayasasının İngilizce resmi çevirisi için bakınız: **(Çevrimiçi) <http://www.Assemblee-Nationale.Fr/English/8ab.Asp>**, 7.10.2006

olan Anayasa Mahkemesinin görevleri, aşamalı olarak artmıştır. Mahkeme, zaman içerisinde, yasaların anayasaya uygunluğu konusunda karar almaya başlamış ve böylece temel özgürlüklerin koruyucusu haline gelmiştir

Yeni rejimin, devlet organları arasındaki ilişkiler konusunda getirdiği yenilik önemlidir. Bu alanda, yetkilerin tersine çevrilerek, parlamentonun ayrıcalıklarını, hükümet faaliyeti üzerinde gözetim rolüyle sınırlayan bir düzen kurulduğu görülür. Devlet otoritesini güçlendirmek ve hükümet istikrarsızlığını ortadan kaldırmak kaygısı ile yasama ve yürütmenin statüsü değiştirilmiş, parlamentonun bağımsızlığı sınırlandırılmıştır.⁶ Yani 1958 Anayasası önceki Anayasalarla karşılaştırıldığında Cumhurbaşkanını güçlendirdiği görülür. Sadece Cumhurbaşkanını değil başbakan ve hükümeti de parlamento karşısında güçlendirmiştir.⁷

Fransa'da genel yönetimin taşra teşkilatını ise bölge (la région), il (le département) ve ilçe (l'arrondissement) oluşturur.

3.2. 1982 ÖNCESİ FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER

Fransız devriminden sonra gerçekleştirilen reformlarla ülke yönetsel birliğe kavuşturulmuştu. 14 ve 22 Aralık 1789 yönetmelikleri ile yeni sistemin temelini oluşturan komünler ve iller kuruldu. Tüm yerleşim birimleri aynı zamanda idari bir birim haline getirildi, bu sayede en küçük yerleşimler bile komün statüsü kazandı. Böylece, nüfus ve coğrafi büyüklükleri ne olursa olsun (Paris dışında) tüm komünler aynı idari yapı ve yetkilere sahip oldu. Bu yönetmeliklere göre komün ve illerin seçilmiş meclisleri bulunuyordu. Bu yönetmelikler o dönemde ademi merkezileşme yolunda atılan en ileri adımları temsil eder.⁸

⁶ Esen Dereli, **ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri**, İstanbul, Der, 1998, s.49

⁷ Michael Keating, **The Politics of Modern Europe**, 2.Bs., Cheltenham, Edward Elgar, 1999, s.167

⁸ Yeşeren Eliçin-Arıkan, "Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları", Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.268

1799 da Napoleon Bonaparte'ın yönetime gelmesiyle 1980'lara kadar geçerli olan yeni sistem oluşturuldu. Örneğin, 17 Ocak 1800'de ki yasayla, hükümet temsilcileri (commissioner), valilerle (prefect) yer değiştirdi. Ardından gelen 180 yıl boyunca da valilerin Fransız yönetim yapısındaki g cl  ve önemli rolü de devam etti.⁹ Bugün pek çok gözlemci, Fransız yerel yönetim yapısının kökenlerini 1799–1815 yılları arasında Napoleon Bonaparte tarafından başlatılan bu reformlarda bulur. 19. yüzyılın baŐlarından itibaren Fransız yönetim sisteminde meydana gelen büyük değişikliklere rağmen o dönemde oluşturulan -komün (belediye) gibi- bazı birimler halen varlığını s rd rmekteler.¹⁰

Fransız devrimi sonucunda oluşan ve Napolyoncu yerel yönetim anlayışı diye bilinen bu yaklaşımın temel ilkeleri Őunlardır¹¹:

1. Devrimle birlikte, belediye rejimi tüm ülkeye yaygın ve tek tip hale getirilmiştir.
2. Büyüklü k  kl  her yerel toplulukta bir belediye kurulmuştur.
3. Devrimden önce savunulan fikirlere uygun olarak, 1789 devrimiyle birlikte yerel meclislerin seçimle oluşturulması fikri benimsenmiş, korporatif bir yapı oluşturulması  nerileri kabul görmemiŐtir. Meclislerin seçimle oluşturulmasına karşın, 21 Mart 1831 tarihli bir yasa, belediye başkanlarının meclis e seçilmesi yerine, kral ve valiler tarafından atanmasını hükme bağlamıştır.
4. Bu düzenlemelere göre, belediyelerin görevleri iki kümede toplanıyordu: Kendi  z görevleri ve kendilerine devlet tarafından verilmiş bulunan görevler.

⁹ Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government**, Edwar Elgar, Aldershot Hants, 1994, s.122

¹⁰ M.C.Hunt ve J.A.Chandler, "France", (Ed.)J.A.Chandler, **Local Government in Liberal Democracies**, Newyork, Routledge, 1993, s.53

¹¹ Ruşen Keleş, **Fransa ve İŐpanya'da Yerinden Yönetim**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı, 1994, s.13

5. Sistemin bir baka özelliği de, İl'in, hem bir temsili organ, hem de yönetsel işlevler üstlenecek bir örgüt olarak öngörölmüş bulunmasıdır.
6. Vali, hem merkezi yönetimi temsil eden, hem de İl'in yürütme organı olan bir kişidir.
7. Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayeti, 1789'dan beri, genel yararı korumak amacıyla, yerel birimlerin organları üzerinde, parlamentonun ve yasaların belirlediği kurallar çerçevesinde uygulanmaktadır.

Jakobenler ve I. Napolyon döneminde temel çerçevesi çizilen Fransız yönetsel sisteminde yerel yönetimlerin yeri, genel olarak güçlü bir merkezîyetçilik anlayışı çerçevesinde belirlenmiş, bu güçlü merkezîcilik anlayışı yaklaşık olarak ikiyüz yıl varlığını sürdürmüştür. Napolyon ve onu izleyen dönemde, çağdaş anlamda yerinden yönetim kuramının öngördüğü yerel yönetim birimleri oluşturulamamış, dönemde merkezce atanan belediye başkanı, merkezi yönetimin bir ajanı gibi işlev görmüştür. 1789 devriminin 18. ve 19. yüzyıllarda yaşanan toplumsal gelişmelere koşut olarak 1830 ve 1848 arasıyla 1871 den başlayarak halkın yerel yönetimlere katılma dileği yaşama geçer olmuş, ilk kez 1830'lu yılların başında yerel meclisler halk tarafından doğrudan seçilen temsilcilerden oluşmuştur.¹²

III. Cumhuriyetin 5 Nisan 1884 yasası, belediyeler için genel yetki kaydını öngörür. 1884 yasa koyucusu iki temel ilkeden hareket etmiştir: Belediyeler hakkında yasalar, temel bir metinde toplanmıştır ve belediyelere olabildiğince özgürlük tanınmıştır. Öncelikle bütün belediye organlarının seçimle gelmesi ilkesi benimsenirken, önemli iki yetki genişleme boyutu söz konusudur. Genel yetki kaydı ve idari vesayetin sınırlandırılması.¹³

¹² Karaer, a.g.e., s.52 vd.

¹³ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet**, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997, s.100

O zamana kadar, belediyelerin yetkileri yasal metinlerde sıkı sıkıya çizilirken 1884 yasası bu sistemi tersine çevirmiş ve “belediye meclisi, kararları ile belediyenin işlerini idare eder” denerek, genel ve soyut bir yetki maddesi konmuştur. Böylece belediyeye ancak idari yargının sınırlarını çizebileceği çok geniş bir alan bırakılmıştır. Bu sayede genel yönetim alanında belediyelerin yüklendiği görevleri dışında belediyenin yetki ve görevleri temel bir ilkeye kavuşur.¹⁴

1870’li yıllardan başlanarak Fransa’da daha demokratik düşünceler temel bulmuş, bunların yerel yönetimlere yansımaları 1871 ve 1884 de il ve belediye yerel yönetim birimlerini özerk ilkelere çerçevesinde düzenleyen yasaların yürürlüğe konması biçiminde olmuştur. Bu yasalar kimi değişikliklerle yüzyılı aşkın bir süreyle, 1982 yılına kadar yürürlükte kalarak alana ilişkin uygulamalara yasal temel oluşturmuştur.¹⁵

Fransa’da yerel yönetimlerin evrimine ilişkin belli başlı dönemlerden 1946–1981 arasını kapsamına alan süreç içindeki uygulamalar da önceki yıllara paralellik göstermiş, genel inanın tersine yerel yönetimlerin özerkliklerinde bu dönemde azalma gözlenmiştir. Bu dönemde devlet görevlerinin yerel düzeye yansımaları, harcamaları giderek arttırmış, ancak bunlara paralel mali kaynaklar yaratılamamıştır. Özellikle yerel yönetim öz gelirleri harcamaların gerisinde kalmış, düzenli biçimde devlet desteği gerekli olmuş, bu da yerel yönetimlerin merkeze bağıllığını arttırmıştır.¹⁶

2. Dünya savaşını izleyen yıllarda birçok Avrupa ülkesi gibi Fransa’da da yönetimin yeniden düzenleme çabalarına tanık olunmuş, yönetim sistemi çevresel değişimlere yanıt verebilecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulmak istenmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimler için öngörülen asıl amaç onların özerkliğini güçlendirmek, demokratik

¹⁴ A.e., s.100

¹⁵ Karaer, A.g.e., s.53

¹⁶ A.e.

değerleri yerleştirmek değil, yerel yönetimlerin iş yapma kapasitesini geliştirmek olmuştur.¹⁷

3.3. ADEMİ MERKEZİLEŞME YOLUNDA İLK BASAMAK: 1982 YEREL YÖNETİMLER REFORMU

1981 yılında iktidara gelen François Mitterand, o yılın Temmuz ayında şöyle diyordu: “Fransa’nın kurulabilmesi için geçmişte, güçlü ve merkezîyetçi bir iktidara gereksinme duyulmuştur. Bugün ise, dağılmaması için, siyasal erkin ağırlıklı olarak yerel yönetimlere bırakılması (desantralize edilmesi) zorunlu duruma gelmiştir.” İşte bu nedendir ki, 22 Mayıs 1981’de kurulan Pierre Mauroy başkanlığındaki hükümetin İçişleri ve Yerel Yönetim Bakanı Gaston Defferre’e*, yerel yönetim reformunun esaslarını belirleyen yasa taslaklarını hazırlama görevi verilmiştir.¹⁸ Yapılan çalışmalar sonrası, 2 Mart 1982 tarihinde “Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa” çıkarılmıştır.

2 Mart 1982 tarihli “Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa”, bütün Fransız yönetim yapısının “yeni ademi merkezleşmesinin (new decentralization)” başlangıç noktası olarak görülebilir. Bununla birlikte ne bölgeler ne de diğer yerel yönetimler için bu mutlak bir başlangıç noktasıydı. 1982’de, iller ve belediyeler yaklaşık iki yüzyıldır varlıklarını sürdürmekteydiler. Bölgeler daha geç bir zamanda, 1960’lardan itibaren diğer yerel yönetimlere göre zayıf yasal ve siyasal statülerine rağmen, Fransız yerel yönetim sisteminde önemli bir rol oynuyordu.¹⁹

¹⁷ A..e., s.53

*İçişleri ve Yerel Yönetim Bakanı Gaston Defferre’den dolayı bu yasa “Defferre yasası” olarak da anılmaktadır.

¹⁸ Keleş, A.g.e., s.5

¹⁹ Jean-Claude Douence, “The Evolution of The 1982 Regional Reforms: An Overview”, Ed. John Loughlin and Sonia Mazey, **The End of The French Unitary State? Ten Years of The Regionalization in France(1982–1992)**, London, Frank Cass, 1995, s.10

“Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa” kuşkusuz hükümet tarafından bir anda karar verilen bir yasa değildi. Başta toplumsal ve ekonomik olmak üzere bazı koşullar bu yasanın ortaya çıkmasına ve kabul edilmesine sebep oldu. Bu koşulların bilinmesi gerek yasa, gerekse ademi merkezileşmenin nedenlerinin anlaşılması açısından önemlidir.

3.3.1. 1982 REFORMUNU HAZIRLAYAN KOŞULLAR

Fransa’da Mayıs ve Haziran 1981’de yapılan genel seçim sonuçları önde gelen gelişmiş batılı ülkelerdekinden oldukça farklı bir durumu yansıtıyordu. İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri’nde muhafazakâr partiler iktidarda ve F. Almanya’da sosyal demokratların iktidarı son bulurken, Fransa’da birleşik sol yönetime geliyordu. Diğer ülkeler neo muhafazakâr yaklaşımlarla devleti ekonomiden hepten uzaklaştıracak politikalar izlerken Fransa’da Mitterand önderliğindeki sol, iktidara sosyal eşitsizliği ortadan kaldırılması, kimi girişimlerin devletleştirilmesi, siyasal yönetsel yapının toplumsal beklentilere göre yeniden biçimlendirilmesini öngören bir programla gelmişti.²⁰

1981 yılına gelindiğinde Fransa göz ardı edilemez sosyal ve ekonomik sorunlarla karşı karşıyadır. 1973/1974 dünya petrol bunalımı, büyüme hızının düşüşünü hızlandırmış, 1980 yılına gelindiğinde büyüme oranı 0 düzeyine düşmüştür. Dış ticaret açığı büyümüş, enflasyon yüzde onun üzerine çıkmış (1980’de 13.5), işsizlik hızla artarak 1980 yılında %6.3 düzeyine yükselmiştir (1974’de 500 bin olan işsiz sayısı 1982 yılında 2 milyon olmuştur). Tüm bu olumsuz ekonomik gelişmeler yaşam standardında belirgin bir düşüşe yol açmasa da sosyal eşitsizliğin büyümesi sonucunu doğurmuş, kitlelerin uygulanmakta olan liberal ekonomik politikalara ve yönetime güvenini sarsmıştır.²¹

²⁰ Karaer, A.g.e., s.54

²¹ A.e.

1981 yılındaki iktidar değişikliğinde Fransız halkının makro siyasal-yönetmel düzene egemen olan elitist yaklaşıma karşı giderek yükselen antipatisi de belirleyici bir etkide bulunmuştur. 1970’li yılların sonunda artık cumhurbaşkanı Giscard, d’Estaing teknokrat, tutucu, yenilik yanlısı olmayan, reform düşmanı ve seçkinlerin temsilcisi olarak değerlendiriliyordu. Onun önderliği altındaki kamu yönetimi örgütü yeni gereksinim ve beklentilere yanıt vermekten uzaktı. Yönetim bölgeci hareketlerin katılım ve özgürlük istemlerine karşı tümüyle duyarsızdı. Buna karşılık Mitterand yönetimindeki sosyalist parti hem seçkinli olmayan, halka yakın bir yönetim, hem de siyasal-yönetmel yapının yeni toplumsal beklentilere gözden geçirilmesini, ek olarak da bölgeci hareketin gelişimine elverişli bir düzenleme öngörüyordu.²²

1982 reformunun en önemli yeniliklerden biri olan bölgelere yerel yönetim statüsü verilmesinin de arka planında ise özellikle 2. Dünya savaşı sonrası yaşanan gelişmeler yatar.²³

2. Dünya savaşı sonrası, bölgecilik, devletin siyasal örgütlenmesinden çok, öncelikli olarak, kültürel ve ekonomik meselelerle ilgili olarak gelişmiştir. 1950’lerde ulusal planın bölgeselleştirilmesi söz konusuydu ve 1970’lerde de bazı idari işlevler ve ekonomik gelişime ilişkin sorumlulukların yüklenildiği bölgeler kurulmuştu.²⁴

Aslında gerek bölgenin bir yerel yönetim olarak kurulması gerekse ademi merkezileşme yolunda ciddi adımlar atılması daha 1960’da gündemdeydi. 24 Mart 1968’de General de Gaulle’ün Lyon’da yaptığı konuşma, merkezi yönetimden yerel yönetimlere değişen sorumlulukların aktarılması yoluyla gerçekleşecek olan kamu

²² A.e., s.55

²³ Aslında Fransa’da bölgeselleşmenin temelleri 1900’lere kadar götürülebilir. 2. Dünya Savaşı öncesi gelişmeler için Bkz: Nalbant, A.g.e., s.237 vd.

²⁴ J. Loughlin ve Daniel-L. Seiler, A.g.e., s.197

yönetiminde reform çabaları serisini başlattı.²⁵ De Gaulle, merkeziyetçiliğin Fransa'nın birliğini sağlamadaki rolünü vurguladıktan sonra, ülkenin ekonomik gelişmesinin hızlandırılmasında artık yerinden yönetime ağırlık verilmesi ve bu anlamda bölge yerel yönetimlerinin önemli bir rol oynayacağını düşünmekteydi. Bu amaçla hazırlanan anayasa değişikliğine ilişkin metin, 7 Nisan 1969'da referanduma sunuldu. Referanduma sunulan metin ayrıca Senato'nun yasama fonksiyonundaki rolünü azaltmaktaydı. Referandum, bölge yerel yönetimlerinin kurulmasından çok, Senatonun siyasal sistem içindeki yeri ve De Gaulle'ün siyasi geleceği ile ilgili tartışmaları üzerinde yoğunlaşınca, referandumdan hayır çıktı. Bununla birlikte hükümet projesi, bölge yerel yönetimlerini anayasal yapı içerisine sokmak üzere yapılmış ilk ciddi deneme olarak kabul edilmektedir.²⁶

1969 referandum başarısızlığı, bölge yerel yönetimlerinin kurulması sürecini geriye itmiş oldu. Bölge yerel yönetimlerinin işlevlerini, kısmen de olsa yerine getirecek yönetsel yapılanmalara gidildi. Nitekim 5 Temmuz 1972'deki bir yasa ile bölgesel kamu kuruluşu niteliğinde birimler (établissement public régional) oluşturuldu. 1972 modeli 1969'da referanduma sunulan metine göre, geri bir adım teşkil etmekteydi. 1969 modelinde bölge yerel yönetimlerinin oluşması öngörülmüşken, 1972 modeli bundan vazgeçip, bölgesel kamu kuruluşlarını oluşturmakla yetinmekteydi.²⁷ Oluşturulan bu bölgesel kamu kuruluşlarının meclislerindeki üyelerin yarısını seçilmiş parlamento üyeleri (bölgenin milletvekilleri ve senatörleri), yarısını da, il özel yönetimlerinin ve belediyelerin seçilmiş temsilcileri oluşturmaktaydı. Bununla birlikte, bölgesel kuruluşların yürütme işlerinden sorumlu olan kişi, devletin temsilcisi olan Bölge Valisi idi ve devlet, yerel yönetimlerin aldıkları kararlar üzerinde öncesinde(a priori) ve sonrasında (a posteriori) bir denetim uygulamayı sürdürüyordu.²⁸

²⁵ Nicole De Montricher, "Decentralization in France", **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol.8, No.3, Temmuz 1995, s.407

²⁶ Jacques Moreau, **Administration Regionale, Departementale et Municipale**, 11.bs., Paris, 1995'den Nakleden: Ramazan Şengül, "Fransa'da Bölge Yerel Yönetimleri", **TİD**, S.445, Eylül 2005, s.63

²⁷ A.e.

²⁸ Keleş, a.g.e., s.40

Bütün bu nedenlerin yanı sıra Coudert'e göre reformun açıkça ifade edilmeyen nedenlerinden birisi de şudur: "Ademi merkezleşme kamuoyunun isteğiyle kendiliğinden meydana gelmiş bir olay değildir. Hep iktidardan uzak kaldığı için, devletle görevdeki hükümetlerin tek bir bütün oluşturduğunu sanan, dolayısıyla tekrar ulusal muhalefete dönmeleri ihtimaline karşılık yerel iktidarlarını güçlendirmek isteyen bir sol hükümetin ilk işlemidir".²⁹

3.3.2. 1982 REFORMUNUN ÖZELLİKLERİ

1982 reformu ile Fransa'da yerel yönetimlerle ilgili olarak çok önemli değişiklikler meydana geldi. Bunlardan en önemlileri bölgenin yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesi, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet kaldırılması ve her yerel yönetim kademesinin kendi icra organına sahip olması ve valinin sadece devletin temsilcisi olmasıdır.³⁰

Yukarıda da ifade edildiği gibi reform öncesi bölge kademelenmesi ile ilgili olarak 2. Dünya savaşı sonrası önemli gelişmeler yaşanmıştı. Ancak, o dönemde, bölgenin yerel yönetim birimi olarak tanınmasıyla ilgili çeşitli dirençlerle karşılaşmıştı. Nihayet 1982 reformuyla birlikte bölgeler tüm yetki ve organlarıyla bir yerel yönetim statüsüne kavuşmuştur. 1986'dan itibaren de organları doğrudan seçimle işbaşına gelmeye başlamıştır.

Bölgelerin genel görevi, "bölgenin ekonomik, sosyal, kültürel ve bilimsel açıdan gelişimini sağlamak" olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede bölgeye özellikle ulusal planın hazırlanıp uygulanması aşamasında önemli yetkiler tanınmıştır. Bunlar dışında bölgeye

²⁹ Thierry Coudert, **La République Feodale**. La Table Ronde, Paris, 1991, S.194'den Nakleden: Ömer Bozkurt, "Fransa'da Ademi Merkezleşmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme", Kitap İncelemesi, **AİD**, C.24, S.4, Aralık 1990, s.150-151

³⁰ Michael Keating, **The Politics of Modern Europe**, s.218 vd.; John Loughlin ve Sonia Mazey, a.g.e., s.2 vd.; Arıkan, a.g.e., s.278-279; Karaer, a.g.e., s.56-63.; Nalbant, a.g.e., s.242 vd.

konut yapımı, yatırımların koordinasyonu, turizm vb. konularda da görevler verilmiştir. Anlaşılacağı üzere, reform ile en kapsamlı görev aktarılan yönetim kademesi bölge olmuştur.³¹Bölge yerel yönetimi bütün bu görevlerini yerine getirirken de “iller ile belediyelerin bütünlüğüne, özerkliğine ve görev alanlarına saygılı kalacakları” hükme bağlanmıştır.³²

Reformun getirdiği diğer bir önemli yenilik, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetin kaldırılmasıdır. Bu reformlardan önce valinin yerel yönetimlerin aldığı kararlar üzerinde yasallık ve yerindelik denetimi vardı ve bu denetim karar yürürlüğe girmeden önce yapıyordu. 1982 yılında çıkarılan yasalarla valinin denetimi yasallık denetimiyle sınırlandırıldı ve a posteriori hale geldi. Kararın yürürlüğe girmesi için valiye bildirilmesi ve yayınlanması yeterli hale getirilirken valiye yasal olmadığını düşündüğü kararlar karşısında sadece idare mahkemesine başvurma olanağı tanındı.³³

Anılan reformla vali yerel yönetimler üzerindeki pek çok yetkisinden arındırılarak taşrada devleti temsil eden, sınırlı sayıdaki taşra birimlerini denetleyen ve çalışmalarını gözetleyen, tüm yönetsel kuruluşların çalışmalarını hukuka uygunluk bağlamında ve yönetimin bütünlüğü ilkesi uyarınca gözetlen, daha çok temsili nitelik taşıyan bir yetkiliye dönüştürülmüştür.³⁴

Reformla birlikte her yerel yönetim kademesi kendi icra organına sahip oldu. Bölge yerel yönetimlerinin ve il özel idarelerinin yürütme organları değişerek, bölgede bölge meclisi başkanı, illerde ise il genel meclisi başkanı haline geldi. Gerek bu düzenleme gerekse mevcut görevlerinin genişletilmesi il özel idarelerini daha da güçlendirmiştir.

³¹ Karaer, a.g.e., s.58

³² A.e., s.44

³³ Arıkan, a.g.e., s.278; Karaer, a.g.e., s.60

³⁴ Karaer, A.g.e., s.60

Yerel yönetim reformu, belediyeler için yapısal bir değişiklik getirmemiş, sadece sağladıkları hizmetlere ilgili olarak yetkilerini genişletmiştir.

3.3.3. 1982 REFORMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

1982 yılında gerçekleştirilen reform ile neredeyse iki yüzyıldır uygulanan bazı yasa ve uygulamalar değişti. Fransız yönetim yapısının bazı temel özellikleri reform ile farklılaştı. Ademi merkezileşme yönünde getirdiği bu yeniliklerle- yukarıda bahsedilen- çok övgü alan reform hareketi bazı açılardan da eleştirilmiştir.

Öncelikle, İdari Vesayetın niteliğinin değiştirilmiş ve alanının daraltılmış olması, merkez dışında geniş ölçüde özerk güç odaklarının oluşmasına yol açtığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Belediye başkanlarına tanınan geniş yetkiler, onlara “feodal beyler” denilmesine bile yol açmıştır. Bu yeni güç sahiplerinin, merkezle çevre arasındaki tarihsel dengeyi ikinciler lehine bozduğundan yakınmalar vardır.³⁵

Nitekim uygulamanın içerisinde olan Belfort belediye başkanı ve aynı zamanda milletvekili olan Jean-Pierre Chevenement şöyle demektedir: “yerinden yönetimin bir başka sakıncası da çok sayıda yerel feodal birimlerin yaratılmasına yol açmasıdır. Yerinden yönetim, yerel düzeyde seçimle işbaşına gelen politikacının durumunu güçlendirmiş, ama yurttaşları güçlendirmemiştir. Adları İl Genel Meclisi Başkanı, Bölge Meclisi Başkanı olan yeni feodal beyler yaratmıştır. Bunlar halktan uzak ve dolayısıyla siyasal açıdan sorumsuz oldukları kadar, yetkileri de çoktur”.³⁶

³⁵ Thierry Coudert, **La Republique Feodale**. La Table Ronde, Paris, 1991, S.194'den Nakleden: Ruşen Keleş, a.g.e., s.54-55

³⁶ Danger et Limites ENA Manuel, No:214, Numero Special, **La Decentralisation**, Aout, 1991, s.13'den nakleden: Ruşen Keleş, a.g.e., s.44; Yerel yöneticilere, özellikle belediye başkanlarına tanınan geniş yetkiler için bakınız: Jean-Claude Thoenig, “Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France”, **Public Administration**, C.83, S.3, 2005, s.695-698

Coudert'e göre bu yeni feodal beylerin oluşmasının birkaç nedeni vardır.³⁷ İlk olarak ademi merkezileşme, teknik ve parasal imkanları geniş olan yerel yönetimlerle olmayanlar arasında bir ayırım yaratmıştır. Birinciler sorumluluklarının da ötesine gidebilirken, ötekiler asgari hizmetler için dış yardıma ihtiyaç duymakta böylece yeni bağımlılık ilişkileri ortaya çıkmaktadır.³⁸ Ayrıca ademi merkezileştirme bir yandan Paris'ten taşraya önemli yetkilerin devrine yol açarken bir yandan da gerçek bir başkanlık sisteminin kurulmasına yol açmıştır. Çünkü desantralizasyon yasaları yerel yürütme görevini her yerel yönetim kademesinde doğrudan ve tek başına başkana bırakmaktadır. Başkan, seçilmiş başkan yardımcılara devredeceği yetkilerin genişliğini tayinde tamamen serbesttir ve hiçbir seçilmiş organa karşı sorumlu değildir.

Seçilmiş siyasetçilerin rolünün ve gücünün arttırılmasına rağmen, yerel sakinlerin ve vatandaşların güçlendirilmemesinden dolayı, 1982 reformu, yarım reform olarak da tanımlanmaktadır.³⁹ Nitekim yapılan tüm reformlara rağmen Fransa'da vatandaşa yakın bir demokrasiden çok, hâlâ seçkinlerin etkin ve belirleyici oldukları bir yapı devam etmektedir.⁴⁰

Yukarıda da ifade edildiği gibi, valinin yerel yönetimlerin aldıkları kararlar üzerindeki denetimi yasallık ile sınırlandırılmış ve a posteriori hale gelmişti. Kararın yürürlüğe girmesi için valiye bildirilmesi ve yayınlanması yeterli hale getirilirken valiye yasal olmadığını düşündüğü kararlar karşısında sadece idare mahkemesine başvurma olanağı tanındı. Ancak, vali ile seçilmişler arasında anlaşmazlıkların mahkemeye gitmeden önce diyalog yoluyla çözümünü teşvik amacıyla valiye, mahkemeye başvurma niyetini ve gerekçelerini yerel otoritelere bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

³⁷ Thierry Coudert, **La Republique Feodale**. La Table Ronde, Paris, 1991'den Nakleden: Ömer Bozkurt, "Fransa'da Ademi Merkezileşmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme", Kitap İncelemesi, s.152-153

³⁸ Benzer görüşler ve ayırtı için bakınız: Marie-Claude Maurel, "Small Communes and Rural Areas: Decentralisation Reforms in France", Ed. Robert J. Bennett, **Local Government in the New Europe**, London, Belhaven Press, 1993, s.144-149

³⁹ Jean-Claude Thoenig, a.g.e., s.687

⁴⁰ J. Loughlin ve Daniel-L. Seiler, "France: Between Centralization and Fragmentation", s.208

Uygulama, bu tedbirin başarılı olduğunu göstermekte, valilerin mahkemeye taşıdıkları kararlar çok sınırlı kalmaktadır. Yerel yönetimler yasal zemininden çok emin olmadıkları konularda risk almaktan kaçınılmaktadırlar.⁴¹

1982 reformunun eleştirilen bir diğer yönü, bölge, il ve belediye sınırlarını yeniden belirleyecek bir alansal düzenlemeye gidilmemesidir. Reform böyle bir değişikliği, elverişli olduğu savunulabilecek reform ortamına rağmen öngörmemiştir. Kuşkusuz bunun en önemli sebebi küçük yerleşim birimlerinin demokrasinin okulu olarak görülmesi ve Fransa’da parlamento üyeliğiyle belediye meclisi/başkanlığı’nın aynı kişide birleşebilmesi (cumul des mandats) gibi siyasal gerekçeler etkili olmaktadır.⁴² Gerek alansal düzenlemeye gidilmemesi gerekse personel ve mali açıdan merkezi yönetimin denetiminin eskisi gibi devam etmesi sistemin katı merkezîyetçi halinin devam ettiği yolunda eleştirileri de beraberinde getirmiştir.⁴³

3.4. ADEMİ MERKEZİLEŞME YOLUNDA İKİNCİ BASAMAK: 2003 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE SONRASI

3.4.1. 2003 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNE GİDEN YOL

Fransa’da ademi merkezileşme süreci, 2 Mart 1982 tarihli ‘Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa’nın ardından da devam etmiştir. 2003’teki Anayasa değişikliğine kadar olan dönemde, ademi merkezileşme ile ilgili olarak pek çok yasa ve yönetmelik çıkmıştır.⁴⁴

⁴¹ Arıkan, a.g.e., s.278

⁴² Tacettin Karaer, a.g.e., s.62

⁴³ Michael Keating, *The Politics of Modern Europe*, s.221; Tacettin Karaer, a.g.e., s.65

⁴⁴ *Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union*, Vol.1, CoR Studies E-1/2004, Brüksel, 2004, s.279-283; Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, s.127-128

1982 sonrası yeni değişiklikler ve ekler getiren yasalar ilk olarak 1983 yılında çıkmış, bunu 1985 ve 1986 yılında çıkan düzenlemeler izlemiştir. Bunlar yetki bloklarının (blocs de competences) transferi hakkındaydı ve devlet tarafından mali transfer sürecinin başlangıcını oluşturuyordu. Bu yasalara göre yetkiler şu şekilde bölünmüştü: bölge, ekonomik planlama, belediye altyapısı ve mesleki eğitimden; il özel yönetimleri, sosyal yardım ve kırsal altyapıdan; belediyeler ise toplu taşıma, ilkokullar, müzeler ve kent planlamasından sorumluydu. Yetkilerin çeşitli yerel düzeyler arasında bu şekilde paylaşımı, 2003 Anayasa değişikliği sonrası çıkan organik yasalarla yeniden tanımlanmıştır.⁴⁵

1992 yılında “the Territorial Administration of the Republic” üzerine çıkan yasa ile çok radikal olmayan, ancak öncekileri tamamlayan düzenlemelere gidildi. Bu yasa yetki genişliği, yerel demokrasi ve yerel otoriteler arasında işbirliği üzerineydi. Bu yasa da ülke topraklarının yönetimi ve hizmet üretiminden yerel yönetimler ve merkezi yönetimin taşra örgütünün birlikte sorumlu oldukları fikri vurgulanmaktadır. Bir anlamda yerel yönetimlerle taşra örgütleri birbirleri üzerinde herhangi bir hiyerarşik üstünlüğe sahip olmaksızın aynı çizgiye yerleştirilmektedir.⁴⁶

Yerel demokrasiye ilişkin olarak da, vatandaşlara bilgi alma ve danışma komisyonları aracılığıyla kararlara katılma hakkı tanındı. Belediye dışında oluşturulmuş bu komisyonlarda, seçilmişlerle yerel birliklerin temsilcilerinin bir araya gelmeleri öngörüldü. Vatandaşlar, komünlerini ilgilendiren tüm konularda yerel referandum yoluyla da (karar niteliği taşımayan) görüşlerini bildirebilme imkânı elde ettiler. Bölge yönetimlerinin Ekonomik ve Sosyal Komitelerinin de danışma organı kimliği güçlendirildi.⁴⁷

⁴⁵ **Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union**, s.280

⁴⁶ Yeşeren Eliçin-Arıkan, a.g.e., s.280; **Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union**, s.280-281; Michael Franc, Fransa’da Yerinden Yönetim, **İHİD**, s.1-3, Yıl:12, 2000, s.228-230

⁴⁷ Arıkan, a.g.e., s.280

1999'da Voynet yasası ile sürdürülebilir toprak planlaması ve toprak gelişimi ile ilgili hangi yerel yönetimlerin yetkili olduğu tanımlandı.⁴⁸ Yine aynı yıl çıkan Chevènement yasası ile ise belediyeler arası işbirliğinin basitleştirilmesi ve güçlendirilmesi, belediyeler arası ilişkiler sisteminin düzeltilmesi yoluna gidildi.

2003 Anayasa değişikliğinin sinyalini veren en önemli gelişmelerden birisi de 2002–276 sayılı 27 Şubat 2002'de çıkan “**démocratie de proximité**” yasasıdır. Yasanın beş önceliği vardı: Katılımcı demokrasinin enstrümanları, seçilmiş politikacıların statüsü, yeni yetkilerin transferi (esas olarak bölgelere yapılan bu transferler, ekonomik müdahale alanları, mesleki eğitim ve öğretim, çevre koruma ve kültür ile ilgiliydi), büyük çaplı projeler ve Paris, Marsilya ve Lyon ile ilgili hükümler. Ancak yasanın özellikle vatandaşların yerel katılımının prensipleri üzerinde yoğunlaştığını söyleyebiliriz. Yasa, katılımcı demokrasinin enstrümanları olarak komşuluk konseyleri ve danışma komiteleri ile yerel kamu hizmetleri danışma komisyonlarının güçlendirilmesine ilişkin hükümler getirmiştir.⁴⁹

Bütün bu çıkarılan yasalara rağmen, anayasa değişikliğine gidilmesinin en önemli sebeplerinden birisi yasal reformun sınırlarının görülmesidir. Bu dönemde, hemen hemen bütün siyasal aktörler ademi merkezileşmeden yana tavır alsada, bu durum zaman zaman yerel yönetimlerin güvencelerini göz ardı eden ve özgür yönetim ilkesini zedeleyen yasalar çıkartılmasına engel olamamıştır. Anayasadaki özgür yönetim ilkesinin yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu hukuki güvenceyi sağlamaktan uzak olduğu açıktı. Bu sebeple Anayasada bir değişikliğe gidilmesi ademi merkezileşme reformunun devamı ve tamamlanabilmesi için şart olmuştu.

⁴⁸ Voynet yasası üzerine ayrıntılı bir inceleme için bkz.: Vaughan Rogers, “Reforming Regional and Local Development Policy in France”, **Land Use Policy**, 23 (3), Temmuz 2006, s.302-310

⁴⁹ **Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union**, s.282–283 ve s.318–319; Vincent Hoffmann-Martinot, “The French Republic, One Yet Divisible?”, (Ed.) Norbert Kersting ve Angelika Vetter, **Reforming Local Government in Europe**, Leske+Budrich, Opladen, Urban Research International, C.4, 2003, s.175; Jean-Claude Thoenig, a.g.e., s.692

Anayasa değişikliğini gerekli kılan önemli bir faktörde Korsika sorunudu. Mevcut anayasa çerçevesinde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve siyasi güç aktarılmasının mümkün olmaması ve Korsika'ya ilişkin yasanın bazı hükümlerinin Anayasa Konseyi tarafından iptal edilmesi, Korsika meselesine çözüm arayan siyasi iradeyi zor durumda bırakıyordu. Bu durumda hedeflenen reformu gerçekleştirmek için önce anayasayı değiştirmek gerekiyordu.⁵⁰

3.4.2. 2003 ANAYASA DEęİŐIKLİęİ

Yukarıda anlatılan gelişmeler çerçevesinde, Anayasa değişikliği tasarısı, 11 Aralık 2002 tarihinde Millet Meclisi'nce kabul edilmiş; 17 Mart 2003 tarihinde Kongre'ye sunulmuş ve 278'e karşı 584 oyla kabul edilmiştir. Yasa 28 Mart 2003'te yayımlanmıştır. Bu yasayla Fransız anayasasının on maddesi değiştirilmiştir (madde 1, 7, 13, 34, 37, 39, 60, 72, 73 ve 74).⁵¹

2003 Anayasa reformunda göze çarpan ilk değişiklik devletin niteliklerini içeren 1.maddeye eklenen "Devletin teşkilatı ademi merkezîyet esasına göredir" hükmüdür. Anayasanın 1.maddesinin yeni şekli şöyledir:

"Fransa, laik, demokratik, sosyal ve bölünmez bütünlüğe sahip bir Cumhuriyettir. Bütün yurttaşların köken, ırk ya da din ayrımı gözetmeksizin yasa önünde eşitliği sağlar. Bütün inançlara saygılıdır.

⁵⁰ Bilal Canatan, "Fransa'da 28 Mart Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması", Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.297–299. Korsika meselesi ile Anayasanın değişikliğe uğrayan maddeleri arasındaki ilişki için ayrıca bakınız: Giovanni Poggeschi, "The United Kingdom and France: A Stronger Decentralization or Just an Institutional 'Maquillage'", (Ed.) Sergio Ortino, Mitja Zagor Ve Vojtech Mastny, **The Changing Faces of Federalism**, Manchester, Manchester University Press, 2005, s.237- 239

⁵¹ Onur Karahanoğulları, 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet, (Çevrimiçi)<http://politics.ankara.edu.tr/~karahan/makaleler/Fran2003Any.pdf>, 6.11.2006, s.2; 1958 Fransa Anayasasının son hali için bakınız: (Çevrimiçi) <http://www.Assemblee-Nationale.Fr/English/8ab.Asp>, 7.10.2006

Teşkilatı, ademi merkeziyet esasına göre (Son organisation est décentralisée)".⁵²

Anayasa için, ademi merkeziyet prensibi yeni olmakla birlikte Fransız yasal düzeni için aynı şeyi söyleyemeyiz. Çünkü, 1982'den beri ademi merkeziyet prensibi çeşitli yasal hükümlerde vardı. Anayasal değişiklik ile Fransız yerel yönetimlerinin görünüşünde küçük bir değişiklik oldu. Hatta bazı yorumcular anayasadaki bu değişikliği sadece sembolik olarak görmektedir. Fakat bu değişikliğin iki önemli sebebi vardı. Sadece devlet onayıyla olmasına rağmen, yerel yönetimler karar alma süreçlerine artan oranda dâhil oluyor ve siyasal ve yönetsel hayata katılıma davet ediliyordu. Ancak bu şekilde katılım, yerel yönetimlerce hoş karşılanmıyordu. Anayasa değişikliği ile bu boşluğu kapatıyordu. İkinci sebep ise teknik bir konuydu. Yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerle, Anayasa aynı çizgiye çekilmiştir. Anayasa Konseyi, yerel yönetimlerle ilgili teklif edilen -bazı anayasal olmayan- yasal düzenlemelerin maddelerinin, Cumhuriyetin bölünmezlik ve eşitlik ilkelerine tecavüz ettiğini deklare etmiştir. Dolayısıyla artık, Anayasanın, yeni gerçekleri ve yerel yönetimlerin fonksiyonlarını göz önüne alarak değişmesinden başka seçenek kalmıyordu.⁵³

İkinci olarak, 1982 reformu ile bölgelere yerel yönetim statüsünün verilmesinin ardından 2003 Anayasa değişikliği ile "bölge yerel yönetimlerine" Anayasada yer verilerek Anayasal statüye kavuşmuştur. Kuşkusuz bu bölge yerel yönetimleri için önemli bir güvencedir.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak, değişiklik ile mali özerklik adına önemli hükümler getirilmiştir. Bu hükümlerle, yerel yönetimlerin harcama yetkileri ve özgürlükleri anayasal güvence altına alınmıştır. Yasanın belirlediği sınırlar içinde kalmak şartıyla yerel yönetimlerin vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebilecekleri anayasada yer almıştır. Devlet ile yerel yönetimler arasında hiçbir yetki devri aynı oranda gelir kaynağı

⁵² Canatan, a.g.e, s.300

⁵³ Xavier Philippe, "France: The Amendment of the French Constitution 'on the Decentralized Organization of the Republic' ", **International Journal of Constitutional Law**, C.2, S.4, 2004, s.697

transferi yapılmadan gerçekleştirilemeyecektir. Bu hükümlerle devletin yerel yönetimlere kaynak sağlamadan ek yükümlülükler getirmesinin önü kesilmiştir. Bunların yanı sıra değişiklik “mali eşitlik” ilkesini de anayasal güvence altına almıştır. (AY.m.72/2)⁵⁴

Anayasaya eklenen 72/1 maddesi ile de yerel demokrasi güçlendirilmek istenmiştir. Bu maddeyle seçmenlere yerel yönetimlerin karar organlarının gündemine girmek üzere dilekçe verme hakkı tanınmıştır. Böylece dilekçe hakkı ilk kez anayasada yer almıştır. Ayrıca yerel yönetimlere, kararları için yerel referanduma başvurma yetkisi verilmiştir. Anayasa değişikliği öncesi yerel referandum sadece belediyelerin yetkili olduğu bir uygulamaydı. Ve söz konusu referandum sadece görüş alma niteliğindedir. Oysa değişiklikle birlikte referandum sonuçları artık kararsal nitelik taşımaktadır. Yerel referandum, yerel halkın doğrudan görüşlerini ifade etmesi ve kararları doğrudan etkilemesi sebebiyle, yerel seviyede katılımcı demokrasi açısından önemli bir gelişmedir.⁵⁵

Ayrıca özel statülü bir yerel yönetimin kurulması veya teşkilatında bir değişiklik yapılması tasarlandığında, ilgili yerel yönetimlerin seçmenlerine danışılmasına yasa ile karar verilebilir. Bunun yanı sıra yerel yönetimler, yerel yönetimlerin sınır değişikliklerinde de, yasa ile öngörülen şartlar çerçevesinde, yerel halkın oyuna başvurabilirler (AY m.72/1).

Bu değişikliklerin yanı sıra deneme yetkisi ile ilgili anayasanın 37/1. madde ile “yasaların ve düzenleyici işlemlerin belli bir konuda ve belli bir süre için deneysel hükümler içerebileceği” hükme bağlanmıştır.

⁵⁴ E.Okşan Kızılkaya, “Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Kongresi 3-4 Aralık 2004, Bildiriler Kitabı**, Biga/Çanakkale, 2004, s.95; Bilal Canatan, a.g.e., s.301

⁵⁵ **Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union**, s.319; Kızılkaya, a.g.e., s.95

Anayasa değişikliği son olarak, yerel yönetimlerin örgütlenmesini konu alan yasa taslaklarının öncelikle Senato'ya sunulması hükmünü getirmiştir (AY m.39).⁵⁶

3.4.3. 2003 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI GELİŞMELER

Anayasa değişikliği ile ikinci aşaması gerçekleştirilen ademi merkezileşme reformu üç organik yasa* ve birçok yasa ile uygulamaya geçirilmektedir. Anayasa değişikliği ile yerel demokrasi, deneme yetkisi ve yerel yönetimlerin mali özerkliği konularında birer organik yasa çıkartılması öngörülmüştü. Organik yasaların Anayasa Konseyi tarafından denetiminin zorunlu olması bu konuya verilen önemi göstermektedir.⁵⁷

İlk organik yasa 2003–704 sayılı ve 1 Ağustos 2003 tarihli yerel yönetimlere “deneme yetkisi” (á l’expérimentation par les collectivités territoriales) tanıyan organik yasadır. “Deneme yetkisi”, yerel yönetimlere belirli bir konuda belirli bir süre için, yetkilerini düzenleyen yasaların ve düzenleyici işlemlerin hükümlerinin dışında hareket etme imkânını ve yetkisini tanımaktadır. Ancak kamu hürriyetlerinin ve/veya Anayasada güvence altına alınmış olan temel hürriyetlerin kullanılmasını etkileyen konular “deneme yetkisi” alanı dışında tutulmuştur. İlgili yasanın getirdiği temel hükümlere bakacak olursak:⁵⁸

- “Deneme yetkisi” hakkında yerel yönetimler ve sadece yerel yönetim gruplarından oluşan kamu kurumları faydalanabilirler.

⁵⁶ Bilal Canatan, a.g.e., s.302

*Organik yasa ile kastedilen, Anayasada yapılmış olan düzenlemelerin gerektirdiği yasalardır.

⁵⁷ A.e.

⁵⁸ Kızılkaya, a.g.e., s.96-97; **Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union**, s.285; Onur Karahanoğulları, a.g.e., s.6; Canatan, a.g.e., s.303

- “Deneme yetkisi”ne ilişkin koşullar yetki yasasınca belirlenir. Yetki yasasında “deneme yetkisi”nin konusu, süresi (5 yılı aşamaz), ve hangi hükümlere istisna yapılacağı, bu yetkiden faydalanacak yerel yönetim birimlerinin hukuki durumları ve nitelikleri belirtilir.
- Yerel yönetim birimleri söz konusu yetkiden faydalanabilmek için yetki yasasındaki koşulları yerine getirmenin yanı sıra devlet temsilcisine “Deneme yetkisi” kullanma kararlarını bildirmiş olmaları gerekir. Ancak bundan sonra deneme yetkisini kullanacak olan yerel yönetim birimlerinin listesi bir kararname ile duyurulur.
- “Deneme yetkisi”nin kullanımı sırasında yerel yönetim biriminin almış olduğu genel ve soyut nitelik taşıyan tasarruflar devlet temsilcisine iletildikten sonra resmi gazetede yayımlanır.
- Yerel yönetimlerin genel yetki ve yükümlülükleri düzenleyen yasalarla düzenleyici işlemlerin hükümlerine istisna oluşturan tasarruflar yargı denetiminin konusu olabilirler. Bu tasarruflar için vali yürütmenin durdurulması isteminde bulunabilir. Valinin istemde bulunduğu andan itibaren otomatik olarak bir ay boyunca yürütme durdurulur.
- “Deneme yetkisi” süresinin sona ermesine yakın bir zamanda bir değerlendirme raporu hazırlanmalı ve yasa koyucuya sunulmalıdır. Bu rapor sonucunda yasa koyucu “Deneme yetkisi”nin devam etmesine, bitmesine ya da bu süreç içinde yapılan tasarrufların ülke çapına genişletilmesine karar verir.
- Yasaların alanına giren konularda olduğu gibi hükümetin düzenleyici işlemleri alanına giren konularda da “deneme yetkisi” süreci aynıdır. Tek fark “deneme yetkisine” yetki veren makamın yasa koyucu yerine hükümet olmasıdır. Söz

konusu yetkinin konusu, koşulları ve süresi Fransız Devlet Şurasında hazırlanan bir kararnamede belirtilir.

“Deneme yetkisi” yöntemiyle, reformların gönüllü yerel yönetim birimlerinde daha küçük bir ölçekte denenmesi ve alınan tasarrufların avantaj ve dezavantajlarının ülke çapına genişletmeden önce belirlenmesi hedeflenmektedir. Bu yöntem sayesinde kamu politikalarının modernleştirilmesine çekimser bakanların endişelerinin daha kısa bir sürede ve daha kolay dağıtılması mümkün olacaktır.

İkinci organik yasa ise 2003-705 sayı ve 1 Ağustos 2003 tarihli yerel referanduma ilişkin yasadır. Bu organik yasa ile yerel seçmenlerin yerel konularda daha fazla ve daha etkin bir şekilde söz sahibi olmaları amaçlanmaktadır. Yerel referanduma ilişkin organik yasanın temel hükümleri şu şekildedir:⁵⁹

- Yerel yönetimlerin karar meclisleri yetki alanlarına giren bir sorunun düzenlenmesi amacını taşıyan her karar projesini yerel referanduma sunma hakkına sahiptirler
- Yerel yönetimlerin yürütme organları yerel yönetimler adına kullandıkları yetkilerin alanına giren her konuda projelerinin yerel referanduma sunulmasını karar meclislerine önerebilirler.
- Yerel referandumun organizasyonuna ilişkin kurallar ve yapılış tarihi yerel yönetimlerin karar meclislerinin alacağı bir kararla belirlenir. Yerel yönetim biriminin yürütme organı söz konusu kararı en geç 8 gün içinde hükümet temsilcisine iletmekle yükümlüdür.
- Referandum tarihi kararın devlet temsilcisine iletilmesinden en az iki ay sonrasına verilebilir. Eğer devlet temsilcisi kararın hukuka aykırılık taşıdığını düşünürse kararın eline geçmesinden itibaren 10 gün içinde idare mahkemesine başvurabilir.

⁵⁹ Kızılkaya, a.g.e., s.95-96; Canatan, a.g.e, s.303

- Eğer devlet temsilcisi kararın hukuka aykırılık taşıdığıını düşünürse kararın eline geçmesinden itibaren 10 gün içinde idare mahkemesine başvurabilir.
- Eğer yürütmeyi durdurma istemi olursa, mahkeme davayı en geç bir ay içinde sonuçlandırır. Ancak eğer referanduma sunulan karar projesi ferdi hürriyetlerin ya da kamu hürriyetlerinin kullanılmasına hanel getiriyorsa mahkeme yürütmeyi durdurma kararını 48 saat içinde sonuçlandırır.
- Yerel referandumdan kaynaklanan masraflar, harcamalar, referanduma karar veren yerel yönetim birimi için zorunlu harcamalardır.
- Bazı koşullarda yerel yönetimlerin referanduma gitmeleri engellenmiştir. Bunlar: Yerel yönetimlerin karar meclislerinin kısmen ya da tamamen yenilenmesi söz konusu olduğunda, seçim tarihinden geriye doğru altı ay boyunca referandum yapılamaz. Kampanya dönemlerinde de (genel yerel seçim kampanyaları; senatörlerin yenilenmelerine ilişkin seçim kampanyaları; Avrupa Parlamentosu üyelerinin seçimlerine ilişkin kampanyalar; Cumhurbaşkanı seçim kampanyaları; Cumhurbaşkanı karar verilen referanduma ilişkin kampanyalar bu gruba girmektedir.) yerel referanduma gidilemez.
- Yerel yönetimlerce alınan yerel referandum kararı Fransız Devlet Şurasının kararnamesinde belirttiği koşullarda yerel halka duyurulur.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin, ademi merkezileşme reformunun üçüncü ve son organik yasaı, 2004–758 ve 29 Temmuz 2004 tarihli yasadır. Bu organik yasa Anayasanın 72–2 maddesiyle getirilen “Vergi gelirleri ve diğer öz kaynaklar, her yerel yönetim kategorisi için, gelirlerinin tamamı içinde önemli bir bölüm teşkil eder” hükmünün uygulamaya geçirilmesi için çıkarılmıştır. Yasanın temel hükümlerine bakacak olursak:

- Yerel yönetim kategorileri anayasa değişikliğine uygun olarak yeniden tanımlanmaktadır. Buna göre belediyeler, il yerel yönetimleri, bölgeler ve denizaşırı yerel yönetimler yerel yönetim birimlerini oluşturmaktadır.

- Bağış, miras, mali ürünler, şehircilik iştirakleri, sunulan hizmetlerin ödentileri, mülk ve gayri mülklerden elde edilen ürün ve gelirler yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarını oluşturmaktadırlar. Yasa belediyelerin kendi öz kaynakları tanımına “belediyeler arası işbirliği kamu kuruluşları”nın elde ettikleri gelirleri de eklemektedir.
- Organik yasanın hükümlerine göre her yerel yönetim biriminin kendi öz kaynaklarının toplam gelinine oranı “mali özerkliğin oranını” (ratio d'autonomie) oluşturur. Mali özerkliğin oranı hesaplanırken alınan krediler, deneme yetkisi uygulamaları için yapılan transferler ile yerel yönetimler arası delegasyon yolu ile yapılan finansal transferler gelirlerin dışında tutulur.
- Yasa, mali özerklik oranını minimal bir değer olarak belirlemektedir. Her bir yerel yönetim kategorisi için bu değer farklıdır. Yasa, yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarının bu oranın altına düştüğü durumlarda bir sonraki bütçe yasasında gerekli önlemlerin alınması kuralını getirmektedir.
- Her yıl hükümet, her bir yerel yönetim kategorisi için mali özerklik oranlarını gösterildiği bir raporu parlamentoya sunmakla yükümlüdür. İçişleri bakanlığı mahalli idareler genel müdürlüğü 2003 yılı için öz kaynakların oranını belediyeler için %56, il yerel yönetimleri için %57, bölge yerel yönetimleri içinde %36 olarak tahmin etmektedir.⁶⁰

Yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin organik yasa, anayasada yer alan mali özerkliğe ilişkin hükümlerin kâğıt üzerinde kalmamasını ve anayasa değişikliğinin günlü

⁶⁰ Canatan, a.g.e., s.304

hayatta başarıyla uygulanmasını hedeflemekte, bu nedenle ilgili tüm yasalarda gerekli değişiklikleri yapmaktadır.⁶¹

Fransa'da Anayasa değişikliğinin ardından çıkan bu organik yasalar dışında, yerel yönetimler için çok önemli hükümler getiren "Yerel Yönetimlerin Özgürlüklerine ve Sorumluluklarına İlişkin Yasa" da 13 Ağustos 2003 yılında parlamentoda kabul edilmiştir. Yasa 1 Ocak 2005'te yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ademi merkezileşme çerçevesinde yapılan en kapsamlı düzenlemedir.

Bu yasanın en temel özelliği yerel yönetimler lehine önemli yetki ve mal transferleri öngörmesidir. Bahsi geçen mal ve yetki transferleri kesin ya da seçimlik nitelikte olabilecekleri gibi deneme yetkisi müddetince geçerli olabilirler. 2004- 809 sayılı bu yasa il yerel yönetimlerine ulusal yollara, şehir dışı karayolu taşımacılığına ve okul taşımacılığına ilişkin yetkileri ve tabii sorumlulukları devretmektedir. Bunların yanı sıra sağlık ve sosyal işler ile gençliğin adli korunması konularında önemli yetkilerin devrini öngörmektedir.⁶²

Yasa, bölgelere de önemli yetki aktarımlarında bulunmuştur. Bölgeyi ilgilendiren ekonomik işlerin ve profesyonel eğitimin koordinasyonu konusunda bölgeler tam yetkili ve sorumlu kılındılar. Sağlık ve kültürle ilgili bazı görevlerde de tüm sorumluluk bölgelere verildi.

Yasanın hükümlerinden biriside Avrupa Birliği Hukukunun gereklerini yerine getirebilmek için yerel yönetimlere yardım rejiminin değiştirilmesini içermektedir. Yasa, yerel yönetimlere yapılan yardımlar için dolaylı ve doğrudan yardım ayırımı kaldırmıştır.

Yasada, yerel halkoylaması koşullarında da önemli değişiklikler bulunmaktadır. Daha önce sadece belediyelere tanınan danışma amaçlı yerel halkoylamasına başvurma

⁶¹ Kızılkaya, a.g.e., s.97

⁶² A.e., s.98

hakkı bütün yerel yönetimlere tanınmaktadır. Ayrıca, yerel seçmenin görüşünü almak amacıyla yapılan halkoylamasının konusu, yerel yönetimlerin karar meclislerinin tüm yetki alanını kapsayacak şekilde genişletilmektedir.

Yasada belediyeler arası işbirliğinin hukuksal çerçevesi yeniden düzenlenmektedir. Son olarak yerel yönetimlerin valiye sundukları tasarrufların sayısında azaltılmaya gidilmektedir.⁶³

3.5. FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER VE AVRUPA BİRLİĞİ

3.5.1. REFORMLAR SONRASI FRANSA'DA BUGÜNKÜ YEREL YÖNETİM YAPISI

Fransa anayasasının yerel yönetimlere ilişkin genel hükümleri içeren 72.maddesinin yeni hali şu şekildedir:

“Devletin yerel yönetimleri belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü yerel yönetimler ve 74.madde hükümlerine tabi deniz aşırı yerel yönetimlerdir. Diğer yerel yönetimler, gerekirse işbu fıkra da zikredilen bir veya birden çok yerel yönetim biriminin yerine geçmek üzere yasa ile kurulur.

Yerel yönetimler kendi düzeylerinde en iyi şekilde yerine getirilebilecek sorumlulukların/işlerin tamamı için kararlar almaya yetkilidir.

Yerel yönetimler kendilerini seçilmiş meclisler aracılığıyla ve yasa ile öngörülen şartlarda özgürce yönetirler ve yetkilerini kullanmak için düzenleyici işlem yapma gücüne sahiptirler.

Yerel yönetimler veya birlikleri, organik yasa ile öngörülen şekilde ve bir kamu özgürlüğünün ya da anayasa tarafından güvence altına alınmış bir hakkın kullanılmasının temel şartları söz konusu olmadığı sürece; yasa veya düzenleyici işlem tarafından öngörülmüş olmak şartı ile, deneysel olarak ve belli bir konu ve süre için, kendi yetkilerinin kullanılmasını düzenleyen yasaların veya düzenleyici işlemlerin dışına çıkabilirler.

⁶³ A.e., s.98

Hiçbir yerel yönetim bir diğeri üzerinde vesayet icra edemez. Bununla birlikte, bir yetkinin kullanılması birden fazla yerel yönetimin birlikte hareket etmesini gerektiriyorsa, yasa bu yerel yönetimlerden veya yerel yönetim birliklerinden birinin ortak eylemin şeklini belirlemesine imkân tanıyabilir.

Yerel yönetimlerde, aynı zamanda hükümet üyelerini de temsil eden, devlet temsilcisi ulusal çıkarların, idari denetimin ve yasalara saygının sağlanmasından sorumludur. »⁶⁴

Anayasada belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü yerel yönetimler ve deniz aşırı yerel yönetimler olarak düzenlenen yerel yönetimlerden biz burada sadece belediyeler, bölgeler ve il yerel yönetimleri üzerinde duracağız.

Tablo.5

Fransa’da Yerel Yönetim Sayıları

BELEDİYE (Commune)	36778
İL (Departements)	100
BÖLGELER	26
TOPLAM	36904

Kaynak: (çevrimiçi) www. <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>, 10.12.2007

3.5.1.1. KOMÜN/BELEDİYE (COMMUNE)

Fransız yerel yönetim sisteminde, en küçük yerel yönetim birimi, komündür. Fransa’da 36.778 komün bulunmaktadır. Pek çok denemeye rağmen, tarihsel ve geleneksel köklerinin de etkisiyle, bu sayı düşürülememiştir. 1789 devriminden önce de varolan komünler, halen halk ve bürokratlar arasındaki en doğrudan iletişim mekanizmasıdır.⁶⁵

⁶⁴ Fransızcadan çeviri:Canatan, a.g.e., s.300–301

⁶⁵ Xavier Philippe, a.g.e., s.695.

Komünün yönetsel yapısı, karar organı olan belediye meclisinden ve yürütme organı olan başkandan oluşur. **Komün (Belediye) Meclisi (le conseil municipal)**, altı yıllığına seçilir. Belediye meclisi, genel yetkiye sahiptir. Belde işlerinin yönetimi hakkında genel karar organıdır. Bütçe hakkında karar verir, yıllık kesin hesapları oylar, yerel hizmetlerin kurulmasına karar verir, belediye mallarını yönetir ve belediyenin yaptığı sözleşmeler hakkında karar verir.

Belediye başkanı ve yardımcıları Belediye Meclisi tarafından seçilir. Başkan, Meclisin kararlarını hazırlar ve alınan kararları yürütür, belediyenin malvarlığını yönetir, belde adına sözleşme yapar ve icraatı konusunda Meclise hesap verir. Kamu düzenini sağlamak amacıyla belediye kolluk yetkileriyle donatılmıştır. Başkanın kolluk yetkileri, kamu düzeni, kamu dirliği, kamu güvenliği ve kamu sağlığı unsurlarını kapsamaktadır. Daha somut olarak, bu yetkiler, trafik düzeni, genel düzen sağlanması, kamu esenliği, cenazelerin taşınması, pazarın düzenlenmesi, ilkyardım faaliyetleri ve felaketlerle mücadele konularında ortaya çıkmaktadır.

Belediyenin kendi alanına ilişkin “genel yetkisi” bulunmaktadır. Bunun dışında, yollar, hijyen, çevre koruması, cenaze hizmetleri gibi bazı yetki konuları yasalarda sayılarak belirtilmiştir. Ademi merkezileşmeye ilişkin yasalar, ilkokullar, hijyen ve sağlık ile kentleşme (imar planları) konularındaki merkezi yönetim (devlet) yetkileri komünlere aktarılmıştır. Komünler, ademi merkezileşmenin temel araçları olmuşlardır. Bütçeleri (1998’de 435 milyar Frank) tüm yerel yönetimler bütçelerinin üçte ikisini; sahip oldukları kamu görevlileri (1 159 000 görevli), yerel yönetimlerin toplam personelinin % 90’ını oluşturmaktadır.⁶⁶

*Türkiye’de ilgili yazında ‘Département’ karşılığı olarak il yönetimi, il özel idaresi, il yerel yönetimi gibi kavramlar kullanılmaktadır. Bu çalışmada ‘Département’ karşılığı olarak “il yerel yönetimi” kullanılacaktır.

⁶⁶ Birgül A. Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu vd., a.g.e., s.42; Ayrıca bakınız: Committee of The Regions, **Regional and Local Government in the European Union**, CdR- Studies E-1, 2001, s.101-113; Sabrina Kayıççı, 1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı, **ÇYYD**, C.12, S.3, Temmuz 2003, s.28-30; Yusuf Erbay, Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler, **ÇYYD**, C.8, S.2, Nisan 1999, s.62-63

Tablo.6.

Fransa’da Nüfuslarına Göre Belediye Sayıları

Belediye nüfusu	Belediye sayısı	Toplamda yüzde
1,000 ve altı	27794	% 76.0
1,000- 5,000	6922	% 18.9
5,000- 10,000	975	% 2.7
10,000- 30,000	633	% 1.7
30,000- 100,000	205	% 0.6
100,000- 300,000	31	% 0.1
300,000 ve üzeri	5	% 0.01
TOPLAM	35565	% 100

Kaynak: Olivier Borraz and Patrick Le Galés, “France: the intermunicipal revolution”, Ed. Bas Denters and Lawrence E. Rose, **Comparing Local Governance**, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2005, s.13

**3.5.1.2. İL YEREL YÖNETİMİ
(DÉPARTEMENT)***

İl yerel yönetimi, Genel Meclis (conseil général) tarafından yönetilir. Bu meclisin üyeleri, iki türlü çoğunluk sistemiyle altı yıl için seçilirler. Her kanton (bin ila yirmi bin arası değişen sayıda seçmenden oluşan seçim çevresi), bir il genel meclisi üyesi (conseillers général) seçer. Meclisin yarısı her üç sene bir yenilenir.

İl Genel Meclisi, başkanını, dört ila on başkan yardımcısından ve diğer üyelerden oluşan Daimi Encümenini [Daimi Komisyon](commission permanente) seçer.

Komisyon aslında il genel meclisi başkanının eylemlerini izlemekle görevli olmakla birlikte daha çok bir yürütme organı gibi çalışır.⁶⁷

Meclis, ilin işleri hakkında genel yetkilidir. Temel kararları alır ve yürütme organının faaliyetleri için genel çerçeveyi çizer. Özellikle, il kamu hizmetlerinin kurulması ve geliştirilmesi, il mallarının yönetimi ve bütçe konusunda kararlar alır. Daimi Encümene, bütçe ve kesin hesap konularında dışında, Meclis tarafından yetki devredilebilir.

İl Genel Meclisi Başkanı, 1982 yılında, ilin yürütme organı olarak valinin yerini almıştır. Genel meclisin kararlarını hazırlar, toplantılarına başkanlık eder ve alınan kararları yürütür. İl yönetiminin ita amiridir. Özellikle, valinin ve belediye başkanının yetkileri dışında kalan trafik düzeni konusunda, kolluk yetkileri vardır. Genel meclis başkanı, yetkilerinin bir kısmını, başkan yardımcılarında birine veya bunların mazereti halinde genel meclis üyelerinden birine devredebilir.

Ademi merkezileşme ile birlikte, il yerel yönetimlerine, önemli miktarda maddi kaynak aktarılmış ve il yönetimleri, kendilerine aktarılan görevleri yerine getirebilmeleri için önemli yetkilerle donatılmıştır. İl hizmetlerinin başında (genellikle valilik personelinin gelen) birer yönetici bulunmaktadır. Hizmetler genellikle üç birime ayrılmıştır: idari ve mali işler birimi, teknik işler (araç gereç, tarım ve orman, vb.) birimi ve sosyal işler birimi.

İl yerel yönetiminin yetkileri, ademi merkezileşmeye ilişkin yasa ile önemli ölçüde artırılmıştır. Bu yetkilerin ilgili olduğu alanlar şunlardır: Sağlık hizmetleri (ana ve çocuk sağlığı, toplumsal afetlerle mücadele) ve (özellikle çocuğa, aileye, yaşlılara yönelik)

⁶⁷ Arıkan, a.g.e., s.271

sosyal yardımlar, Ortaokullar ve öğrenci taşımacılığı, Kırsal hizmetler için araç gereçler, Konut, Yolların bakımı.⁶⁸

3.5.1.3. BÖLGE YEREL YÖNETİMİ

1982 reformu ile yerel yönetim niteliği kazanan bölgelerin ilk seçimleri 1986 yılında yapıldı. Bölge yerel yönetiminin organları bölge meclisi ve bölge meclis başkanıdır.

Bölge meclisleri, bölge yerel yönetiminin genel karar organıdır. Bölge işleri hakkında karar alır. Bölge meclis başkanını seçer. Meclis, bütçe ve idari hesapların onaylanması dışındaki yetkilerinin bir kısmını Daimi Encümene devredebilir.

Bölge meclis başkanı, bölge yerel yönetiminin siyasi sorumlusudur. Bölge işlerini takip etmekle ve kararları icra etmekle görevlidir. Bölge yönetiminin harcamalarını yapar, bölgesindeki hizmet birimlerinin başıdır.

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

Bölge yönetiminin yetkileri esas olarak bölgenin iktisadi, toplumsal ve kültürel kalkınması ile ilgili konularla belirlenmektedir:⁶⁹

⁶⁸ Birgül A. Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu vd., a.g.e., s.43; Ayrıca bakınız: Kayıkçı, a.g.e., s.30-31; Yusuf Erbay, a.g.e., s.65-66

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

1982 tarihli imar yasası bölge yönetimlerini ulusal planın yapım ve uygulama süreçlerine katılmak ve bölge planı hazırlayıp onaylamakla görevlendiriyordu. Ne var ki, XI. plandan (1993–1998) itibaren ulusal planlamadan resmen vazgeçilmesi ile birlikte bölge yönetimleri ekonomik planlamadan sorumlu tek otorite haline geldiler.⁷⁰

3.5.2. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN FRANSIZ YEREL YÖNETİMLERİNE ETKİSİ

Avrupa Birliği’nin altı kurucu üyesinden biri olan Fransa, Avrupa’nın inşasında ve Topluluk bütünleşmesini sağlayacak mekanizmaların hayata geçirilmesinde daima önemli ve aktif bir rol oynamıştır. Fransa’nın siyasal ve yönetsel kurumları, Birlik karar sürecinin gereklerine uyum sağlamak için yavaş yavaş değiştirilmiştir. Diğer ülkelerde olduğu gibi Avrupa Birliği bütünleşme sürecine uyum, Fransa’da da Anayasa değişiklikleri yapılmasını gerektirmiştir. Bu Anayasal ve yasal değişikliklerin bir kısmı yerel yönetimlerle ilgili ya da yerel yönetimleri de ilgilendiren konularda olmuştur.

Avrupa Birliği’nin Fransa’nın yeniden yapılanma sürecinin önemli dinamiklerinden biri olduğu konusunda uzlaşa vardır.⁷¹ Son olarak, 2003 Anayasa değişikliği öncesi

⁶⁹ Birgül A. Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu vd., a.g.e., s.44; Kayıkçı, a.g.e., s.32

⁷⁰ Arıkan, a.g.e., s.271

⁷¹ Arıkan, a.g.e., s.281; Bekir Parlak, “Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler”, Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.241; E.Okşan Kızılkaya, a.g.e., s.93; Alistair Cole ve Glyn Jones, “Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France”, **Governance:an International Journal**

sürecinde, Fransa Cumhurbaşkanı 10 Nisan 2002 tarihli konuşmasında Fransa'nın, yerel demokrasi reformunu gerçekleştirmesinin **Avrupa Birliğinden kaynaklanan bir zorunluluk**, ekonomik ve sosyal bakımdan bir gereklilik olduğunu vurgulamıştır.⁷²

2003 değişiklikleri öncesinde de Fransa, çeşitli konularda Anayasa değişiklikleri yapmıştır. 25 Haziran 1992 gerçekleştirilen Anayasa değişikliği, Anayasa Konseyinin 9 Nisan 1992 tarihli kararıyla, pek çok noktada Anayasaya aykırılık taşıyan Maastricht Anlaşması'nın onaylanabilmesi amacıyla gerçekleştirilmiştir. Anayasa metnine dört madde eklenmiştir. Madde 88-1, Fransa'nın çeşitli Avrupa kurumlarına katılımını ve belli yetkilerin ortak kullanımını öngörmektedir. Madde 88-2, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleşmesi ve üye devletlerin sınırlarının kaldırılabilmesi için gerekli olan "egemenlik devirlerine" onay vererek Anayasayı, Maastricht Anlaşması ile uyumlu hale getirmiştir. Madde 88-3 ise, Fransa'da oturan Avrupa Birliği vatandaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesine olanak tanımaktadır.⁷³

Fransa'da oturan Avrupa Birliği vatandaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesi kolay olmamıştır. Bunun sebebi, Ulusal egemenliğin kullanımına katılan Fransız Senatosunun dolaylı da olsa yerel seçimler sonucu belirlenmesidir.* Yerel seçimler bu yönüyle "siyasal nitelik" kazanmakta, Anayasa Konseyi Avrupa Birliği kurucu sözleşmesi uyarınca Avrupa vatandaşlarına yerel seçimlerde oy hakkı tanınmasına bu nedenle karşı çıkmaktadır. Anayasa Konseyi'nin Maastricht I kararı diye bilinen 9 Nisan 1992 tarihli kararıyla Avrupa vatandaşı da olsa "Fransız olmayanların" yerel seçimler aracılığıyla Senato üyelerinin belirlenmesi sürecine katılmasına karşı çıkması üzerine 25 Haziran 1992 tarihinde yapılan anayasa değişikliği sonucu anayasaya

of Policy, Administrarion, and Institutions, C.18, S.4, October 2005, s.570; Luc Rouban, "The Administrative Modernisation Policy in France", Ed. J.M.Kickert, **Public Management and Administrative Reform in Western Europe**, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, s.143

⁷² **Rapport Longuet relatif a l'expérimentation par les collectivités territoriales** n:408, s.5'den nakleden: Kızılkaya, a.g.e., s.91

*Fransa'da senatörler doğrudan seçimlerle belirlenmez. Senato seçimlerinde belediye, il ve bölge meclisi üyeleri oy kullanır.

⁷³ Birgül A. Güler, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu vd., a.g.e., s.66 vd.

eklenen 88–3 maddesiyle “Fransa’da oturan Avrupa vatandaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesine olanak tanınmakta, ancak bunların yerel meclislere girmesi halinde belediye başkanlığı ya da başkan yardımcılığı yapamayacağı, Senato seçimlerinde seçmen olamayacağı ve ikinci seçmenlerin belirlenmesine katılamayacağı” belirtilmektedir.⁷⁴

1 Ocak 2005’te yürürlüğe giren, “Yerel Yönetimlerin Özgürlüklerine ve Sorumluluklarına İlişkin Yasa”nın hükümlerinden biriside Avrupa Birliği Hukukunun gereklerini yerine getirebilmek için yerel yönetimlere yardım rejiminin değiştirilmesini içermektedir. Yasa, yerel yönetimlere yapılan yardımlar için dolaylı ve doğrudan yardım ayrımını kaldırmıştır.⁷⁵

Sadece mevzuatın Avrupa Birliği hukukuna göre şekillenmesi ile değil, Birliğin ya da Avrupa Konseyi’nin hazırlamış olduğu şart ya da antlaşmaların imzalanıp, kabul edilmesi de yerel yönetimler için önem taşır. Yerel demokrasi ve yerel özerlik adına Avrupa çapındaki en önemli düzenleme olarak nitelendirilebilecek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bunlardan bir tanesidir. Uzun yıllar sadece şartı imzalamakla yetinen Fransa, nihayet 30 Haziran 2006’da Fransız Parlamentosu’nda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını onaylamıştır.⁷⁶ Böylece Avrupa Birliği ülkeleri içerisinde şartı onaylamayan ülke kalmamıştır.

Aslında Şartın onaylanmasından önce de, şartın hükümlerinin çoğu Fransa tarafından yerine getiriliyordu. Ancak, bir Avrupa belgesinde, yerel özerkliği güvence altına alan yasal bir metnin onaylanması, Fransız yerel yönetimleri için ayrı bir önem taşımaktadır. Fransa CEMR (Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi) başkanı, Louis Le Pensec’inde belirttiği gibi Fransa’nın şartı onaylaması, uzun bir Avrupa sürecinin

⁷⁴ Bilal Canatan, “Fransa’da Yerinden Yönetimin Anayasasal Kaynakları”, ÇYYD, C.10, S.1, Ocak 2001, s.17

⁷⁵ Kızılkaya, a.g.e., s.98

⁷⁶ Şart, Fransa’da 1 Mayıs 2007 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

sonudur. Buna göre, seçilmiş Fransız yerel temsilcileri için bu yirmi yıllık bir çabanın sonucunda gelmiş bir başarıdır.⁷⁷

Avrupa Birliği'ne erişim Fransa'da bütün yerel yönetimler için genel bir özellik değildir. Siyasal özerklik, yönetsel kapasite ve Avrupalı aktörlerle karşılıklı etkileşim konusunda devletin sunduğu fırsatlara göre bu özellik değişmektedir. Balme ve Galès'in ifadesiyle bütün kentler ve bölgeler Avrupa galaksisinde "parlayan yıldızlar" değildirler. Avrupa'da ortaya çıkan ağların (networks) çevresinde kalan, ekonomik açıdan güçsüz ve durumlarına tepki vermeleri için gerekli olan siyasal güçten yoksun diğer yerel yönetimler ise "Kara delikler" olarak adlandırılmaktadır.⁷⁸

Bölgeler için, Avrupa bütünleşmesi ile ortaya çıkan en önemli finansal mesele, topluluk bölgesel politikasıydı. Örneğin, 1989–1993 döneminde, Fransa'ya yapısal fonlardan 3 420 milyon ECU para sağlanmıştır. Bu fonlar esas olarak Korsika ve denizaşırı iller ile ilgiliydi, bunun yanı sıra az gelişmiş bölgeler, endüstriyel yeniden dönüşüm alanları ve kırsal bölgeler de ortak tarım politikasından etkilenmekteydi.⁷⁹

Avrupa Birliği bölgesel politikasının uygulanması, yerel siyasal konum ve fonla ilgili ortakların işbirliği ile birlikte asıl olarak devlete bağlıydı. Yerel ve bölgesel yönetimler arasında oluşan uyuşmazlıklarda, bölge valiliğinin personeli -yerel siyasal uyuşmazlıklar karşısındaki tarafsız pozisyonu nedeniyle- koordinasyon görevini üstlenir. Bunun yanı sıra, uygulamanın izlenmesinde de bölge valiliğinin önemli rolü vardır. Bölgesel fonların önemli bir kısmı yalnızca merkezi yönetim kanalıyla gelir ve buda valilerin rolünü güçlendirir. Ayrıca bölgeler, çok büyük ölçekte olmamasına rağmen, profesyonel eğitim, altyapı tedariki, ekonomik ve kırsal gelişim konularına karışan

⁷⁷ (Çevrimiçi) http://www.ccre.org/communiqués_de_presse_detail_en.htm?ID=158, 7.10.2006

⁷⁸ Richard Balme ve Patrick LeGalès, "Stars and Black Holes: French Regions and Cities in The European Galaxy", (Ed.) M.J. Goldsmith ve K.K.Klausen, **European Integration and Local Government**, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, s.146

⁷⁹ Richard Balme ve Patrick LeGalès, "Stars and Black Holes: French Regions and Cities in The European Galaxy", s.152

ticaret ve sanayi odaları ile tarım odaları ile de rekabet (yarışma) halindedir. Bütün bunlardan dolayı, Birliğin bölgesel politikalarının uygulanmasında, bölgesel özerklik sınırlıdır. AB bölgesel politikaları ile ilgili müzakereler merkezi yönetim seviyesinde, DATAR ve SGCİ tarafından yürütülür. Çeşitli aşamalarda ayrıntılı bilgilendirilip, görüş alışverişinde bulunulsa da, bölgeler, Topluluk fonlarının bölgelerarası dağılımında, fon yardımını hak eden uygun alanlar ve müdahalenin amaçları konusunda dışlanmışlardır.⁸⁰

Bölgesel fonların artan önemi, yerel yönetimleri, Avrupa birliği kurumlarına doğrudan baskı kurmanın yollarını araştırmaya itmiştir. 22 metropoliten bölgeden 16'sının Brüksel'de bireysel ya da ortak ofisi vardır. Bu ofisler daha çok bilgi alışverişi için hizmet verirler. Bu sayede, yerel yöneticiler, ilerideki projeler hakkında, doğrudan Brüksel ya da Fransız hükümetine ulaşarak, kendi görüşlerinin bilinmesini sağlayabilirler.⁸¹

2000 sonrası gelişmelere bakacak olursak, Fransa'da, bölgelerin AB ile ilişkilerde oynadığı öncelikli role vurgu yapılarak 2000–2006 dönemi için Birliğin ekonomik ve sosyal uyum politikaları kapsamına giren programların yönetimi 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren deneme amaçlı olarak bölgelere bırakılmıştır. Esasen ekonomik ve sosyal gelişme ve imar ile ilgili ulusal politikaların uygulanmasından bölge valisi sorumludur. Buna karşın bölge valisinin Avrupa Birliği politikalarına ilişkin sorumluluğu “devletin yetki alanına giren birlik politikaları” ile sınırlandırılmıştır. Böylece, yerel yönetimler, kendi yetki alanlarına giren konularda, devletin müdahalesi olmadan Birlik politikalarını doğrudan uygulamaya koyabileceklerdir.⁸²

Fransız yerel yönetimleri ile yabancı (Avrupa Birliği ülkeleri) yerel yönetimler arasındaki işbirliği de önemlidir: yabancı birimler yerel katma şirketlere katılabilirler ve AB kamu çıkar gruplarına iştirak edebilirler. Bu nedenle Fransa'da çok sayıda sınır ötesi

⁸⁰ A.e.

⁸¹ A.e, s.153

⁸² Arıkan, a.g.e., s.282; **Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union**, s.331

işbirliği (cross-border cooperation) yapıları vardır (Aquitaine bölgesi ile Bask ili; Batı Avrupa Akdeniz Avrupa-Bölgeleri ile Languedoc-Roussillon; Midi-Pyrenées ile Katalonya arasında olduğu gibi). Bunun yanı sıra Fransız bölgelerinin de diğer Avrupa bölgeleriyle işbirliği çalışmaları vardır ki bunun en önemli örneklerinden biri 'Four Motors for Europe' olarak adlandırılan yapının, dört üyesinden birisinin Rhône-Alpes bölgesi olmasıdır. Fransız yerel yönetimlerinin sınır ötesi işbirliği çalışmaları ve Fransız bölgelerinin, diğer ülke bölge yönetimleriyle ilişkileri, Fransız merkezi bürokrasisi ile – bu alanda önemli aşama kaydeden- yerel siyasal ve ekonomik yapılar arasında sürtüşmelere sebep olmaktadır.⁸³

Fransız yerel yönetimleri, **Bakanlıklararası Komite Genel Sekreterliği** (Başbakana karşı sorumlu) bu sorumluluğu üstlendiğinden beri, Topluluk yasama sürecini etkileme imkânı yoktur.⁸⁴

⁸³ **Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union**, s.303

⁸⁴ A.e., s.330

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MACARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

4.1. MACARİSTAN'NIN GENEL SİYASAL VE YÖNETSEL DURUMUNUN TARİHSEL ARKA PLANI

1870'lere kadar Macaristan'da alansal (territorial) yönetimden, soylu sınıfın özerkliği anlaşılıyordu. Bundan önceki dönemdeki Macar yerleşim alanlarını yönetsel bir birim olarak kabul etmek mümkün değildir. Köy topluluğu ve tarımsal pazar kasabaları toprak sahiplerinin otoritesi ve yönetimi altındaydı. Bir sistem olarak devlet yönetimi, ülkenin tamamında güçlkle kurulabildi.

Macaristan'da modern çağ öncesi, 13. yüzyıldan beri temel yerel yönetim birimi, organları soylu sınıfın çıkarlarını korumak için tasarlanmış, 'komiteler'dir (comitats). Komitelerin başında kral tarafından atanmış görevli olmasına rağmen, uzun süre gerçek güç soylu sınıfın özerk yönetimlerinde ve seçilmiş liderlerinde olmuştur. Komiteler, sınırları içerisindeki yaşamı çok geniş bir otorite ile yöneten devlet içinde devlet gibiydi. Bu kuralın tek istisnası sadece 'kraliyet (kralın) özgür kentleri'(the royal free boroughs) idi. Kralın yönetiminde olan 'kraliyet özgür kentleri' ve komiteler parlamentoda (Diet) temsil açısından, eşit konuma sahipti. 'Kraliyet özgür kentleri', kapitalist gelişim ve kapitalist devletin yaratılması ile ilgili kent sakinlerinin etkin olduğu yerlerdi. Aslında bu feodal yapı, 18. yüzyılda Habsburg'ların modernizasyon denemelerine karşın, 1848–1849 bağımsızlık savaşına kadar bozulmadan devam etmiştir.¹

¹ György Enyedi ve Ilona Kovacs, "The Rebirth of Local Government in Hungary", (Ed.) Robert J. Bennett, **Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing, and Former Eastern Bloc Countries**, Tokyo, United Nations University Press, 1994, s.77

1867'deki uzlaşma ile Avusturya-Macaristan İkili Monarşi'si meydana gelmiştir. Bu uzlaşma sadece Avusturya sarayı ve Macaristan arasında değil, aynı zamanda Avusturya burjuvası ile siyasal olarak otokratik Macaristan aristokrasisi arasında bir anlaşmadır. Bu nedenle, modern kamu yönetimi örgütlenmesi, aynı zamanda bazı yitirilmiş feodal gelenekleri yansıtır.

Bu nedenle, 'komiteler' göreceli olarak çok geniş olan gücünü yitirmemiş ve 1870 Belediye Yönetimi Yasası ile de bu kabul edilmiştir. 'Komiteler' ve 'Kraliyet özgür kentleri' yerel yönetimlerin iki sütunu olarak devam etmiştir. Yasaya göre, kent ve il (county) meclisleri temsilcilerinin sadece yarısı seçimle işbaşına gelir. Meclislerin diğer üyeleri ise en çok vergi ödeyenlerden meydana gelir. Bundan dolayı, bu organlar, kentlerde zengin kent sakinleri, kırsal illerde ise toprak sahiplerinin hâkimiyetindedir. Sadece, eğitim, servet ve yerel konut sahipliğine dayalı, çok dar bir halk topluluğunun oy hakkı vardır. 19. yüzyılın sonunda, toplam nüfusun sadece %3'ü seçimlere katılabiliyordu.²

İllerin başında, kral tarafından atanan ve bulunduğu yerde merkezi yönetimin çıkarlarını temsil eden 'the lord lieutenant' bulunuyordu. 1871'de, bir yasa ile eski köy topluluklarının birleştirilmesi ile oluşturulmuş kırsal yerleşim birimleri, devletin kamu yönetimi örgütlenmesinde bir yerel yönetim birimi olarak ifade edilmiştir. Yarısı seçilmişlerden oluşan köy meclisinin, diğer yarısını ise en çok vergi ödeyenler oluşturuluyordu. Devlet tarafından atanan ve köylerin profesyonel yöneticisi olan Noterler de (notaries) 1871'deki yasa ile ortaya çıkmıştır.³

1886'da uygulamaya konan kamu yönetimi reformu ile profesyonelleşme gerekçe gösterilerek, merkezileşme güçlendirilmiştir. Bu reformla, 'the lord lieutenant'ın konumu sağlamlaştırılmış, illerin yetki ve özerkliği azaltılmış ve kırsaldaki meclislerin özerkliği sınırlandırılmıştır. Devlet tarafından atanan görevlilerin yetkileri ve sayıları

² A.e, s.78

³ A.e.

arttırılmıştır. Sonradan, 1929'a kadar kamu yönetiminde büyük oranda gözden geçirme olmamıştır. Bu tarihte, yerel yönetimlerin özerk otoritelerini daha da zayıflatmak için, yerel yönetimlerin seçim sisteminde, değişiklik yapılmıştır. Köyler en zayıf konumdaydı. Kentler (en azından belediye yönetimine sahip olanlar), illerle eşit esaslara dayalı, nispeten önemli yönetsel birimlerdi. Merkezi yönetim karşısında, illerin özerkliği gerilemesine rağmen, aynı ölçüde illerinde köy yönetimleri üzerinde ki etkileri artıyordu. Böylece, uzun bir komadan uyandıklarında yerel yönetimler, kendilerini sınırlı bir özerklik ve merkezi yönetimin çok geniş kontrolü altında buldular.⁴

1944–1948 yılları arasında demokratik yerel yönetimlerle birlikte bir kamu yönetimi sistemi yaratılması ihtimali vardı. Ancak bu zaman periyodundaki çabalar 1949 Anayasası ile son buldu. Neredeyse hiç kritiğe tabi tutulmadan Sovyet ekonomik, sosyal, siyasal yapı ve kurumlar sistemi Macaristan'a adapte edildi. Yönetsel açıdan da, rejim değişikliği ile özyönetime dayalı yönetsel yapı terk edilerek, meclisler sistemine geçildi.⁵

Macaristan'da 1949'dan 1989 yılına kadar geçen kırk yıllık süre boyunca, diğer sosyalist ülkelerde geçerli olan 'Sovyet tipi' devlet örgütlenmesinin ilkelerine göre yapılandırılmıştır. Bu örgütlenme tipine göre devlet sistemi: 1) Güçler birliği, 2) Siyaset-Meclis özdeşliği, 3) Hükümet ile yönetim aygıtının 'yönetim' başlığında kaynaştırılması ilkeleri üzerine kurulmuştur. Yasama, yürütme ve yargı üç ayrı güç değildir; bunların tümü iktidarı kullanma tekeli elinde tutan ulusal ya da yerel meclislerden türer. Siyaset, iktidar tekeline sahip olan meclislerce yapılır. Bu tekel yalnızca ulusal/federal-federe parlamentolara değil, bunlarla birlikte yönetsel kademelerde yer alan yerel meclislere de aittir. Hükümet siyasal bir kurum değildir; bürokratik aygıtın/kamu yönetiminin en üst organı olarak yönetim dünyasına ait bir parçadır.

⁴ A.e., s.79

⁵ Zoltán Hajdú, "Territorial-Administrative Reforms in Hungary", Ed. Gyula Horváth, **Regional Policy and Local Governments**, Pécs, Centre for Regional Studies, 1991, s.105

Sovyet tipi devlet örgütlenmesinde ulusal ve yerel meclisler ‘iktidar organları’ olarak anılırken, yürütme ve yönetim işlevini üstlenmiş olan bakanlar kurulu, devletin merkezi yönetim aygıtı ve taşrada yerel yönetimlerin yürütme kurulları, yerel bürokratik aygıtlar ‘yönetim organları’ olarak adlandırılmışlardır. Parti gerçeği bu kavramsal şemanın yapısını bozmaz. Parti, kadroları ile devlet örgütlenmesinin hem iktidar hem de yönetim boyutuna yerleşerek varlık göstermiştir.⁶

1988’de başlayan ve 1990’da hızlanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişimler Macaristan devletinin bütün yapısını değiştirmiştir. 1989 yılında Macaristan’da Komünist sistemin yıkılmasıyla birlikte, parti-devlet yapısı ve kurumsal sistem aşamalı olarak yeniden şekillenmiştir. Yasama ve yürütme güçleri arasındaki ilişki önemli ölçüde değişmiş, yargı ise özerk olmuştur. Devlet Başkanlığı (Cumhurbaşkanlığı), Anayasa Mahkemesi ve Ulusal Denetleme Ofisi (Sayıştay) gibi bazı yeni kurumlar oluşturulmuştur.⁷

1989 yılında Anayasa değişikliği ile Liberal Batı Demokrasilerinin yönetsel modellerine uyumluluk süreci başlamıştır. Bu değişikliklerle, yönlendirici merkezi sektörel planlamanın yanı sıra serbest girişim ve Pazar ilişkileri kurma özgürlüğü tanınmış, kamu mülkiyeti ile özel mülkiyetin eşitliği kabul edilmiştir. Bu ilkeler doğrultusunda yurttaşlık hak ve ödevlerinin de yeni ilkelere oturtulması gerekmiştir; doğal olarak devlet-birey ilişkileri de öncekinden daha farklı bir eksene kaymıştır. Aynı Anayasa değişikliği ile çok partili siyasal sistem benimsenmiş, yukarıda da ifade edildiği gibi devlet yönetiminde güçler ayrılığı kuralı esas alınarak, yasama-yürütme ve yargı organları görevleri ve birbirleri ile ilişkileri yeniden tanımlanmıştır. Anayasal ilkelere koşul olarak bütün bir hukuk sistemi yeniden inşa edilmiştir.⁸

⁶ T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar**, Araştırma Raporları II, Ankara, 1994, s.135

⁷ Zoltán Hajdú , “Local Government Reform in Hungary”, (Ed.) Robert J. Bennett, **Local Government in the New Europe**, London, Belhaven Press, 1993, s.208

⁸ T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, a.g.e., s.145

Macaristan'da yargısal sisteminde, dört tür mahkeme vardır: Yerel Mahkemeler, İl Mahkemeleri (County Courts), Yüksek Mahkeme (the Supreme Court) ve Anayasa Mahkemesi. Yüksek mahkemenin iş yükünü azaltmak üzere, Temmuz 2003'te Budapeşte, Pecs ve Szeged'de üç Bölgesel Temyiz Mahkemesi kurulmuştur. Bunlara Ocak 2005'de Debrecen ve Győr Bölgesel Temyiz Mahkemeleri eklenmiştir. En yüksek yargısal organ yüksek mahkemedir. Mahkeme, yasaların mahkemeler tarafından aynı şekilde uygulanmasını sağlar. Yüksek Mahkemenin direktif ve kararları tüm mahkemeleri bağlar.

Anayasa Mahkemesi ise 1989 yılında kurulmuştur. Yasaların anayasaya uygunluğunu denetler. Mahkeme her türlü yasa ya da ikincil düzenlemeleri iptal edebilir. Anayasa Mahkemesi merkezi yönetimin organları arasında çıkan yetki ile ilgili uyuşmazlıkları inceler. Kararları kesindir.⁹

1989 sonrası Parlamenter demokrasi ile yönetilmeye başlayan Macaristan'ın bugünkü yönetim yapısına bakacak olursak, Merkezi yönetimde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu bulunur. Bölgesel statü de 7 'bölge' bulunur. Bu bölgeler istatistikî planlama bölgeleridir. Bu yapılar, AB'nin gerekliliklerini yerine getirmek için 1999 yılında, Bölgesel Kalkınma ve Planlama Yasasında yapılan değişiklikle oluşturulmuştur.

Yönetsel yapı içerisinde yer alan 'Kamu Yönetimi Ofisleri' ise 1994 yılında her ilde ve başkentte kurulmuştur. Kamu yönetimi ofislerinin kurulması ile Cumhuriyet Komiserliği kurumu kaldırılmıştır. Bu ofislerin başındaki yetkili İçişleri bakanının tavsiyesi üzerine Başbakan tarafından atanır. Ofisler İçişleri bakanlığına bağlıdır. Bu

⁹ United Nations, Division For Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and social affairs (DESA), **Republic of Hungary Public Administration Country Profile**, May 2004, s.6; Günümüzde Macaristan Anayasa Mahkemesinin yetkileri itibarıyla, dünyadaki en güçlü Anayasa Mahkemesi olduğu ifade edilmektedir. Mahkemenin ilk yıllardan itibaren uygulamaları açısından da, parlamento, mahkemenin iptal kararları konusunda hassas davranarak gerekli düzenlemeleri yapmıştır. Hasan Tunç, "Doğu Avrupa Ülkelerinden Macaristan ve Polonya'da 1989 Sonrası Anayasal Değişim Süreci ve Demokrasiye Geçiş", **Prof. Dr. Ömer Teoman'a 55. Yaş Günü Armağanı**, İstanbul, Cilt. II., Beta, 2002, s.1658

ofislerin sorumlulukları: Yerel yönetimlerin faaliyetlerini hukuka uygun bir şekilde yerine getirmelerini sağlar. Uygun olan durumlarda, yerel yönetimlerin mali yönetimini denetler. Diğer devlet birimlerinin taşradaki örgütlerinin faaliyetlerini koordine eder. Ayrıca, yerel yönetimlere teknik destek sağlar.

Kamu yönetimi ofislerinin yöneticileri, birden fazla sektörü (eğitim, sağlık vb.) ilgilendiren konularda hükümet kararlarının uygulanmasının koordinasyonunu, kamu yönetiminin modernizasyonunu ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi çalışmalarının bütünlüğünün gözetilmesi ve gerektiğinde teknik destek sağlanması görevlerini yürütmektedir. Bu yöneticiler Bakanlıkların taşra teşkilatlarının yöneticilerinden koordinasyon ve denetim yetkileri çerçevesinde bilgi talep edebilirler. Gerekli görülen durumlarda birden fazla sektörü etkileyen konularda performansın artırılması amacıyla il düzeyinde koordinasyon toplantıları düzenleyebilir ve taşra teşkilatlarının yöneticilerinden oluşan geçici komiteler oluşturabilirler. Denetim yetkileri ise temelde kamu yönetimi ve devlet memurlarını ilgilendiren konularda yasaya uygunlukla sınırlıdır.¹⁰

Ofis hukuka aykırı durumlarda, aykırı metnin kaldırılmasını ya da düzeltilmesini ister. Eğer verilen süre içerisinde tatmin edici cevap verilmezse, ofis, meseleyi İl Mahkemesi ya da Anayasa Mahkemesine götürebilir ya da ilgili organı toplantıya çağırabilir. Gerçekten de Anayasa mahkemesi yerel yönetimlerin Anayasaya uygun olmayan kararlarını yürürlükten kaldırabilir. Uygulamada 2001 yılında bu sadece onbir kez olmuştur. Aynı yıl, Kamu Yönetimi Ofisleri, 1568 kez (bütün kararların % 4'ü) yerel yönetimlerin kararlarını yasal olmadığı için değiştirilmesini talep etmiştir.¹¹

¹⁰ Emin Dedeoğlu, **Macaristan'da Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Meclisleri**, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Macaristan.pdf>, 19.02.2007, s.14; Istvan Balázs, Zsófia Czóma, Ildikó Forgács vd., **The Hungarian Public Administration in the System of State Organs**, Budapest, Ministry of Interior, 2005, s.44

¹¹ Gábor Soós, Local Government Reforms and The Capacity for Local Governance in Hungary, Paper presented at the Joint International Conference -**Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency**- , IPSA Research Committee 05 and the DVPW Workgroup "Local government studies", Stuttgart, 26–27 September 2002, s.5; **County Public Administration Office in**

İllerdeki ve başkentteki kamu yönetimi ofisleri dışında, il ya da bölge çapında örgütlenmiş, merkezi yönetimin yürütme fonksiyonlarını yerelde yerine getiren, yetki genişliğine sahip taşra teşkilatlanmaları vardır. Bunların çoğu il seviyesinde faaliyet gösterirken, bazıları daha büyük ya da daha küçük alanda faaliyet gösterir.¹² Sayıları kırk civarı olan bu yapılar il ve belediye yönetimlerinden bağımsız olarak yetkilerini kullanırlar.

Yerel yönetimler ise genel olarak belediyeler ve iller olarak ikiye ayrılır.

4.2. 1990 ÖNCESİ MACARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

1871 de kabul edilen Komünal Yasa (Communal Act/Belediye Yasası) ile yerel topluluğun yönetimini üç kategoriye ayırmıştır: 1) Kollektif kentler (Corporate Towns) 2) Yasayla kendisine verilmiş görevleri kendi mali kaynakları ile yerine getirebilecek kapasiteye sahip büyük köyler 3) Yönetimsel görevlerini yerine getirmek için diğer köylerle işbirliği yapan, mali kaynakları sınırlı köyler.¹³

1876'da il (county)ve belediye yönetimleri kuruldu. 'Kraliyet özgür kentleri' olarak anılan eski birimlerden sadece birkaçı belediye niteliğini devam ettirdi. Büyük çoğunluğu ise kent (borough) statüsüne düşürüldü ya da büyük köy olarak yeniden

The Hungarian Administration System, (Çevrimiçi)http://www.barko.hu/barko/anyagok/infoszab/II-2_en.pdf, 22.02.2007, s.1

¹² Istvan Balázs, Zsófia Czóma, ildikó Forgács vd., **The Hungarian Public Administration in the System of State Organs**, s.44; Bu örgütlenmelere örnek verecek olursak: İçişleri Bakanlığına bağlı “**Göç ve Vatandaşlık Ofisi**”, Sağlık Bakanlığına Bağlı “**İl Sağlık Sigortası Fonları**”, Çevre ve Su İşleri Bakanlığına Bağlı “**Ulusal Parklar İdaresi**”, Maliye Bakanlığına Bağlı “**İl Vergi ve Mali Kontrol Ofis Direktörlükleri**” gibi.

¹³ Zoltán Hajdú , “Hungary: Developments in Local Administration”, (Ed.) Robert Bennett, **Territory and Administration in Europe**, London, Pinter Publishers, 1989, s.155

sınıflandırıldı. 1876'daki il reformunun amacı yerel yönetimlerin feodal karakterini ortadan kaldırarak, bir örnek alansal sistem (territorial system) oluşturmaktı.

Macaristan yerel yönetim sistemi, 1880'de reformlar yerine getirildikten sonra, 8 il ya da askeri alan, 46 il statüsünde kent, 137 diğer kentler, 483 ilçe (Districts), 1914 büyük köy ve 16177 köy şeklinde bir çerçeveye kavuştu. Bunlar içerisinde iller en güçlü birimdi ancak bu da ilin alan ve nüfusuna göre değişebiliyordu.¹⁴

Birinci dünya savaşının sonunda Avusturya-Macaristan imparatorluğu parçalanmıştır. 1920 Trianon anlaşması ile Macaristan'a eski alanının (325,411 km²) sadece %25,5'i (92,833 km²) kalmıştır. Bu yerel yönetim birimlerinin sayılarını da azaltmıştır. 1921'de yerel yönetimlerin sayısı 35 il, 20 il statüsünde kent, 36 diğer kentler, 162 ilçe, 985 büyük köy ve 2425 köy şeklinde olmuştur. Ulusal sınırların değişmesi, yönetsel bölünmenin boyutundaki eşitsizlikleri daha da ağırlaştırmıştır. Böylece, alansal yönetim sisteminde reform zorunlu hale gelmiştir. 1923'de iller üzerinde yapılan değişikliklerle, il sayısı 25'e düşmüş, ancak illerin iç yapısında bir değişiklik meydana gelmemiştir.

İki dünya savaşı arasında, 1918 öncesi yasal mevzuat uygulanmaya devam etmiştir. Bu dönemde, kamu yönetiminin millileştirilmesi olarak adlandırılıp, sonrasında yönetimin faşizme doğru sürüklenmesi gibi önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Önemli ölçüde merkezleşmiş yönetimin sonucu olarak da yerel yönetimlerin faaliyet alanları ve hareket özgürlüğü oldukça sınırlanmıştır.¹⁵

1949'da kabul edilen Anayasa on bölümden oluşmaktaydı ve dördüncü bölüm 'Meclisler (The Councils)' başlığı altında yerel yönetimleri düzenlemekteydi. Anayasanın 41. maddesine göre Macaristan Halk Cumhuriyeti'nin toprakları Başkent, iller, kentler ve topluluklara (communities) ayrılmıştır. Başkent, iller, başkent ilçe, kentler ve topluluklara (communities) ayrılmıştır. Başkent, iller, başkent ilçe, kentler ve topluluklara (communities) ayrılmıştır.

¹⁴ Zoltán Hajdú , "Hungary: Developments in Local Administration", s.155

¹⁵ A.e., s.156

kentler ve topluluklarda meclisler aktiftirler (m.42/1). Meclislerin üyeleri dört yıllık bir dönem için seçilirler(m.42/2). Meclisler faaliyetlerini halkın etkin katılımıyla yerine getirirler ve çalışmaları doğrudan sosyal örgütlenmelere ve meclis dışı organlarla işbirliğine dayanır(m.42/3). Meclis üyeleri seçmenlerine düzenli olarak kendi faaliyetleri ve meclis çalışmaları hakkında rapor sunmak zorundadırlar(m.42/4).¹⁶

Anayasanın 43. maddesine göre Meclisler, bölgesel kalkınma ve yerleşimlerin gelişiminden, ayrıca nüfusun ihtiyaçlarının tedarik edilmesinden sorumludur. Ayrıca, Meclisler, kendi faaliyet alanları ile ilgili olarak kararnameler ve kararlar (resolution) çıkartabilir. Ancak bunların yasalar, kanun hükmünde kararnameler, Bakanlar Kurulunun karar veya resolutionları, bakanlık kararnameleri, devlet sekreterliklerinin düzenlemeleriyle ve kendilerinden daha üst meclislerin kararnameleriyle çatışmaması gerekir. Meclislerin kararnameleri, yerel iletişim yöntemleriyle duyurularak yürürlüğe konulmalıdır (m.43/2).¹⁷

1949 Anayasası sosyalist ekonomik, sosyal ve siyasal bir devlet inşa etmiş ve ülkenin yeni yönetsel yapısının da çerçevesini çizmiştir. Kurulan ‘meclisler sistemi’ Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’ndeki ‘Sovyetler (meclisler)’ uygulamasının bir kopyası niteliğini taşımakla birlikte, 1919 Macaristan Sovyet Cumhuriyeti’nin deneyimlerinden de faydalanmıştır. Anayasa ve 1950 Meclis Yasası (Council Act/yerel yönetimler yasası) meclislerin temel özelliklerini belirlemiştir. Yerel organlara, geleneksel ikili yerel yönetim yapısı ve devlet yönetimine son verilmiştir. Parti rehberliğinde meclisler düzenlenmiş, bu meclislerin örgütlenmesi ve işleyişi ‘demokratik merkezîyetçilik’ esasına dayandırılmıştır. Kamu yönetimi sisteminde hiyerarşik ilişkiler baskın hale gelmiş, yerel meclislerin temel görevi merkezin aldığı kararları uygulamak olmuştur. Yönetimsel yapı olarak çok önemli değişiklik olmamakla birlikte, iller, ilçeler,

¹⁶ **The Constitution Of The Hungarian People’s Republic**, Budapest, Athenaeum Printing House, 1972, s.33

¹⁷ A.e., s.34

kentler ve büyük köyler yeni görünüm ve fonksiyonlar almışlardır. Bütün yönetsel sisteme yeni görevler ve sorumluklar paylaştırılmıştır.¹⁸

Bu dönemde, bir büyük reform il sisteminin yeniden düzenlenmesidir. Yeni sistem daha önce 25 olan il sayısını 19'a düşürmüştür. İl sisteminin yeniden düzenlenmesinden sonra ilçeler için de yeni bir sistem tanımlanmıştır. İlçelerin fonksiyonlarında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Büyük köylerin yönetimiyle yeni bir ilişki yaratılarak, eksiksiz bir meclis örgütü haline getirilmiştir. İlçelerin sayısı 150'den 140'a düşürülmüştür. İlçelerin büyük kısmı göreceli olarak homojen bir coğrafi alana, ulaşım ve hinterlanda sahipti.¹⁹

Kentlerin yönetimiyle de ilgili yeni ilkeler getirilmiştir. Budapeşte'nin yönetsel alanının yönetiminin yeniden düzenlenmesi önemli bir rolü oynuyordu. Burada 7 banliyö (suburb) ve 16 büyük köyün birleşimi Budapeşte'yi oluşturuyordu. Diğer kentlerin daha önceki yönetsel çözümlerinden vazgeçilerek, kentler için üç kategori kurulmuştur. (1) Doğrudan bakanlar kurulunun yönetiminde ki bir kent (Budapeşte) (2) İl meclislerinin altındaki (yönetimindeki) kentler (24 adet) (3) İlçe meclislerinin altındaki (yönetimindeki) kentler (29 adet). Böylece kentler ve köylerin yönetimi ayrılmıştır.

Reformla birlikte Macaristan'da 3169 köy kurulmuştur: 1190'ı büyük köy ve 1979'u köy. 1950 Meclisler yasası ile bunlar 2978 adet Topluluk Meclisine (Community Councils) dönüştürülmüştür. Bunların 2808'i özerk ve 361 köy ise 170 ortak meclis tarafından yönetilmekteydi. Bu kapsamlı topluluk meclisleri ağı, toplumun dönüştürülmesini sağlamak amacıyla, merkezi yönetimin hedeflerini doğrudan benimsetmek amacına hizmet ediyordu. Resmi olarak bu meclisler ademi merkezileşme anlamına gelirken, gerçekte merkezi yönetimin amaçlarına hizmet ediyordu.²⁰

¹⁸ Zoltán Hajdú, "Hungary: Developments in Local Administration", s.156

¹⁹ A.e., s.157

²⁰ A.e.

Aslında yönetsel reform ile yönetsel yapı, ekonomi yönetiminin metotlarına ve siyasal sistem reformununun ihtiyaçlarına uyarlanıyordu. Yerel yönetim reformu da planlı ekonomiye girişe ve bunun uygulanmasına katkı olarak görülüyordu. Meclislerin, planların uygulanmasında rolü vardı ancak planların merkezce onaylanması söz konusuydu ve bütçeleri sadece il meclisleri tarafından sağlanıyordu. İller ayrıca ilçelerin ve köylerin gelir ve giderlerini de kontrol ediyordu. Meclislerin özerk yönetim alanı, yatırım faaliyeti ve hareket özgürlüğü çok dar sınırlar içinde kısıtlanmıştı.²¹

1954'deki ikinci meclis yarasası ile yönetsel yapı ve sorumlulukları arasındaki kopukluk ortadan kaldırılmaya çalışıldı. Meclislerin sorumlulukları arttırıldı ve faaliyet alanı genişletildi. Meclislerin artan kaynakları ve sorumluluklarının etkisiyle, birkaç bin işletme ve kurum meclislerin doğrudan yönetimi altına verildi. 1954 meclis yarasası il seviyesinde merkezileşmeyi ifade eder. Karar almada sorumlulukların aşağıya doğru verilmesi süreci, genel olarak il seviyesinde durmuştur. 1955'den itibaren yerel meclislere yasal olarak, kendilerine önemli kaynak sağlayacak olan, komünal gelişim için verginin sınırlarını ve hedeflerini koyma yetkisi verildi. Meclislerin kademeli olarak genişleyen ekonomik sorumluluklarının sonucu olarak, artan gelirleriyle daha ilgili olmaya başladılar ve meclislere banka kredisi alma hakkı verildi.²²

1971 yılında üçüncü meclis yarasası çıkarıldı. Bu yasa önceki anlayışı değiştirdi. Meclisler sosyalist devletin yönetsel organları ve temsili özerk yönetim esasına dayanan birimler olarak tanımlandı. Meclislerin özerk karakteri ve bağımsızlığının güçlendirilmesi değişmez bir siyasal amaç haline geldi. Yönetsel sistemin hiyerarşik karakterini azaltan 1971 yarasası ile ilçe meclisleri kaldırılmıştır. Ancak ilçeler varlıklarını il meclislerinin büroları olarak devam ettirmişlerdir. Yasa ile meclislere yerel altyapının geliştirilmesi ve nüfusa ilişkin hizmetlerin sağlanması ana görev olarak verilmiştir. Meclislerin işleyişindeki en büyük problem sorumluluklarının ve onların finansmanının

²¹ A.e., s.157- 158

²² A.e., s.158

net bir şekilde birbirinden ayrılmasıydı. Bu ise önemli ölçüde verimsizlik, kaynakların israfı ve irrasyonel yatırımlarla sonuçlanıyordu. Bunların yanı sıra yasayla, karar alma sorumlulukları aşağıya doğru kaymıştır. Komünal meclisler iki yüz civarı yeni işlevsel sorumluluk almıştır. Resmi meselelerin yüzde sekseni tümüyle yerel meclislerin sorumluluğuna bırakılmıştır.²³

Tablo.7.

1990 Öncesi Macaristan'ın Yönetmel Görünümü

Yıl	İller (counties)	İlçeler (Districts)	Kent- Bölgeler (Town- regions)	Kentler (Towns)	Köyler (Villages)	Bağımsız Meclise sahip köyler	Ortak meclisli köyler
1950	19	140	-	54	3169	2808	361
1960	19	128	-	63	3210	2857	353
1970	19	107	2	73	3151	1711	1440
1980	19	83	49	96	3026	715	2311

Kaynak: Zoltán Hajdú , “Hungary: Developments in Local Administration”, (Ed.) Robert Bennett, **Territory and Administration in Europe**, London, Pinter Publishers, 1989, s.159

Macaristan'da 1 Ocak 1984'de ilçe yönetimleri tümüyle kaldırılmıştır. İlçeler, tek tip alansal bölünme (territorial division) olan, kent-bölgelere dönüşmüştür. İlçelerin görev ve sorumluluklarının önemli bir kısmı ademi merkezleştirilmiş ve topluluklar tarafından devralınmıştır. Bu reformun genel amaç ve yönü iki basamaklı bir yönetime geçiştir. Bu reform kabul edilmesine rağmen, aslında buna uygun koşullar henüz yoktu. Bu nedenle kentler ve yeni kurulan kent statüsündeki büyük köyler, geçici olarak, komünal meclislerin denetimi ve il yönetiminde geçici olarak rol almışlardır.

²³ A.e., s.158- 159

Kent- bölgeler üzerinde kararlılıkla durmada iki faktör etkilidir: 1. Bölgesel hinterlandın işlevselliği ile yerleşimlerin coğrafi, ekonomik ve sosyal özellikleri arasındaki ilişki, 2. Hinterlandın yönetsel, siyasal ve teknik altyapısı. Bunlardan ikincisi temel belirleyicidir.

1984 reformunun sınırları ve kapsamı, mevcut ekonomik ve siyasal şartlar çerçevesinde belirlenmişti. Reform önündeki en büyük engel, çeşitli uzlaşların sonucu olarak devam edegelen illerin değişmeyen yapısıydı. İl sınırlarında köklü düzeltmeler olmaksızın fonksiyonel bölgelere dayalı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirmek imkânsızdı. Bu iç çekişmelerin bir sonucu olarak, alansal yapı, ilerideki reformların gereksinimleri çerçevesinde sürdürülmüştür.²⁴

4.3. 1990 SONRASI MACARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

4.3.1. 1990 YEREL YÖNETİMLER YASASI

Yukarıda ifade edildiği gibi 1988'de başlayan ve 1990'da hızlanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişimler Macaristan devletinin bütün yapısını değiştirmiştir. 1989 yılında Macaristan'da Komünist sistemin yıkılmasıyla birlikte, parti-devlet yapısı ve kurumsal sistem aşamalı olarak yeniden şekillenmiştir. 1989 yılında Anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikle, devlet yönetiminde güçler ayrılığı kuralı esas alınarak, yasama-yürütme ve yargı organları görevleri ve birbirleri ile ilişkileri yeniden tanımlanmıştır.

On beş bölümden oluşan Anayasanın dokuzuncu bölümü yerel yönetimler başlığı altında, yerel yönetimleri düzenlemektedir. Buna göre Macaristan Cumhuriyeti başkent,

²⁴ A.e., s.164

iller, kentler ve topluluklara (köyler) bölünür. Başkent ilçelere bölünür. Kentlerde de ilçeler oluşturulabilir (m.41).

Bu birimlerde yaşayan yerel seçmen toplulukları yerel işleri özgürce yönetmek hakkına sahiptir. Yerel yönetimler, yerel kamusal işleri yöneten ve kamu gücünü yerel nüfusun çıkarlarına kullanan özgür ve demokratik birimlerdir (m.42). Bütün yerel yönetimler temel haklar açısından eşittir. Bununla beraber yerel yönetimlerin görevleri farklılık gösterebilir. Yerel yönetimlerin hakları ve görevleri yasa ile düzenlenir. Anayasa tarafından tüm yerel yönetimlere mahkeme kararlarına karşı Anayasa mahkemesine temyize gitme hakkı verilmiştir (m.43).

Seçmenler, yerel referandum yoluyla ve seçimle oluşturdukları temsilci organlar aracılığıyla yerel yönetim hakkını kullanırlar. Ara dönem seçimleri hariç, yerel temsilci organların üyeleri dört yıllığına seçilir (m.44).

Yerel temsilci organ (Belediye Meclisi), yerel yönetime bırakılan işleri düzenler ve yönetir. Belediye mülkiyeti üzerinde mülkiyet hakları sahibi haklarını kullanır, yerel yönetim gelirlerini yönetir, sözleşmeler yapar. Yasaların belirlediği çerçevede, yerel vergi ve ücretler için oranları belirler. Yasaların belirlediği çerçevede örgütünü kurar ve çalışma usulü ile kuralları belirler (m.44/A). Anayasa ile yerel yönetimlere verilen önemli haklardan birisi de, yerel temsilci organlar, diğer yerel temsilci organlarla serbestçe birleşebilir ve çıkarlarını korumak için yerel yönetim birlikleri oluşturabilir. Diğer ülkelerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilir ve uluslar arası yerel yönetim birliklerine üye olabilir (m.44/A).

Belediye meclisinin başı belediye başkanıdır. Meclis komiteler seçebilir ve bürolar kurabilir. Belediye başkanı, belediye ile ilgili zorunlu görevlerine ek olarak, bir yasa ya da yasaya dayanan bir hükümet kararnamesi ile olanak sağlandığı takdirde, istisnai olarak idari görevler üstlenebilir (m.44/B).

Yerel yönetimler yasası, parlamento üyelerinin üçte iki çoğunluk oyu ile çıkarılır. Yerel yönetimlere tanınan temel haklarda yapılacak sınırlandırmalarda da aynı oy koşulu geçerlidir (m.44/C).²⁵

Doğu Avrupa ülkelerinin diğerlerinde olduğu gibi Macaristan'da da komünist hükümetin yıkılmasını hızlı bir şekilde yerel yönetim reformu takip etmiştir. Mayıs 1990 da demokratik seçimle oluşan parlamento, altı ay içerisinde yeni yerel yönetim yasasını ve yerel seçimler yasasını (altı hafta süren sert tartışmalar sonunda) kabul etmiştir ve ardından 3100 kent ve köyde seçimler yapılmıştır.²⁶

Bu hıza rağmen, Macaristan'da yerel yönetim reformu diğer eski sosyalist ülkelerden daha kapsamlı olmuştur. Gerek bu yasalar gerekse ardından çıkan yasalar ve uygulamalardaki geniş ve kapsamlı bakış açısı belirli bir hazırlığın sonucuydu. 1980'lerin ortalarından itibaren Macar bilim adamları Batı Avrupa sistemleri üzerinde çalışıyordu. Macaristan'da hükümet değişmeden en az iki yıl önce, Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından, temel faaliyet alanı olarak, reformlar tartışılıyordu ve taslak yasalar hazırlanıyordu. Dolayısıyla 1989 da siyasal değişim yaşandığında Macaristan reformlar için hazırlıklıydı ve elinde ayrıntılı alternatifler vardı.²⁷

Bu ön hazırlık sonrası çıkarılan Macaristan yerel yönetimler yasası (1990), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına paralel hükümler taşıyordu, daha doğrusu, en önemli

²⁵ Macaristan Anayasası: (Çevrimiçi)

<http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=94900020.tv&dbnum=62>, 21.02.2007; Birgül Ayman Güler, "Macaristan", **ÇYYD**, C.4, S.3, Mayıs 1995, s.73–74

²⁶ Kenneth Davey, "Local Government in Hungary", (Ed.) Andrew Coulson, **Local Government in Eastern Europe**, Aldershot Hants, Edward Elgar, 1995, s. 57

²⁷ György Enyedi ve Ilona Kovacs, "The Rebirth of Local Government in Hungary", s.83; Kenneth Davey, a.g.e., s. 57–58

esin kaynağı Özerlik Şartı idi. Yasa ayrıca, 1949 öncesi kamu yönetiminden izler taşıyordu.²⁸

1990'da yürürlüğe giren yerel yönetimler yasası, kamusal gücün mekânsal dağılımında tamamen yeni bir durum ortaya çıkardı. Önceden önemli bir yere sahip olan il örgütlenmesi (county) varlığını korurken belediye, özerk bir yapı olarak yerel yönetim sisteminin temel unsuru haline geldi. Temel unsur olan belediyeler, köyler, kentler ve il statüsündeki kentler şeklinde örgütlenmiştir.

İller ve belediyeler arasında hiyerarşik bir ilişki yoktur. Anayasada da ifade edildiği gibi bütün yerel yönetimler temel haklar açısından eşittir. İl yerel yönetimleri ne belediyelerin üst organıdır ne de belediyeler üzerinde denetleme otoritesi vardır. Aralarındaki farklılık her birine verilen idari görevlerin farklı olmasından kaynaklanır.

Belediyeler, hizmetlerin yerine getirilmesinde geniş sorumluluklara sahiptir. Yasaların yasaklamadığı ve zorunlu görevlerin yerine getirilmesini engellemediği sürece her türlü yerel kamusal konuda sorumluluk alabilir. Bundan dolayı yerel yönetimlerin görevleri zorunlu ve ihtiyari olmak üzere ikiye ayrılır. Zorunlu görev ve yetkiler (kamu eğitimi, sağlık koruma gibi) parlamento tarafından kararlaştırılır ve bu görevlere ilişkin mali kaynaklar garanti edilir.²⁹

Yerel yönetimler yasasına göre, yerel özerklik kolektif yurttaşlık hakkıdır ve merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimi sadece hukukilik üzerinedir. Yasa, yerel yönetimlerin örgütlenmelerini şekillendirme ve çeşitli düzenlemeler yapma konularında özgür olduğunu kabul eder. Yerel yönetimler özgürce yatırım yapabilir, mülkiyetini

²⁸ Katalin Pallai, The Hungarian Experience of Decentralization, (Çevrimiçi) <http://www.pallai.hu/portal/downloads/book%20chapters/UNDP%20Hungarian%20LGs.pdf>, 01.02.2007, s.1; Zoltán Hajdú , “Local Government Reform in Hungary”, s.208; Istvan Temesi, “Local Government in Hungary”, (Ed.) Tamas M. Horvath, **Decentralization: Experiments and Reforms**, Budapest, OSI/LGI, 2000, s.347

²⁹ Istvan Temesi, Local Government in Hungary, s.349

satabilir ve birlikler kurabilir. Ayrıca yerel yönetimlerin hakları Anayasa Mahkemesi tarafından koruma altına alınmıştır. Bunun yanı sıra Anayasa mahkemesi yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin Anayasaya uygunluğunu da denetler.³⁰

1990 yasası bazı konuları daha sonra incelenmek üzere çözümsüz bırakmıştır (sonradan bu konular çözülmüştür). Çünkü bilindiği üzere, yasa sert tartışmalar sonucunda, net uzlaşmalar üzerine parlamentodan geçmiştir. Çözümsüz bırakılan, en çok tartışılan ve en önemli konu, bölgesel yönetimin rolü ve doğası üzerinedir- ki bu yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı geleneksel mücadelesini yeniden canlandırmıştı. Yasanın geçiş dönemindeki siyasal atmosferden dolayı, yerel yönetim yasası il yerel yönetimlerinin rolünü sınırlandırmıştır.³¹

Yasanın Macaristan kamu yönetiminde getirdiği yeniliklerden birisi de “Cumhuriyet Komiserleri’dir [vali]” (Representative of the Republic [Prefect]). Bu kurum da siyasal uzlaşma sonucu oluşmuştur. Cumhuriyet Komiseri, Başbakanın önerisi üzerine Devlet Başkanı tarafından atanır. Yerel yönetimlerin yasal denetçisi olarak hareket eder. Yasayla ya da hükümet düzenlemeleriyle tanımlanmış konularda, Cumhuriyet Komiseri ilk yönetsel otoritedir. Ayrıca, yasaların kendisine havale ettiği yargı ile ilgili konularda karar verir, hükümet tarafından emredilen görevleri yerine getirir ve bölgesi içerisinde yer alan devletin yönetsel ajanslarının faaliyetlerini koordine eder.³²

4.3.2. YEREL YÖNETİM YASASINDA 1994 DEĞİŞİKLİKLERİ

1994 yılında yerel yönetim yasasında önemli değişikliklere gidildi. Değişiklikler dört ana sebebe dayanıyordu: (1) Yerel yönetim sisteminin işleyişi ile ortaya çıkan dört yıllık

³⁰ György Enyedi ve Ilona Kovacs, “The Rebirth of Local Government in Hungary”, s.84

³¹ György Enyedi ve Ilona Kovacs, a.g.e., s.85; Siyasi partilerin yerel yönetim reformlarıyla ilgili görüşleri ve tartışmaları için bakınız: Brigid Fowler, **Debating Sub-state Reform on Hungary’s ‘Road to Europe’**, ‘One Europe or Several?’, Working Paper, 21/01, Şubat 2001

³² Zoltán Hajdú , “Local Government Reform in Hungary”, s.211

tecrübe, (2) Anayasa Mahkemesi ve diğer mahkemelerin verdiği kararlar, (3) Profesyonel ve bilimsel teorik analizler, (4) Diğer ülkelerdeki deneyimler. Bu sebepler çerçevesinde gerçekleşen değişikliğin ilkeleri şu şekildeydi:³³

1. 1990'da yaratılan yerel yönetim sistemi, iyi çalışıyordu ve kamu yönetiminin temel kurumları ve ilkeleri uygun şekilde kurulmuştu.
2. Yerel yönetimlere tanınan Anayasal garantilerin genişletilmeye ihtiyacı vardı.
3. Çelişkili ve yetersiz mevzuatın yeniden gözden geçirilme ihtiyacı.
4. Yeni görevliler ve temsilcilerin çalışmalarına yeni düzenlemelerin bilgisi ve gücü çerçevesinde başlayabilmesi için, sistem değişikliğinin yerel seçimler öncesi yapılması gerekiyordu.
5. Yerel yönetim sisteminin, siyasal, ekonomik ve anayasal koşullarla uyum içinde, sadece düzeltilmesi değil aynı zamanda geliştirilmesi arzu ediliyordu.

Yapılan ana değişiklikler genel olarak şu şekilde gerçekleşti:³⁴

- Bütün yerleşim birimlerinde Belediye başkanlarının doğrudan seçilmesi,
- Halk katılımının şekilleri ve tanıtımının güvenceleri düzenlendi ya da değiştirildi,
- Yerel temsilcilerin yükümlülükleri daha açık ifade edildi,
- Ortak yerel yönetim ofisleri oluşturmanın kuralları daha ayrıntılı düzenlenmiştir.
- İl yönetimi (county) bölgesel (territorial) bir yerel yönetim haline geldi ve rolü arttırıldı. Yeni fonksiyonlar tesis edildi, yasal statüsü değiştirildi ve il temsilcilerinin doğrudan seçilmesi öngörüldü.
- Başkent ve ilçelerine dair yasa yürürlükten kaldırıldı ve başkent'in yönetimi de bütün yerel yönetimleri düzenleyen yasalar çerçevesinde ele alınmaya başlandı.*

³³ Istvan Temesi, Local Government in Hungary, s.348

³⁴ A.e.

* 1991'de kabul edilen Başkent Yerel Yönetimi Üzerine Yasa (Act on the Capital Self-Government), 1994 değişikliği ile Yerel Yönetim Yasanın yedinci bölümüne eklenmiştir.

- Cumhuriyet Komiseri Kurumu kaldırıldı ve il ve başkent kamu yönetimi ofisleriyle yer değiştirdi.

4.3.3. BELEDİYE İFLAS YASASI

Macaristan’da yerel yönetimlere ilişkin incelenmesi gereken önemli bir gelişme de 1996 yılında çıkarılan Belediyelerin İflasına İlişkin Yasa’dır. Yasa iflas yasası (Act on Municipal Bankruptcy) olarak anılmakla birlikte, yasanın parlamentoda geçen şekli ile adı “Belediye Borçları Uyum Yasasıdır”.³⁵ Bu yasa Avrupa’da yerel yönetimlerin iflasına ilişkin kabul edilen ilk yasadır. Yasa belediyelerin borçlarını ödeyememeleri durumunda gerçekleşecek süreci düzenlemektedir. İflas etme kriterleri özel sektördeki iflas düzenlemeleri ile aynı, iflas süreci ise çok benzerdir.³⁶

İflas yasasının çıkarılma nedenlerine bakacak olursak, Macaristan’da belediyelerin borçlanmasına dair durumlarını iki döneme ayırmak gerekir: 1995 öncesi ve 1995 sonrası. 1995’e kadara belediyelerin borçlanmasına ilişkin, kısıtlayıcı bir hüküm bulunmamaktaydı. Belediyeler kâr getirici işletmeler kurabiliyor, yatırım projeleri için serbestçe borçlanabiliyordu. En önemlisi ise bunun için herhangi bir bakanlıktan ya da üst yönetim yapısından onay almak zorunda değillerdi.

Kısaca özetleyecek olursak Mart 1995 öncesi durum şu şekildeydi.³⁷

³⁵ **Act on Municipal Debt Adjustment, Law XXV of 1996.** Macaristan parlamentosu 29 Şubat 2000’de iflas yasasını yeniden düzenlemiş ve yasanın yeni hali 1 Ocak 2000’den geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

³⁶ Ákos Szalai v.d., “Local Government Budgeting: Hungary”, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013818.pdf>, 15.02.2007, s.347

³⁷ Karoly (Charles) Zoltan Jokay, **Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary 1995- 2002: Policy Suggestions for Russian Federation Legislation**, Budapest, 7 February 2003, s.3; Deborah Wetzel and Anita Papp, “Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary”, (Eds.) Jonathan Rodden v.d., **Fiscal Decentralization and The Challenge of Hard Budget Constraints**, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/hungary.01.26.01.doc>, 09.03.2007, s.31

- Yerel yönetimlerin bir bütçe yılı ya da daha fazla süreli borçlanmasına ilişkin kesin bir sınır yoktu,
- Merkezi yönetimin paylaştığı vergi gelirlerini, transfer ödemelerini, normatif yardımlarını ve altyapı yardımlarını yerel yönetimler borçlarının geri ödemesinde kullanamazdı (aslında burada merkezi yönetimin yerel yönetimlerin borçlarını karşılamayacağı ima edilmektedir),
- Yerel yönetimler, şehir meclisinin bir karar alarak onaylaması koşuluyla, hangi amaçla ve hangi koşullar da olursa olsun borçlanabiliyorlardı,
- Yerel yönetimler yasası da (1990), merkezi yönetimin yerel borçların sorumluluğunu üstlenemeyeceğini ifade ediyordu.

Belediyelere tanınan neredeyse sınırsız varlıklarını yönetme ve işletme kurma/ortak olma yetkileri, uygun tecrübe ve ihtiyatlı davranma yetisine sahip olmayan yerel yönetimlerin zorunlu görevlerini ve operasyonel bütçelerini tehdit ediyordu. Ekonomik bunalım ve mali darboğaza tepki olarak, yerel yönetimler aşırı borçlanmaya başladılar. Belediyeler kısa dönem açıklarını kapatabilmek için uzun dönem borçlanmaya başladılar. Birçok borç gereksiz ve kamusal amaç taşımıyordu. Yıldan yıla artmaya başladı ve bazı yerel yönetimler ödemelerini geciktirmeye başladı. Bu ortamda borç veren kurumlar hükümet nezdinde -yerel yönetimlerin iflastan kurtarılmasını sağlamak için- yerele yardımda bulunması amacıyla lobi yapmaya başladılar. 1994 sonunda merkezi yönetim yerel yönetimlerin sorumsuz borçlanma ve aktivitelerini nasıl dizginleyebileceğine dair yöntemler üzerinde düşünmeye başladı. Bu da 1996 belediye iflas yasasının onaylanmasına kadar gitti.³⁸ Aslında 1995 sonunda birkaç belediye, lobi yaparak, kötü yönetim ve aşırı borcun sebep olduğu mali sorunlarını çözmek için

³⁸ Deborah Wetzel and Anita Papp, “Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary”, s.31; Charles Jokay, Gabor Szepesi ve György Szmetana, Municipal Bankruptcy Framework and Debt Management Experiences 1995- 2000, **Intergovernmental Finances in Hungary – A Decade Of Experiences: 1990-2000**, World Bank Institute, 2004, s.1; Yasa Macar Parlamentosu tarafından %16 ya karşı %84 çoğunlukla onaylanmıştır.

merkezi yönetimin genel rezervlerinden bir kereliğine yardım almışlardır. Kuşkusuz yaşanan bu gibi durumlarda, merkezi yönetim için kötü bir örnek olmuştur.³⁹

Aslında bu yasadan önce Macaristan'da 1980'lerin sonlarından beri yürürlükte olan şirketlerin iflasına ilişkin bir yasa vardı. Ancak, bu yasa belediyelerin borçları için bütünüyle uygulanmıyordu, devlet belediyelerin görevlerini devralmadıkça tasfiye edilemiyordu. Çünkü her vatandaşın yerel seviyede temsili anayasal bir haktı ve yerel yönetimler ticari bir girişim gibi tasfiye edilemezdi. Bundan dolayı, uygun bir biçimde belediyelerin borçlarının uyumlandırılmasının tanımlanması gerekiyordu.⁴⁰

Macaristan'da belediyelere ait bazı malvarlıkları borçlara teminat olarak gösterilemez ve belediyeler tarafından satılamaz. Bunlar zorunlu hizmetlerin görülmesinde kullanılan bütün mülkleri içerir. Örneğin, okullar, tarihi anıtlar, parklar ve caddeler gibi. Bunun yanı sıra normatif devlet yardımları, gelir vergisi ve diğer paylaşılan vergi gelirleri borç ödeme ve teminat için kullanılamaz. 1995 öncesi, bankalar hazineden belediyelere transfer edilen paralara kolaylıkla el koyabiliyordu. Ancak daha sonra Maliye Bakanlığının, çeşitli kaynaklardan oluşan belediye fonlarına el konulmasının yasaklanmasına dair kararnamesi (decree) ile bu durum yasaklanmıştır. Bunun sebeplerinden birisi de bu durumun belediyelerin zorunlu görevlerini yerine getirmesini tehlikeye atmasıydı. Macaristan'da malvarlıkları ve gelirler üzerine konan bu kısıtlamalar, belediyelerin borçlarının kontrolü için gayet etkili olmuştur. Ayrıca, yerel yönetimlerin ve ona bağlı kuruluşların finansal faaliyetlerinin dâhili bir denetim mekanizması ile denetlenmesi yasayla zorunlu hale getirilmiştir. Normalde kamu fonlarının kullanımının takibini Sayıştay (**the State Audit Office**) yapmakla beraber,

³⁹ Hükümet, 1092/1995 (IX.28) sayılı karar ile kendi hatalarından dolayı mali açıdan tehlikeye girmiş belediyelerin masraflarının bir bölümünü kapatmak üzere fon transfer etmiştir. Bunlar **Bakonszeg, Nágocs, Bátorliget, Szerencs** ve **Páty** belediyeleridir. Szerencs hariç, bu belediyelerin hepsi sonradan iflas sürecine girmiştir. Karoly (Charles) Zoltan Jokay, **Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary 1995- 2002: Policy Suggestions for Russian Federation Legislation**, s.3

⁴⁰ Pryianka Sood, "Eastern and Central Europe: Hungary", Ed. Mila Freire and John Peterson, **Subnational Capital Markets in Developing Countries From Theory to Practise**, Washington, World Bank and Oxford University Press, 2004, s.536

yılda çok az tam denetim yapabilmekte buda fonların kötü kullanılması, israfı ve dolandırıcılığa konu edilmesinin önüne geçmekte yeterli olamamaktadır.⁴¹

İflas yasının çıkmasının ana sebebi, bir belediyenin borcunu ödeyememesi durumunda ne olacağını açık bir şekilde ifade ederek, aynı zamanda temel kamu hizmetlerinin sürdürülmesi, borçlunun, kredi verenlerin ve devlet bütçesinin korunmasıdır. Avrupa ve Kuzey Amerika'da kullanılan sıkı düzenlemeler yerine, Macar hükümeti hem borç alanların hem de borç verenlerin aldıkları kararlardan sorumlu tutulmalarına karar verirken, zorunlu hizmetlerin yerine getirilmesini güvence altına alacak mekanizmaları da yerine koymuştur.⁴²

Yasanın hazırlanması aşamasında, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının bürokratlarının yanı sıra bazı uzmanlarda atanmıştı (ticari şirketlerin iflasına ilişkin davalara bakan hâkimler ve uygulamanın içinde olan iflas görevlilerinin yanı sıra **belediye maliyesi ile ilgili gönüllü yabancı uzmanlar**). Bu heyetin çalışmaları sonucunda, eğer devlet belediyelerin borçlanmalarının yasal ve yönetsel risklerinin kontrolünü üstlenmek konusunda isteksiz ise, çıkacak yasanın şu amaçlara hizmet etmesi gerektiği yolunda bir teklif ortaya çıkmıştır. Buna göre:

- Borç verenlere gerekli saygıyı göstererek, belediyelerin borçlarını ödeyemeyecek duruma gelmesinin önüne geçilmeli ve önlenmeli,
- Süreçten etkilenen kredi verenlerin takip edeceği yasal ve yönetsel prosedür açık bir şekilde ortaya konulmalı,
- Yeniden yapılanmayı ve çözüm prosedürlerini sağlamalı,
- Ulusal hükümetin yerel borçlanmalara kefil olmayacağı kesin şekilde ortaya koymalı,
- Kamu hizmetleri sürdürülmeli,

⁴¹ Karoly (Charles) Zoltan Jokay, **Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary 1995- 2002: Policy Suggestions for Russian Federation Legislation**, s.9

⁴² A.e.

- Yerel vergi ve gelirlerinin artışı ölçüsünde, borçlanmanında artmasına izin verilmeli. Belediyelerin sorumsuzca borçlanmasının önlenmesi için bu yasa dışında, önleyici yeniden yapılanma, bütçe kesintileri ve bazı acil yardım fonlarının oluşturulması gibi yöntemlere de başvurulmuştur.⁴³

Başlangıçtan itibaren, belediyeler için en geniş kredi kaynağı bankalardan alınan borçlar olmuştur. Özel bankalar borç vermek konusunda serbest olmalarına rağmen, kamu bankaları bu alanda egemen olmuştur. Belediyelerin borçlanmaları konusunda Ulusal Tasarruf Bankası (The National Savings Bank/The Országos Takarékpénztar és Kereskedelmi Bank[OTP]) ilk yıllar neredeyse tekel gibiydi. Bankanın bugünde belediyelere verdiği borç miktarı artmakla beraber, belediye borç para piyasasındaki payı %55'e gerilemiştir.⁴⁴

Yasanın geçtiği 1996 yılının ilk çeyreğinde uzmanlar ve medya tarafından yapılan tahminler 50 ile 100 arası belediyenin acilen iflasını deklare edecekti. Ancak uygulamada pek de tahmin edildiği gibi olmadı.⁴⁵ Yasanın yürürlüğe girdiği Haziran 1996'dan 2003 yılının sonuna kadar işleme konan toplam 19 iflas vakası vardır. Bunlardan 6'sı tasfiye ile sonuçlanırken, 11 vakada anlaşmaya varılmış, ikisinde ise süreç devam etmektedir.⁴⁶ Yaşanan bu vakalar mahkeme sürecine girmiş olanlardır, oysa bunların dışında yaklaşık 100 civarı belediye de iflas tehdidiyle karşı karşıya kalmış ancak bu sorunu mahkeme dışında kredi verenlerle anlaşma yoluyla çözmüştür.

⁴³ A.e., s.10-11

⁴⁴ Pryanika Sood, "Eastern and Central Europe: Hungary", s.534.

⁴⁵ Kuşkusuz bunda devletin yapmış olduğu bütçe açığı yardımının da etkisi olmuştur. Sonuç olarak, yılda 700-1000 arası belediye bu programa başvurmuştur. 2002 rakamlarıyla 1000 civarı belediye bu yardımdan faydalanmaktadır. Böylece daha fazla sayıda yerel yönetimin iflasının önüne geçilmiş olmaktadır. (Bu yardımlar sadece zorunlu kamu hizmetlerini görülmesinde kullanılmaktadır. Hiçbir borç ödemesinde kullanılmaz).

⁴⁶ **Tasfiye (Liquidation)**, ile anlatılmak istenen yerel yönetimlerin malvarlıklarının elden çıkarılarak elde edilen gelirin kredi verenlere ödenmesidir. İflas vakalarının ayrıntısı için bakınız: Karoly (Charles) Zoltan Jokay, **Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary 1995- 2002: Policy Suggestions for Russian Federation Legislation**, s.22 vd.; İflas sürecini mahkemede uzamasının sebeplerinden en önemlisi birçok aşamada mahkeme kararına karşı temyize gidilebilmesidir.

Tablo.8.**Macaristan’da İflas Sürecine Giren Belediyeler, 1996–2003**

BELEDİYE	NÜFUS	BORÇ (Milyon HUF)	İFLAS SÜRECİNİN BAŞLANGICI	SÜREÇ SONU (Mahkemenin Kararı Onaylaması)	SONUÇ
Bakonszeg	1278	154	2.8.1996	30.7.1998	Tasfiye
Bótorliget	783	65	5.7.1996	10.3.1998	Anlaşma
Csány	2298	46	7.7.1996	17.3.1997	Anlaşma
Egerszólát	1107	24	1.7.1996	17.3.1997	Anlaşma
Páty	4998	400	29.7.1996	8.2.1999	Tasfiye
Nágocs	856	123	7.8.1996	2.7.1998	Anlaşma
Kács	654	32	28.11.1996	3.6.1997	Anlaşma
Domaháza	1082	22	3.11.1997	1998	Anlaşma
Somogyudvarhely	1208	31	17.2.1998	30.10.1998	Anlaşma
Sóstófalva	3509	6	4.1.1999	7.12.1999	Anlaşma
Sáta	1391	45	3.2.1999	11.7.2002	Tasfiye
Sorokpolány	825	11	8.3.1999	9.12.1999	Anlaşma
Csepreg	3333	93	18.3.1999	6.4.2000	Tasfiye
Somogyfajsız	553	86	8.7.1999	6.7.2001	Tasfiye
Bakonszeg (2)	1278	60	21.6.2000	10.9.2002	Tasfiye
Gilvánfa	341	26	31.8.2000	Devam ediyor	Devam ediyor
Nágocs (2)	856	45	14.8.2000	12.4.2002	Tasfiye
Atkár	1685	86	21.9.2001	16.7.2002	Anlaşma
Dunafalva	1185	-	20.2.2003	Devam ediyor	Devam ediyor

Kaynak: Karoly (Charles) Zoltan Jokay, **Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary 1995- 2002: Policy Suggestions for Russian Federation Legislation**, Budapest, 7 Şubat 2003, s.22–23; Matt Glasser and Mihaly Kopanyi, “**Municipal Insolvency Principles and Practise – Comparing the cases of Hungary and South Africa**”, World Bank, Power Point Presentation, 2006, s.8

NOT: Yanında (2) işareti bulunan belediyeler 2. kez iflas sürecine girmişlerdir. Bunun sebebi belediye borç uyum sürecine girmesine rağmen süresi içinde başvurmayan bazı kreditorlerdir. Bu nedenle ilk sürecin bitiminden itibaren 2 yıl bekledikten sonra başvuruda bulunmuşlardır.

İflas sürecine girmiş belediyelerin ortak özelliklerine bakacak olursak:

- 1) İflas sürecine giren bütün yerel yönetimlerin ortak özelliği en temel kamu hizmetlerini dahi yerine getiremeyecek aşamaya gelmiş olmasıdır.
- 2) Özellikle küçük belediyelerin (Csány, Egerszólát, Páty, Kács, Somogyudvarhely, Sorokpolány, Sorokpolány, Aktár, Csepreg) büyük altyapı projelerine -Doğalgaz dağıtım şebekesi gibi- girdiğini görmekteyiz. Sadece teknik olarak değil finansal açıdan da gerçekçi olmayan bu yatırımlar nedeniyle belediyeler iflas sürecine girmiştir. Büyük kısmında da doğalgaz dağıtım sistemi borçların ödenmesi için satılmıştır (Csány, Egerszólát, Kács). Aslında bankalarda en azından 1994–1996 döneminde küçük belediyelere, gerçekçi olmayan projeleri için borç verme konusunda istekliydiler. Bunun sebebi borcunu ödeyemeyecek duruma gelen belediyelerin borçlarının devlet tarafından ödeneceği tahminiydi.
- 3) Bazı belediyeler ise mecburi olmamasına rağmen bazı lüks yatırımlar ya da kâr getirici faaliyetler içine girmiştir (Bakonszeg, Nágocs, Somogyudvarhely, SÁta). Örneğin ülkenin yoksul bir alanında bulunan Bakonszeg belediyesi kaplıca şirketi kurmuş bunun yanı sıra tatil köyü inşaatına girişmiş ve nihayetinde iflas sürecine girmiştir.
- 4) Sorokpolány ve Csepreg belediyeleri ise ilginç şekilde yasayı yetersiz yorumlamalarından dolayı iflas sürecini yaşamıştır. İki belediye de doğalgaz dağıtım sistemi kurmuş ve hükümetten katma değer vergisi talebinde bulunmuştur. Fakat bu yetki verilmeyince iki belediye de iflas sürecine girmiştir.

- 5) Gilvánfa belediyesi ise az gelişmiş bir bölgede bulunan ve ikamet edenlerin hepsinin çingene olduğu küçük bir köy belediyesidir. Neredeyse bütün halkın sosyal yardımla yaşadığı ve zorunlu hizmetlerini sadece borçla yerine getirebildiği için iflas sürecine giren bir belediyedir.
- 6) Son olarak Tablo:3'te de gösterildiği gibi ister tasfiye isterse anlaşma yolu ile borç uyum süreci kapanmış olsun, yerel yönetimlerin sadece bazıları borçlarının tamamını ödeyebilmiştir.

Tablo.9.

Macaristan'da İflas Sürecine Giren Bazı Belediyelerin Kredi Verenlerin Talebini Karşılama Oranları

Belediye	Borç (milyon HUF)	Kredit Verenlere ödenen miktar (milyon HUF)	% Talebin ne kadarını karşıladı	Sonuç
Atkár	86	2	2	Anlaşma
Bakonszeg (1)	154	2	1	Tasfiye
Bakonszeg (2)	60	0	0	Tasfiye
Bótorliget	65	65	100	Anlaşma
Csány	46	46	100	Anlaşma
Egerszólát	24	24	100	Anlaşma
Nágocs (1)	123	30	24	Anlaşma
Nágocs (2)	45	0.17	0	Tasfiye
Páty	400	227	57	Tasfiye

Kaynak: Karoly (Charles) Zoltan Jokay, **Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary 1995- 2002: Policy Suggestions for Russian Federation Legislation**, Budapest, 7 February 2003, s.28

Belediye Borçları Uyum Yasası 7 ana aşamadan meydana gelmektedir: 1) Borç uyumlandırma prosedürünün başlatılması, 2) Dilekçenin mahkemece gözden geçirilmesi, 3) Borç uyum komitesinin formüle edilmesi, 4) Acil durum bütçesinin kabul edilmesi, 5) Mali yeniden yapılanma planı ve teklif edilecek anlaşmanın formüle edilmesi, 6) Borç anlaşması için müzakereler, 7) Belediyeye ait varlıkların tasfiyesi (Eğer anlaşmaya varılamazsa).

Yasaya göre borçların yeniden yapılandırılması belediye veya kredi verenler tarafından mahkeme kanalıyla istenebilir. İflasın söz konusu olabilmesi için bazı koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bir faturanın veya ödeme emrinin veya vadesi gelmiş bir borcun 60 gün içinde ödenmemesi, mahkeme kararına bağlanmış bir yükümlülüğün yerine getirilmemesi ya da daha önce alınmış bir iflas kararından kaynaklanan mali yükümlülüğün ödenmemiş olması gibi. Bu koşullardan birinin gerçekleşmesi durumunda belediye başkanı, belediye meclisine durumu bildirmek ve 8 gün içerisinde mahkemeye dilekçe vermek zorundadır.⁴⁷ Mahkeme 15 gün içerisinde dilekçeyi inceler. Bu aşamada gerek görürse ek bilgi ve düzeltme isteyebilir. Belediye başkanı mahkemenin taleplerini 8 gün içerisinde cevaplandırmak zorundadır. Mahkeme belediyenin gerçekten kriz durumunda olduğunu ve yükümlülüklerini karşılayamadığını yani iflas koşullarının gerçekleştiğini belirlerse, borç uyum sürecinin başladığını deklare eder⁴⁸ ve bir '**iflas memuru (Trustee/Receiver)**' atar. İflas memuru, yerel yönetimin ticari faaliyetlerini gözetler ve yerine getirilmesi zorunlu kamu hizmetlerinin görülmesini sağlar. İflas memuru her türlü ödeme emrini ve borç senetlerini imzalar. Borç uyum sürecine girildikten sonra yerel yönetimin faaliyetleri ciddi biçimde sınırlanır. Bu nedenle yeni borç alamaz, yeni şirket kuramaz ya da mevcut şirketlere ortak olamaz.⁴⁹

⁴⁷ Kredi verenlerde, belediyenin borçlarını ödeyemeyecek durumda olması sebebiyle -örneğin ödeme emrinin 60 gün içinde ödenmemesi durumunda- mahkemeye dilekçe verebilir.

⁴⁸ Mahkeme iflasa ilişkin dilekçeyi reddetmesi halinde temyiz yolu açıktır.

⁴⁹ John Petersen and Marcela Huertas, "Monitoring and Intervening in Subnational Government Finances", Ed. Mila Freire and John Petersen, **Subnational Capital Markets in Developing Countries**,

İflas memuru, belediye başkanı, noter, belediye meclisi finans komisyonu başkanı ve diğer bir belediye meclisi üyesinden oluşan “**borç uyum komitesi**”, yerine getirilmesi zorunlu kamusal fonksiyonların detaylı listesini ve finansman biçimlerini içeren “acil durum bütçe taslağını” hazırlar.⁵⁰ Ancak burada da önemli kısıtlamalar mevcuttur. Acil durum bütçesi; yararlanma oranı %50’den daha az olan sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler ve eğitim hizmetleri için kaynak tahsis edemez.

Daha sonra yeniden yapılanma programını tanımlamak amacıyla uzlaşma görüşmeleri başlar. Burada asıl amaç, borçlu ile alacaklının anlaşmasını sağlamaktır. Tarafların üzerinde anlaşıldığı uzlaşma metni mahkemeye sunulur. Varılan anlaşma, ilgili yasanın gereklerini yerine getiriyorsa borç uyum süreci tamamlanmış olur.⁵¹ Eğer anlaşma sağlanamazsa mahkemeye anlaşmanın olmadığı bildirilir. Mahkeme, belediyenin malvarlıklarının ve potansiyel tasfiye edilebilecek malvarlıklarının envanter raporunu ister. İflas memuru raporu hazırlar ve mahkemeye yorum ve gözden geçirmesi için sunar. Mahkeme tasfiye planını onaylar (bu aşamada temyize gidilebilir). Malvarlıkları tasfiye edilir. Kredi verenler nakit ya da malvarlığı olarak alacaklarını alabilir (bu aşamada temyize gidilebilir). İflas memuruna ücreti ödenir. Sonuç yayımlanır ve borç uyum süreci sona erer.⁵²

Washington, World Bank ve Oxford University Press, 2004, s.168–169; Juliana H. Pigeay, **Fiscal Decentralization and Local Government Finance in Hungary 1989–1999**, Draft, Washington, Ağustos 1999, s.79

⁵⁰ Çeşitli yasa ve düzenlemelerde belediye borç uyum sürecine girse dahi yerine getirilmesi zorunlu görevleri sayar: Cenaze hizmetleri, bacaların temizlenmesi, caddelerin temizliği, doğal çevrenin korunması, içme suyu temini, aydınlatma, flora ve faunanın korunması, itfaiye hizmetleri, temel sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler, sivil savunma... gibi. Bu görevler yasanın sonunda ek olarak verilmiştir.

⁵¹ John Petersen ve Marcela Huertas, a.g.e., s.168-169; Besim Bülent Bali, “Mali Desentralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi”, (Ed.) Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, İstanbul, Güncel Yayıncılık&Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, 2006, s.173-174; Juliana H. Pigeay, a.g.e., s.79

⁵² Deborah Wetzel and Anita Papp, “Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary”, s.39

Macaristan’da çıkarılan belediyelerin iflasına ilişkin yasa, uluslararası kurumlar tarafından geliştirilen mali desentralizasyon modeline uygun bir durumdur. Başta Dünya Bankası olmak üzere, uluslar arası kurumlar tarafından desteklenen bu modelde amaç, yerel yönetimlerin kredi verilebilirlik gücünü arttırmak amacıyla gelir yönetimini geliştirmek; yerel yönetim birimlerinin mali performans denetimi sistemini yeniden düzenlemektir. Bu modelin alt başlıklarından birisi de, “**yerel yönetimler aldıkları borçlara karşılık olarak sağlam güvenceler verebilmeli, bunun için yerel yönetimlerin iflas edebilmelerine olanak sağlayan yasal düzenlemeler yapılmalıdır**”.⁵³

Kuşkusuz bu durum proje finansmanının küresel sermaye açısından daha kârlı ve hukuksal açıdan daha sorunsuz hale gelmesi için yapılan girişimlerdenidir. Örnek vaka Macaristan’da yürürlüğe giren Yerel yönetim iflas yasasının belediyelerin kredi verilebilirliğini arttırdığı ileri sürülmekte ve bu yasa uyarınca yerel yöneticilerin aldıkları kredileri daha üretken ve geri dönüşü yüksek alanlara kaydırması beklenmektedir. Kısaca yerel kentsel altyapı yatırımlarının ödeyebilecek olanlara hizmet üretilmesine yönelik kârlı alanlara piyasa mantığı içerisinde yönelmesi bu yasayla sağlanmaya çalışılmıştır.⁵⁴

4.4. MACARİSTAN’DA YEREL YÖNETİMLER VE AVRUPA BİRLİĞİ

4.4.1. MACARİSTAN’IN BUGÜNKÜ YEREL YÖNETİM YAPISI

Macaristan anayasasının dokuzuncu bölümü, Yerel Yönetimler başlığı altında, yerel yönetimleri düzenlemiştir. Buna göre Macaristan’da yerel yönetimler iki kademelidir:

⁵³ Tayfun Çınar ve B. Ayman Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, Ankara, TODAİE Yayın No:313, 2004, s.21

⁵⁴ A.e., s.29–30

Belediye ve İl. Başkent Budapeşte'nin ise farklı bir statüsü vardır. Yerel yönetimler yasasının yedinci bölümünde ayrıca düzenlenmiştir. Başkent'in ilçe belediyeleri ile başkent'in merkez yönetiminin birbirinden farklı yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır.

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi iller ve belediyeler arasında hiyerarşik bir ilişki yoktur. İl yerel yönetimleri ne belediyelerin üst organıdır ne de belediyeler üzerinde denetleme otoritesi vardır. Aralarındaki farklılık her birine verilen idari görevlerin farklı olmasından kaynaklanır.

Tablo.10.

Macaristan'da Yerel Yönetim Sayıları

Başkent Belediyesi	1
Başkent İlçe Belediyeleri	23
İller	19
İl Statüsündeki Kent Belediyeleri	22
Diğer Kent Belediyeleri	195
Köy Belediyeleri	2913
Toplam	3173

Kaynak: Istvan Temesi, Local Government in Hungary, Ed. Tamas M. Horvath, **Decentralization: Experiments and Reforms**, Budapest, OSI/LGI, 2000,s.379

4.4.1.1. BELEDİYE

Belediyeler yerel yönetim sistemin temel birimleridir ve köy, kent ve il statüsündeki kentler gibi yerleşimler de belediye şeklinde örgütlenmiştir. **İl statüsündeki kentler**'in (**Town/City of County Rank**) anlamı, bazı kentlere yerel yönetim yasası ile özel bir

statü verilmesidir. Buna göre nüfusu 50.000'in üzerinde olan kentler, belediye meclislerinin başvurusu üzerine, Parlamento'dan bu statüyü elde edebilirler.⁵⁵

Yerel yönetimler yasasının sekizinci kısmında belediyelerin yerine getireceği hizmetler şu şekilde sayılmaktadır: Mekânın Geliştirilmesi, Mekânsal Planlama, Doğal Çevrenin ve Yapıların Korunması, Konut İdaresi, Su Kaynaklarının Planlanması ve Kanalizasyon, Mezarlıkların Bakımı, Kamusal Alanların ve Yolların Bakımı, Toplu Taşıma, Kamu Sağlığının ve Yerleşimin Temizliğinin Sağlanması, İtfaiye Hizmetleri, Okul Öncesi Eğitim ve İlköğretim, Sağlık ve Sosyal Hizmetler gibi.

Bu hizmetlerden bir kısmı Macaristan'daki yerel yönetimlerin tamamı için zorunlu görevlerdir: Okul Öncesi Eğitim, İlköğretim, Yaşlı İnsanlara Kişisel Hizmet, Engelli İnsanların Barınması, Temel Sağlık Hizmetleri, Temiz Su Temini, Kanalizasyon, Cenaze Hizmetleri, Çöp Toplama, Yolların Bakımı, Aydınlatma, Etnik Azınlıkların Haklarının Korunması. Bazı görevler ise –mastır planlar gibi- bütün yerel yönetimler için değil kent belediyeleri için zorunlu bir görevdir.⁵⁶

Belediyeler ayrıca mali kaynakları ve yerel halkın ihtiyaçları çerçevesinde yasayla belirlenmemiş hizmetleri de sunabilirler. Bu kategoride kamu yararına olan, zorunlu hizmetlerin yapılmasını riske atmayan ve yasayla başka bir kuruma verilmemiş olan her türlü faaliyeti yapabilir.⁵⁷

⁵⁵ Bu statüyü alan kentler yine belediye yönetimidir ancak aynı zamanda il yönetiminin sahip olduğu bazı yetki ve fonksiyonlara da sahip olurlar. Ayrıca bu kentler, alt kademelerinde ilçe oluşturabilir ve ilçe ofisleri kurabilirler. Bugün Macaristan'da toplam 22 tane il statüsünde kent vardır.

⁵⁶ Zorunlu ve isteğe bağlı görevlerin ayrıntısı için bakınız: Eva G. Fekete v.d., "Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary", (Ed.) Pawel Swianiewicz, **Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Government in Central and Eastern Europe**, Budapest, Local Government and Public Service Initiative, 2002, s.48 vd.

⁵⁷ Emin Dedeoğlu, a.g.e., s.13

Belediyelerin gelirlerine bakacak olursak, geçmişte yerel yönetimler için en önemli gelir kalemlerinden biri yerel yönetim yatırımlarından elde edilen kârlardı, ancak bugün pek çok yerel yönetim için bu önemsiz bir duruma gelmiştir.

Bugün Macaristan’da yerel yönetimlerin gelirleri şunlardan oluşur: Yerel vergiler, Harç ve ücretler, Yerel yönetimlerin varlıklarını satarak elde ettikleri gelirler, Merkezi yönetimden yapılan transferler ve Borçlanma.⁵⁸

Yerel vergiler, tamamı yerel yönetime ait öz vergi gelirleridir. Bunlar, bina ve arazi üzerinden alınan **emlak vergisi**, konutlar ve işyerleri ile turizm üzerinden alınan **komünal vergidir**. Ayrıca kâr amaçlı işyerlerinden alınan **işletme vergisi** vardır. Bu vergilerin alt ve üst sınırları merkezi yönetim tarafından belirlenir.

Kullanım ücretleri ve harçlar yerel yönetim kuruluşları ve kamu hizmeti yapan kuruluşlar tarafından toplanır. Bunlara örnek olarak okullardaki yemeklerden alınan ücretler, kamuya ait alanların kullanımı için alınan ücretler, park ücretleri verilebilir.

Yerel yönetimlerin varlıklarını satarak elde ettikleri gelirler diğer bir gelir kalemidir. Macaristan’da yerel yönetimler yasasının çıkması ile pek çok devlet mülkü (arazi ve binalar), hangi yerel yönetimin yasal sınırları içerisinde ise o yönetime devredilmiştir. Ve yerel yönetimler bu mülkleri kullanmak ya da elden çıkarmak konusunda özgürlüğe sahiptirler. Bunun en önemli istisnası devlet yatırımları ve Devlet Emlak Ajansı (the State Property Agency) tarafından idare edilen büyük ticari

⁵⁸ Macaristan’da yerel yönetimlerin gelirleri ve harcamaları hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: József Hegedüs, **Decentralization and Structural Adjustment in Hungary**, Paper for Second International Conference on Decentralization, Manila, July 25-27, 2002, s.1-28; Robert Ebel v.d., **Sorting Out Intergovernmental Roles and Responsibilities in The Hungarian Transition**, World Bank Institute, Washington, May 2000; Juliana H. Pigey, **Fiscal Decentralization and Local Government Finance in Hungary 1989-1999**, Draft, Washington, Ağustos 1999, s.16-30; Richard M. Bird v.d., “Financing Local Government In Hungary”, **Decentralization of the Socialist State**, Worldbank Regional and Sectoral Studies, Washington, 1995, s.69-116

mülklerdir. Eğer bu yatırımlar da özelleştirilirse yerel yönetimler arazinin değeri kadar telafi payı alır.⁵⁹

Uygulamada, yerel yönetimler büyük miktarlarda mülkü elden çıkarmıştır.⁶⁰ Bunların başlıcalarını kamuya ait konutlardır oluşturur –ki genelde çok düşük fiyatlara sayılmıştır. Dolayısıyla elde edilen gelirler de çok az olmuştur. Birçok vakada ise yerel yönetimler kamu arazilerini ve diğer malvarlıklarını arttırmak için, çok yoğun ve istekli bir şekilde, özel sektörle riskli ortaklık anlaşmaları yapmış ya da ortaklığa girmiştir.⁶¹

Yerel yönetimlerin malvarlıklarının satılmasından elde ettikleri gelirler 1995–1997 yılları arasında kendi gelirlerinin %32-35’ini oluştururken, 1998’den sonra bu oran düzenli olarak düşmüştür. Bu da bu gelirlerin “bir kerelik gelir” olduğunu göstermektedir.⁶²

Merkezi yönetimden yapılan transferler yerel yönetimlerin en önemli gelir kalemidir. Son on yıldır yerel yönetimlerin gelirlerinin %65-70’i buradan sağlanır. Bu transferler, paylaşılan vergi gelirleri, normatif yardımlar (Normative Grants), koşullu yardımlar (Earmarked Grants), özel yardımlardan (Special Grants) oluşur.

Bu transferlerden ilki merkezi yönetimin yerel yönetimlerle paylaştığı vergi gelirleridir. Bunlar, **gelir vergisi** ve **motorlu taşıtlar vergisidir**. Her iki verginin de kontrolü ve yönetimi merkezi yönetimin elindedir. Gelir vergisinde yerel yönetimlerin

⁵⁹ Nick Devas, “Local Government Finance in Hungary: Issues and Dilemmas”, Andrew Coulson(Ed.), **Local Government in Eastern Europe**, Aldershot Hants, Edward Elgar, 1995, s.223

⁶⁰ Bu aşamada daha önce devletin mülkiyetinde olan fakat belediyelere devredilen mülkler, kamuya ait konutlar ve diğer binalar (mağazalar, küçük dükkânlar, garajlar), boş alanlar, tarihi binalar ve ulusal parklardan oluşur. Gabor Peteri, “Market as Pressure or Market as Possibility: The Framework Of Local Economic Development in Hungary”, (Ed.) Edward G. Goetz, Susan E. Clarke, **The New Localism: Comparative Urban Politics in a Global Era**, California, Sage, 1993, s.111

⁶¹ Nick Devas, a.g.e., s.223

⁶² József Hegedüs, a.g.e, s.10

alacağı oran yıldan yıla değişmektedir. Örneğin 1991’ de %50 olan bu oran, 1994’de %30’a düşmüş; 1997’de %38 iken 1998’de %40 olmuştur.⁶³

Normatif yardımlar (Normative Grants), merkezin yaptığı en önemli yardımı oluşturur. Normatif yardımlar herhangi bir koşula bağlı değildir. Macaristan’da yardım sistemi formüle dayalıdır. Örneğin 2000 yılında bu yardımların hangi miktarda dağıtılacağını belirlemek üzere, her biri kendi içerisinde bir formül ya da hedefe sahip 26 başlık vardı (okullarda okuyan öğrenci sayısı, hastanede yatan hasta sayısı, tiyatrolardaki izleyici sayısı gibi). Belediyeler bu kriterlere göre destek alırlar, ancak aldıkları bu fonları nereye tahsis edecekleri konusunda kendilerini bağlayıcı bir kural yoktur.⁶⁴ Uygulamada bu yardımların en büyük miktarı eğitim kriterine dayalı olarak (1998’de bu yardımların üçte ikisi), ikinci en büyük miktar ise sosyal refah görevleriyle ilgili kriterler temel alınarak dağıtılmaktadır.⁶⁵

Belirli bir amaca yönelik koşullu yardımlar (Addressed and Targeted Subsidies) ise normatif yardımlardan sonraki en önemli kısmı oluşturur. Bu yardımların ikisi de yatırım amaçlıdır. 2000 yılında miktarı 52,3 HUF (Macar Forinti) a kadar yükselmiştir. Bu yardımlar, yıllık olarak parlamento tarafından tanımlanan öncelikli alanlarda belediyelerin yatırımlarını (temiz su temini, kanalizasyon, eğitim ve sağlıkla ilgili) destekler. Belirli bir amaca yönelik verilen yardımlar (Addressed subsidies) başlangıçta daha çok bölgesel çaplı büyük yatırımların devam ettirilmesi ya da tamamlanması için verilirken bugün yeni yatırımların desteklenmesi içinde verilmektedir.

Hedefli yardımlar ise bir ‘matching’ yardımdır. Desteklenen programlar ve oranları yıldan yıla değişebilmektedir. 1999–2000 yıllarında öncelikler atık işleme fabrikaları ve kanalizasyon ağları, özel tıbbi cihaz alımı, eğitim binalarının yeniden inşası gibi

⁶³ Robert Ebel v.d., **Sorting Out Intergovernmental Roles and Responsibilities in The Hungarian Transition**, s.6

⁶⁴ Ákos Szalai v.d., “Local Government Budgeting: Hungary”, s.345

⁶⁵ József Hegedüs, a.g.e., s.12

konularda yoğunlaşmıştır. Son yıllarda belirli bir amaca yönelik koşullu yardımlarda en önemli payı su sektörü almaktadır (bu yardımların % 47'si).⁶⁶

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yaptığı transferlerden bir diğeri de sağlık alanında yapılan **sosyal güvenlik transferleridir**. Bunlar doğrudan doğruya yereldeki sağlıkla ilgili kuruluşlara gönderilir. Bunun dışında tiyatrolara, itfaiye teşkilatına, eğitime ek destek gibi farklı alanlarda da merkezi yönetim doğrudan doğruya ilgili kuruluş için transferlerde bulunmaktadır.⁶⁷

Dengeleme (denkleştirme) yardımları (**Equalization Grants**), yönetimler arası mali ilişkilerde önemli bir konudur. Yerel yönetimlerin harcama ihtiyaçları ve mali kapasitelerinin denkleştirilmelerine ilişkin standart bir bütçe şeması yoktur. 1991–1996 yılları arasında Bölgesel Gelişme Bakanlığı tarafından kullanılan belirli denkleştirme yardımları vardı ancak 1996 yılında kademeli olarak bu yetki İl Gelişme Ajanslarına (the County Development Agencies) verildi. 1999 yılında ise yeni bir yardım türü getirildi: ‘mali kapasiteyi denkleştirme yardımı’ (**Grant to Equalize Fiscal Capacity**). Bu yardım yerel yönetimlerin vergi kapasitelerinin ve eklerinin normatif bir seviyeye çekilmesi yolu ile hesaplanmaktadır.

‘Bütçe Açığı Yardımları’ (**Deficit Grant**), ise yerel yönetimlerin kendi kusurları olmaksızın karşı karşıya kaldıkları açıkların telafisi içindir. Bu yardımlardan yaralanan yerel yönetim sayısı her geçen yıl artmaktadır. 1997’de ortalama 840 yerel yönetim bu yardımdan faydalanırken, 2000 yılında bu sayı 1289’a çıkmıştır. Bu yardımın dağıtılmasında, belediyelerin tahmini gelirleri ve harcamaları göz önünde bulundurulur. Bu yardımın işlevi hem yerel yönetimlerin öz gelirlerini arttırmak için ek çaba harcamasının hem de verimsiz harcamaların ödüllendirilmesinin önüne geçilmesidir.

⁶⁶ A.e., s.15

⁶⁷ A.e., s.13

Aynı zamanda yerel yönetimlerin bağımsızlığını koruma ve işlevlerini devam ettirmesini amaçlar. Bu yardımlar prensip olarak nesnel kriterlere dayalı normatif yardımlardır.⁶⁸

Son olarak belediyelerin önemli bir gelir kaynağı ise **borçlanmadır**. Macaristan'da 1990 tarihli yerel yönetim yasası, yerel yönetimlerin borçlanmalarına izin vermiş ve bu konuda hiçbir sınırlama getirmemiştir. Ancak, uygulamada yerel yönetimlerin borçlanmalarının tamamına yakını (%92) Ulusal Tasarruf Bankasından (OTP) yapılmaktadır. Ayrıca, 1996 yılında merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlerin Ulusal Banka'dan yapacakları borçlanma için öz gelirlerinin belirli bir yüzdesini aşmayacak şekilde bir üst sınır getirilmiştir.

Tablo.11.

Macaristan'da Yerel Yönetimlerin Gelirlerinin Temel Kaynakları (%)

Yıllar	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Öz Gelirler	20.0	22.2	29.9	34.0	30.0	31.9	33.5	31.9
Transferler	75.1	75.8	68.9	64.9	67.4	67	65.4	66.2
Borçlanma	4.9	2.1	1.2	1.2	2.6	1.1	1.1	1.0
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: Gabor Balas and Jozsef Hegedüs, "Local Government Borrowing in Hungary", (Ed.) Pawel Swianiewicz, **Local Government Borrowing: Risks and Rewards**, OSI/LGI, Budapest, 2004, s.88

Belediyenin örgütsel yapısına bakacak olursak, belediye, Belediye başkanı ve Belediye Meclisinden (Body of Representatives) oluşan ikili bir yapıya sahiptir.

Belediye başkanı, belediyenin siyasal ve yönetsel açıdan başıdır ve yerel politikaların yerine getirilmesinden sorumludur. Belediye başkanı, ikili yönetsel fonksiyonu vardır: başkan, hem yerel hem de devletin yönetsel görevlerini yerine getirir.

⁶⁸ József Hegedüs, a.g.e., s.14; Istvan Temesi, **Local Government in Hungary**, s.371

Belediye meclisini de belediye başkanı temsil eder.⁶⁹ Belediye başkanı dört yılda bir doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. 1994 değişiklikleri öncesi ise belediye başkanı, belediye meclisi tarafından seçilmekteydi.

Belediye meclisi ayrıca belediye başkanının teklifi üzerine, üyeleri arasından, gizli oyla bir **Başkan Vekili (Deputy Mayor)** seçer. Başkan vekili, belediye başkanının yönetimi altında görevlerini yerine getirir.

Belediyelerde ayrıca Noter (**Notary**) ünvanını taşıyan bir görevli bulunmaktadır. Noter, belediye başkanının ve belediye meclisinin ofisinin başıdır ve belediyenin fonksiyonlarıyla ilgili görevlerin yerine getirilmesini gözetir. Noter, yasanın gerektirdiği niteliklere sahip kimseler arasından belediye meclisince atanır. Yerel hizmet aygıtının genel sorumluluğu verilmiş olan bu görevli, başkanın emri altında çalışmak ile yükümlüdür. Ama aynı zamanda genel olarak devlet işlerinin izlenmesi söz konusu olduğunda bağımsız bir otorite olarak öne çıkmaktadır.⁷⁰

Belediye Meclisi (Body of Representatives), belediyelerin karar organıdır. Belediyelerin işleyişinde en önemli role sahiptir. Yerel yönetimin görev ve yetkilerinin sorumluluğu meclise verilmiştir, mecliste bunların bir kısmını komitelere, bir kısmını da belediye başkanına devredebilir. Yılda en az altı defa olmak toplanır. Meclise belediye başkanı (Mayor) başkanlık eder (Budapeşte’de belediye başkanı ‘Lord Mayor’ sıfatıyla anılır). Belediye başkanı toplantı çağrısında bulunur ve toplantıya başkanlık eder. Belediye meclisinin toplantıları halka açıktır. Kararlar açık oy ve basit çoğunluk ile alınır.

⁶⁹ Istvan Temesi, a.g.e., s.359

⁷⁰ Jan Olbrycht (Raportör), **Report on Regional Democracy in Hungary** – CPR (9) 2 Part II, (Çevrimiçi) <http://www.coe.int>, 27.2.2007; T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar**, s.152

4.4.1.2. İL YÖNETİMİ (COUNTY)

Yerel yönetimlerin orta kademesini il yönetimi oluşturur, aynı zamanda bölgesel yönetim kademesidir. İllerin ana fonksiyonu, ildeki belediyelerin mali durumlarından ya da diğer sebeplerden dolayı veremedikleri kamu hizmetlerini sağlamaktır. Yasalarda yazılı zorunlu görevleri yerine getirir. Bunlar: Orta öğretim, mesleki eğitim ve öğrenci yurtların inşası, kültürel varlıkların korunması, kütüphane hizmetleri, çocuk ve gençlere yönelik hizmetler, özel sağlık hizmetleri, sosyal hizmetlerin bölgesel koordinasyonu, mekânsal planlama ve koruma hizmetlerinin koordinasyonu, turizme yönelik hizmetler.⁷¹

İl Genel Meclisi (County General Assembly), il yönetiminin karar organıdır. Üyeleri dört yıllık dönem için doğrudan halk tarafından seçilir. **İl genel meclisinin başkanı**, üyeler arasından, üyeler tarafından gizli oyla seçilir. Başkan il yönetimini, temsil eder ve ilin yürütme organıdır.

İlde bir yerel yönetim ofisi bulunur ve başında belediyelerde olduğu gibi bir Noter (**Notary-in-chief**) bulunur. Noter, genel meclis tarafından atanır. Teknik ve idari işleri ilde yürütür.

4.4.1.3. BAŞKENTİN STATÜSÜ

Macaristan'da başkent Budapeşte'nin ayrı bir hukuksal statüsü vardır. 1991'de çıkarılan "Başkent Yerel Yönetimi Yasası" (Act on The Capital Self-Government) daha sonra 1994'de yerel yönetim yasasına eklenmiştir. Buna göre başkent iki kademeli bir yapıdan oluşur: Başkent yerel yönetimi ve 23 ilçe belediyesi. Başkent belediyesinin ve ilçelerinin bağımsız fonksiyonları ve yetkileri vardır. İlçe yönetimleri, belediyenin yetki

⁷¹ Istvan Balázs, Zsófia Czóma, Ildikó Forgács vd., **The Hungarian Public Administration in the System of State Organs**, s.48; Emin Dedeoğlu, A.g.e., s.13

ve fonksiyonlarını bağımsız şekilde yerine getirir. Başkent belediyesi, bütün başkenti ilgilendiren ya da birden fazla ilçeyi etkileyen veya ülkede başkente verilen özel rolle ilgili bütün zorunlu ve isteğe bağlı görevleri -diğer belediyeler tarafından yerine getiriliyor olsa bile- üzerine alabilir.

4.4.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN MACARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNE ETKİSİ

AB, birçok Orta ve Doğu Avrupa Ülkesinde olduğu gibi, Macaristan'ın yeniden yapılanma sürecinin de önemli dinamiklerinden biri olmuştur. AB, 1988 yılından itibaren yaptığı anlaşmalar ve geliştirdiği yardım programları ile Macaristan'la arasındaki ekonomik ve siyasi ilişkileri geliştirmiş, diğer yandan da Macaristan'da yaşanan dönüşüm sürecini, yaptığı mali yardımlarla desteklemiştir

Macaristan ve -o tarihteki adıyla- Avrupa Topluluğu arasındaki ilk ilişki 26.09.1988 yılında imzalanan ve 01.12.1989'da yürürlüğe giren ekonomik ve ticari işbirliği anlaşması ile olmuştur. Temelde bu anlaşma on yıllık bir süre için geçerli olup, tarafların birbirlerine GATT “En Çok Kayırılan Ülke (Most Favoured Nation Clause)” kısıtlamalarını kaldırmış ve Macaristan'ı “Genelleştirilmiş Tercihler Sistemine”⁷² dâhil etmiştir.⁷³

⁷² 1968'te Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Örgütü (UNCTAD) sanayileşmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkeler için ticaret imtiyazları sağladığı **Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi**'nin kurulmasını tavsiye etti. Bu sistemi 1971 yılında ilk kez Avrupa Topluluğu 3. ülkelerle ticaret ilişkilerinde kullanmaya başladı. Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler menşeli malların AB'ye ithalinde sıfır gümrük veya indirim yapılması öngörülür. 2. Kuşak Anlaşmalarda, AT mevcut miktar kısıtlamalarını MDAÜ için kaldırmış ve Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerini bu sisteme dâhil etmiştir.

⁷³ Murat Kavalalı, **Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci: AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri İle İlişkileri**, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara, Ekim 2005, s.13

Macaristan, 31 Ocak 1994 yılında Avrupa Birliği'ne üyelik başvurusunda bulunmuş, 31 Mart 1998'de ise müzakereler başlamıştır. 16 Nisan 2003'te Avrupa Birliği ile Katılım Anlaşması imzalamış ve 1 Mayıs 2004'te ise AB'ye tam üye olmuştur.

Tam üyelik öncesi Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan **ilerleme raporları**, Macaristan için de 1998'den itibaren hazırlanmaya başlanmıştır. Amacı, Avrupa Konseyine ilgili aday ülkeler ile müzakereye başlamaya hazır olup olmadığı konusunda bilgi vermektir. Macaristan'da ki reform süreci ve ilerleme raporları birlikte okunduğunda, Macaristan'ın yönetsel yapısında doğrudan ve en geniş etkiyi AB'nin yaptığı görülecektir.

1998'den 2002'ye kadar olan ilerleme raporlarında, genel olarak bölgesel kalkınma konusunda kurumsal ve yönetsel kapasitenin güçlendirilmesiyle ilgili yetersizliklerden bahsedilmekte, gerek kurumsal gerekse uygulamadaki zayıflıkların giderilmesi istenmektedir. Nitekim bu çerçevede bölgeselleşme süreci daha da hızlanmıştır.

Komisyon, yönetsel reformlarla ilgili olarak da, Macaristan'ın, müktesebatın etkili olarak uygulanmasını istiyorsa daha fazla yönetsel reformun vazgeçilmez olduğuna değinmektedir. Özellikle merkez teşkilatına, bankalıklara ve kamu personeline ilişkin çeşitli tespitlerde bulunmaktadır. 2000 yılında yayınlanan ilerleme raporunda ise, '1999 yılında Macaristan'ın kabul ettiği 'Kamu Yönetimi Gelişme Programı' uygulanmaya devam ettiği; buna göre 'deregülasyon, de-concentration ve ademi merkezileşmenin' Macar kamu yönetiminin gelişmesi için üç ana prensip olduğu; yerel ve bölgesel yönetimlerin geliştirilmesi de kamu yönetiminin modernizasyonunun beş önemli alanından birisi' olduğu vurgulanmaktadır.⁷⁴

AB'nin Macaristan'da dâhil Orta ve Doğu Avrupa ve Baltık ülkelerini ilgilendiren üç yardım programı vardır. Bunlardan en eskisi olan **PHARE** (Poland and Hungary Aid

⁷⁴ Macaristan ilerleme raporları için Bkz: <http://ec.europa.eu/enlargement/>

for Reconsruction the Economy) programı Avrupa Birliği tarafından finanse edilen, AB'ye aday Orta ve Doğu Avrupa ve Baltık ülkelerinin AB'ye katılım hazırlıkları için geliştirilmiş yardım programlarından biridir. Amacı, bu ülkelerin AB üyeliği yükümlülüklerini üstlenebilmeleri amacıyla demokratik ve ekonomik dönüşümleri gerçekleştirmelerine yönelik mali ve teknik yardım sağlamaktır. Aslında program, 1989 yılında sadece Polonya ve Macaristan için oluşturulmakla beraber bugün 10'un üzerinde ülkeyi kapsayan bir programa dönüşmüştür.⁷⁵ Sonraki yıllarda ise SAPARD ve ISPA programları da yürürlüğe konulmuştur. **SAPARD** (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Eylem Planı), kırsal bölgelerin kalkınmasına, tarım sektörünün gelişmesine ve Avrupa birliğinin ortak tarım politikasına uyumun sağlanmasına yönelik projelere yardım sağlayan bir mali programdır. **ISPA** (Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı) ise çevre ve ulaştırma alanlarında kullanılmak üzere yardımlarda bulunmaktadır. SAPARD ve ISPA programları 1999 yılında oluşturulmuş ve 2000 yılında faaliyete geçmiştir.⁷⁶

Macar yerel yönetimleri için Avrupa Birliği'nin ilk ve en başta gelen özelliği, yeni ve önemli fırsatlar sunmasıdır. Bu açıdan, ülke içinde en önemli konulardan birisi AB'nin sunduğu kaynaklara ulaşabilmektir. Aslında yeterli ulusal tecrübe, uluslar arası eğitimler ve konferanslar sayesinde Macar yerel yönetimleri (proje) teklif çağrıları gibi konulara yabancı değildir. Yerel yönetimler fonlara başvurma konusunda çok istekliler ve çoğu vakada da başarılılardır.⁷⁷

Macar yerel yönetimleri, henüz Macaristan tam üye olmadan önce, kendileri ile ilgili olan yasal düzenlemelerin AB müktesebatına uyumlaştırmasını tamamlayarak, Avrupa Birliği'ne katılım için hazırlanmıştı. Ancak uygulamada, AB'nin genel direktifleri, temel

⁷⁵ Macaristan 1990–1998 yılları arasında PHARE programından toplam 864 milyon Euro yardım almıştır.

⁷⁶ 1 Ocak 2007 tarihinden itibaren bu ve diğer yardım programları tek çatı altında birleştirilerek **IPA (Instrument for Pre-accession Assistance)** adını almıştır. Mevcut projeler eski programlar altında devam edecek ancak bütün yeni katılım öncesi yardım faaliyetleri IPA çatısı altında yapılacaktır.

⁷⁷ Gábor Zongor, "One Year Membership Review – experiences and perspectives", **LOGON (Local Government Networks) Final Guide**, Viyana, Littera Druck, 2005,s.286

prensipleri ve işleyiş felsefesi yerel yönetimlerin organları tarafından tam anlamıyla günlük çalışmalarına yansıtılmamıştı. Uygulamada yaşanan bu sorunların birkaç sebebi vardı. Bunlardan birisi belediye görevlilerinin ve karar merciiinde bulunan kimselerin yabancı dil konusundaki eksiklikleridir. Bir diğeri ise, özellikle küçük yerleşim yerlerinin belediyelerinde, yeterli bilgi teknolojileri araçlarının ve uzmanlarının yokluğudur.⁷⁸

AB'ye katılım ile Macaristan aynı zamanda Avrupa yönetsel alanının da bir parçası olmuştur. Böylece, kamu hizmetlerinin ve yönetsel hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesi çok önemli bir hale gelmiştir. Bundan dolayı, müktesebatın uyumlaştırılmasından ayrı olarak, yerel hizmetler ve bunların görülmesinin kalitesinin AB ile uyumlaştırılması daha da önemli hale gelmiştir. Macaristan'ın tek Avrupa yönetsel mekânına katılımı Macaristan yerel ve yönetsel sisteminin dönüşümünü –genel kamu hizmetlerinin en kısa zamanda geliştirilmesi için –zorlamaktadır.⁷⁹

Macaristan'ın AB'ye katılımını müteakip, yerel ve bölgesel yönetimlerin AB'deki sesi olan **Bölgeler Komitesi**'ne de üye göndermiştir. Macaristan yerel yönetim birlikleri tarafından seçilen 12 asil ve 12 yedek üye ile Bölgeler Komitesinde temsil edilmektedir.

Macar yerel yönetimlerinin rekabet gücünü arttırmak açısından Brüksel'de temsil edilmeleri önem taşır. Bu nedenle, Bölgeler Komitesi dışında da Macaristan yerel yönetimleri AB'de lobi faaliyetlerinde bulunmaktadır. Ancak, bunlar nadir olarak gerçekleşmekte ve çok verimli olmamaktadır. Yine de bugün Macar bölgelerinin başkent Budapeşte'de olduğu gibi Brüksel'de de temsilcisi vardır.⁸⁰ Üyelik öncesi sağlanan bilgiler daha çok AB ile ilgili düzenli haberlerdi. TÖOSZ (Macaristan Ulusal Yerel

⁷⁸ A.e., s.286–287

⁷⁹ A.e., s.288

⁸⁰ Bu bölgeler ile 1996'da Bölgesel Kalkınma ve Mekânsal Planlama Yasası ile kurulan istatistikî bölgeler kastedilmektedir. Mayıs 2000'de bu yedi bölge Brüksel'de ofis açmışlardır. Brigid Fowler, “**Regionalisation in Hungary**”, Draft, Paper presented to the CREES Annual Conference, Windsor, 16–18 June 2000, s.2

Yönetimler Birliği) gibi yerel yönetim birlikleri de web sitelerinde bu tür bilgilere yer vermekteydiler. TÖOSZ ve diğer yerel yönetim birlikleri ayrıca Avrupa çapında örgütlenmiş yerel yönetim birlikleri ile de ilişkilerini güçlendirerek, Macaristan'daki yerel yönetimlerin AB ile ilgili eksiklerini gidermek için katkıda bulunmaktadır. TÖOSZ, 2004'den beri Avrupa'da yerel ve bölgesel yönetimlerin temsil edildiği en geniş birlik olan Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Yönetimler Konseyi'nin (CEMR) Macaristan koordinatörü olarak görev yapmaktadır.⁸¹

Daha öncede ifade ettiğimiz gibi, sadece mevzuatın Avrupa Birliği hukukuna göre şekillenmesi ile değil, Birliğin ya da Avrupa Konseyi'nin hazırlamış olduğu şart ya da antlaşmaların imzalanıp, kabul edilmesi de yerel yönetimler için önem taşır. Yerel demokrasi ve yerel özerlik adına Avrupa çapındaki en önemli düzenleme olarak nitelendirilebilecek **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**'nı Macaristan, 6 Nisan 1992'de imzalamış, 21 Mart 1994'de onaylamıştır. Macaristan İl meclislerinin doğrudan seçimine ilişkin yasa yapımına ilişkin çekincesini 8 Mart 2002'de geri çekmiştir.⁸² Bugün itibariyle Macaristan'ın Şarta koymuş olduğu bir çekince yoktur.

'Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ortaya koyduğu temel değer ve prensipler Macaristan'da yerel yönetim yasası hazırlanırken en önemli kaynak olmuştur. Bu yönüyle, Macaristan, diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine göre öncü bir konumda bulunur.

Macaristan'da yerel yönetimleri ayrıca diğer Avrupa ülkelerinin yerel yönetimleri ile işbirliği yapabilmektedir. Doğrudan Macaristan Anayasasında Macar yerel yönetimleri için 'Diğer ülkelerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilir ve uluslar arası yerel yönetim birliklerine üye olabilir (m.44/A)' şeklinde hüküm bulunmaktadır. Bu konuda yerel yönetimler özgürdür. Yani, mevzuatta yerel yönetimlerin bu konularda izin alacağı

⁸¹ Gábor Zongor, a.g.e., s.288

⁸² Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities, **Recommendation 116 (2002) E on Regional Democracy in Hungary**, 6 June 2002

br üst makam yoktur. Aynı haklar Yerel Yönetim Yasasında da tekrarlanmıştır. Bugün Macaristan özellikle komşu olduğu Romanya, Slovakya, Ukrayna, Polonya, Hırvatistan ve Slovakya ile iyi komşuluk ilişkileri anlaşmaları vardır. Bunun yanı sıra Ukrayna (Kasım 1999) ve Slovakya (Nisan 2001) ile yerel yönetimler arası sınır ötesi işbirliğini teşvik eden anlaşması mevcuttur.⁸³

Macar yerel yönetimleri de bu çerçevede ‘Working Community of the Danube Counties’, ‘the Carpathian Euroregion’, ‘the Danube Drava Sava Bölgeler Arası İşbirliği’ gibi Avrupa çapındaki organizasyonlara ya da bölgeler arası işbirliği örgütlenmelerine üye olmakta ya da diğer yerel yönetimlerle bu örgütleri kurabilmektedir. Yine de Macar yerel yönetimlerinin yabancı yerel yönetimlerle işbirliğine gitmesi önünde bazı engeller vardır⁸⁴:

- Yerel yönetimler arasında sahip oldukları yetkiler açısından farklılıklar,
- Yeterli yasal çerçevenin bulunmaması,
- Yetersiz mali kaynaklar,
- Gelişmiş sınır ötesi işbirliği tecrübesinin olmaması,
- Sınırlar arasındaki yetersiz altyapı,
- Dil engeli.

Bunların yanı sıra büyük ve küçük yerel yönetimler arasında da farklılıklar vardır. Özellikle küçük yerel yönetimler bu konuda desteğe ihtiyaç duymaktadır. İl yerel yönetimlerinde ve büyük belediyelerde ise genellikle uluslar arası işler için ayrı birimler bulunmaktadır. Örneğin, başkent Budapeşte’de sadece Avrupa ile entegrasyondan sorumlu bir belediye başkan yardımcısı bulunmaktadır.⁸⁵

⁸³Council of Europe, **Report on the Current State of the Administrative and Legal Framework of Transfrontier Co-Operation in Europe**, Transfront (2005)2, 2005, s.53 vd.

⁸⁴ Council of Europe, A.g.e., s.56

⁸⁵ Ayrıntı için bakınız: (Çevrimiçi) <http://www.budapest.hu>, 16.03.2007

4.4.2.1. MACARİSTAN'DA BÖLGESELLEŞME ADIMLARI

AB ile bütünleşme sürecinde, Macaristan'ın yönetsel yapısında gözlemlenen önemli değişikliklerden birisi de bölgeselleşme yönünde oluşan eğilimdir. 1992'de hükümet, Macaristan kamu yönetiminin modernizasyonu hakkında karar alırken, bölgeler ya da sistemin yenilenmesinden hiç bahsetmemişti. Dört yıl sonra ise, hükümet İl Yönetimlerine dayalı şekilde bölgeselleşmeye gidileceğini detaylı bir programla duyurdu. Bu program ne küçük iller ne de il ve merkezi yönetim arasında, genel yetkilere sahip idari bir otorite şeklinde bir kamu yönetimi basamağı kurulmasını öngörüyordu. Sonuç olarak, bölgeselleşme sadece, mevcut iller çerçevesinde tartışıldı.⁸⁶

AB ile bütünleşme sürecinde, bütün AB'de uygulanan NUTS (Nomenclature Of Statistical Territorial Units/İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması) sistemine göre bölgeselleşme tavsiye ediliyordu. Öncelikle, NUTS sisteminin birimleri istatistikî bölgelerdi; bunların yönetsel olarak bölünmüş birimler olması gerekmiyordu. Yine de, AB'ye üye ülkelerde, bu birimlerin sınırları genellikle ülkenin yönetsel yapılanmasına göre idi. AB direktifleri de bu şekilde yönetsel yapılanma istemiyordu, ancak, araçlar, örgütlenmeler ve AB'nin bölgesel politikasının finansmanı Macaristan'da bölgeselleşmenin ve yönetsel yapılanmanın yenilenmesini gerektiriyordu.⁸⁷ Bu nedenle Macaristan ve diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri AB yapısal fonlarından faydalanmak için bölgesel yapılar kurmaya başladılar.

⁸⁶ Istvan Temesi, *Local Government in Hungary*, s.354

⁸⁷ Istvan Temesi, a.g.e., s.354; Avrupa Birliği Parlamentosu ve AB Konseyi'nin NUTS'a ilişkin 26 Mayıs 2003 tarihli tüzüğü (regulation) için bakınız: Regulation (EC) No 1059/2003, **Official Journal of the European Union**, 21.06.2003

Tablo.12.

Macaristan’da İstatistikî Bölge Birimleri

Birim	Düzyey	Birim sayısı	Ortalama Alan (km)	Ortalama Nüfus (1000 kişi)
Yerel yönetim	5	3168	3	3
Alt-bölgeler	4	150	620	68
İller	3	20	4652	509
Bölgeler	2	7	13290	1453
Macaristan	1	1	93030	10174

Kaynak: Emin Dedeoğlu, **Macaristan’da Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Meclisleri**, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Macaristan.pdf>, 19.02.2007, s.22

Bu çerçevede, 1996 yılında ‘**Bölgesel Kalkınma ve Mekânsal Planlama Yasası**’ kabul edildi. Bu yasa, orta ve doğu Avrupa ülkeleri arasında, bölgesel kalkınma konusunda AB’nin yapısal politikalarıyla aynı çizgide bir yasal çerçeve sunan ilk düzenleme olmuştur. Yasanın temel hedefleri şunlardır.⁸⁸

- Sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak üzere gerekli koşulların oluşturulması ve toplumsal, çevresel ve ekonomik çıkarların koordinasyonu, ekonomik koşulları ve yaşam kalitesini iyileştirmek için, bütün bölgelerde serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesine yardım etmek,
- Sürdürülebilir kalkınmanın koşullarını oluşturmak,
- Bölgesel eşitsizlikleri ortadan kaldırmak,
- Bölgesel ve yerel inisiyatifleri desteklemek ve ulusal hedefler doğrultusunda koordine etmek.

⁸⁸ Emin Dedeoğlu, A.g.e., s.16; Ayrıca Bkz.: Gyula Horváth, “Changing Hungarian Regional Policy and Accession to the European Union”, **European Urban and Regional Studies**, Vol.6 (2), 1999, s.166 v.d.; Michaela Salamun, “The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration”, **Review of Central and East European Law**, No.32, 2007, s.288

Bu yasa ile iki bölgesel kurum kuruldu: ‘Planlama-İstatistik Bölgesi’ ve ‘Kalkınma Bölgesi’. Kalkınma bölgesi, bölgeselleşmeye başlangıç için uygun bir çözümdü. Batı Avrupa’da giderek yaygınlaşan bu ortaklık kurumları ekonomik ve sosyal alanda birbirinden bağımsız aktörlerin çabalarını bütünleştirmek amaçlıydılar. Bu yeni örgütlenme modeli oldukça geniş bir görev tanımına sahipti.

Bu düzenleme ile Macaristan’daki düzenlemede ulusal, bölgesel ve il ölçeğinde kalkınma meclisleri oluşturuldu. İl kalkınma meclisleri, o illerin yerel yönetimlerinden ve ildeki kamu yönetimi ofislerinden bağımsızdır.⁸⁹ Meclis üyeleri çoğunlukla yerel yönetimler, ticaret odaları, sendikalar ve merkezi bakanlık temsilcilerinden seçildi. Yasa, illeri bölgesel kalkınmanın ana birimleri haline getirdi. Ayrıca zorunlu olmasa da bir araya gelmesiyle makro bölgelerin oluşturulması olanağı tanındı. Aslında, bölgeler hakkındaki kararsızlığın temel nedeni coğrafi sınırları konusunda bir uzlaşımın olmamasıydı.⁹⁰

Ayrıca bölge düzeyinde yani Macaristan’da Düzey 2 olarak belirlenen yedi bölge için ‘**Bölgesel Kalkınma Meclisleri**’ oluşturuldu. Bu meclislerin yapısı ve kompozisyonu da yasayla belirlendi. Bölgesel kalkınma meclisleri il kalkınma meclislerinin temsilcileri, Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı ve ilgili bakanlıkların temsilcileri, ticaret odaları ve yerel yönetim birliklerinin temsilcilerinin katılımıyla oluşturuldu. Bölgesel kalkınma meclislerinin öncelikli görevleri bölgesel kalkınma planlarını hazırlamak ve kendi bölgelerindeki ekonomik kalkınma sürecinin organizasyonu ve koordinasyonu olarak belirlendi.⁹¹

1999 ve 2002 yıllarında Bölgesel Kalkınma ve Mekânsal Planlama Yasasında bazı değişiklikler yapılmıştır. 1999 değişikliğiyle bölgesel kalkınma meclislerindeki merkezi

⁸⁹ Michal Illner, **Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and Its Reforms After 1989**, EUI Working Papers, Badia Fiesolana, RSC No.2002/07, 2002, s.27

⁹⁰ Istvan Temesi, a.g.e., s.354; Emin Dedeoğlu, A.g.e., s.20–21

⁹¹ Emin Dedeoğlu, a.g.e., s.22

yönetim ve devlet temsilcilerinin sayısı arttırılmış, ulus-altı yönetimlerden ve sivil alandan gelen temsilci sayısı azaltılmıştır. Özellikle ticaret ve sanayi odalarından gelen temsilciler yeni bölgesel kalkınma meclislerinden dışlanmışlardır. 2002 değişiklikleri ile de bazı küçük değişikliklere gidilmiştir.⁹²

Bugün bölgesel kalkınma meclislerinin kaynakları ve yetkileri sınırlıdır ancak bu kaynaklar ve meclislerin gücü gün geçtikçe artmaktadır. 1999'da yedi bölgenin hepsinde meclislere paralel olarak çalışacak olan **bölgesel kalkınma ajanslarının** hazırlanması programlarının hazırlanması ve pilot projelerin finansmanı için merkezden kaynak sağlandı. Bölgesel kalkınma ajansları meclislerle birlikte çalışmak üzere çoğunlukla şirket biçiminde kurulmuştur. Örneğin, Merkez Macaristan Bölgesel Kalkınma Ajansı 2000 yılında Merkez Macaristan bölgesel kalkınma meclisi tarafından kuruldu ve halen Meclisin denetimi altında çalışmalarını yürütüyor.⁹³

Sonuç olarak, bu bölgesel yapılanmalarla ilgili dört özellik göze çarpmaktadır, 1) Kurulan organlar, genel bir ademi merkezileşme ya da demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak kurulmadı, 2) Bu bölgesel yapılanmalar İçişleri Bakanlığının sorumluluğunda değildir. 1990–1994 arası Bölgesel Kalkınma Bakanlığına, 1994–1998 arası ise Çevre Koruma ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığına ve 1998 sonrası ise Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığına bağlıdır. 2002'deki seçimlerden sonra yeni hükümet bölgesel kalkınma konusundaki sorumlulukları merkezdeki farklı birimler arasında dağıttı. Başbakanlık bünyesinde bölgesel kalkınmadan sorumlu bir birim oluşturuldu. Bu birim 2004'de Macaristan Bölgesel Kalkınma Ofisi adıyla yeniden düzenlendi. 3)

⁹² Attila Ágh and Árpád Rozsás, **Regional Policy in Hungary Institutional Preparations for EU Accession**, Dublin, OEUE PHASE II Occasional Paper, 5.4-9.4, Copi Print, 21.4.2005, s.10; Brigid Fowler, **Debating Sub-state Reform on Hungary's 'Road to Europe'**, s.39.; Ilona Pálné Kovács, **Europeanization and Two Phases of Regionalism in Hungary**, Paper to be Presented at RSA Conference, Aalborg, 28-31 May 2005, s.7. Yasada ki değişiklik Macaristan parlamentosunda da özellikle 'merkezileşme ademi merkezileşmeye karşı' şeklinde tartışmalara yol açmıştır. Koalisyon hükümeti mecliste merkezileşme tepkilerini, Portekiz örneğini vererek, Portekiz'de bölgesel yapılanmanın tamamen devlet kontrolünde olduğundan ve gayet başarılı şekilde işlediğinden bahsetmiştir. Aslında, Hükümet bu değişikliklerle, AB fonlarının dağıtılmasında ağırlığını arttırmıştır.

⁹³ Emin Dedeoğlu, a.g.e., s.23

Bölgesel kalkınma ile ilgili yasa ‘sıradan’ bir yasadır. Yani yerel yönetimlerin aksine, parlamentoda konuyla ilgili yasa çıkarmak için, nitelikli bir çoğunluk aranmaz, basit çoğunluk yasayı çıkarmak için yeterli olur. 4) Bölgesel kalkınma ile ilgi siyaset alanı başta AB olmak üzere etkilere açıktır. Bunun en bariz örneği ‘Bölgesel Kalkınma ve Mekânsal Planlama Yasası’nın hazırlanmasına PHARE uzmanlarının yoğun katılımıdır.⁹⁴

4.4.2.2. MACARİSTAN’DA YERELİ ETKİLEYEN DİĞER ULUSLAR ARASI KURULUŞLAR

Macaristan’da kamu yönetimi reformu sürecine sadece AB etkisi ile girmemiştir. Özellikle ademi merkezileşme (Decentralization) sürecini etkileyen hem iç hem de dış dinamikler vardır. İçeride ‘ortaklık prensibi (principle of partnership)’ ile yerel yönetim temsilcilerinin, sivil toplum örgütlerinin ve üniversitelerin sürece katkısı bulunurken, dışarıdan AB ile birlikte OECD, Dünya Bankası ya da ‘British Know How Fund Programı’ gibi uluslar arası kuruluşların sürece önemli etkileri olmuştur.⁹⁵

Macaristan’ın Mayıs 1996’dan beri üyesi bulunduğu OECD, diğer örgütlenmelere göre reform sürecinde daha etkili olmuştur. Nitekim OECD, ‘Macaristan’da Düzenleyici Reform’ adlı çalışmasında Macaristan’ın kamu sektörü ve devlet/piyasa ilişkisi ile OECD ülkelerinin ana akımı (mainstream) içine girdiğinden bahsetmektedir. AB mevzuatına uyum, yerel yönetimlere yetki devri, kamu yönetiminin modernizasyonu, piyasalaşma ve demokratikleşme politikalarının merkezinde düzenleyici reformun yer

⁹⁴ Brigid Fowler, a.g.e., s.27; Emin Dedeoğlu, a.g.e., s.19

⁹⁵ Péter Szegvári, “Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Hungary”, Ed. Gabor Péteri, **Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe**, Budapest, OSI/LGI, 2002, s.144; Şunun da altını çizmek gerekir ki, AB’ye katılım öncesi hazırlanan ve ilgili ülkeye ‘yapılması gerekenleri’ tavsiye eden ilerleme raporları AB Komisyonu tarafından hazırlanmakla beraber, raporların önsözünde de yazdığı gibi, uluslar arası finansal kuruluşların da bu ‘tavsiyelere’ önemli katkıları bulunmaktadır.

aldığını da vurgulamaktadır. Nitekim Macaristan'daki, 1990'ların ortalarından itibaren kabul edilen politikalar ve yasalar, OECD'nin tavsiyelerinden ilham almıştır.⁹⁶

Özellikle, OECD'nin PUMA (Public Management) departmanının faaliyetleri, OECD'nin öncülüğünde hazırlanan düzenleyici reformların gereksinimleriyle bağlantılı şekilde, Macaristan'a, kamu yönetiminin modernleşmesi ve ademi merkezileşmesinde diğer ülkelerdeki 'en iyi uygulama (best practise)'ları kullanma fırsatı vermektedir.⁹⁷

AB ve OECD arasında da yakın bir ilişki mevcuttur. AB, 1995 ve daha önceki genişlemelerinde, katılım hazırlıkları aşamasında, zamanın aday ülkelerindeki mevcut yönetsel sistemlerle ilgili bir değerlendirme yapmamasına rağmen, Macaristan'ın da dâhil olduğu genişleme dalgasında yönetsel konularla ilgili tartışmaları genişleme gündeminin en üst sırasına taşımıştır. Ayrıca, AB, bu ülkeler için yalnızca resmi topluluk müktesebatının ulusal hukuk sistemine adapte edilmediği değil, aynı zamanda kamu yönetimleri ile yargı sistemlerinin kapasitelerinin müktesebatı pratikte uygulayabilmek üzere geliştirilip geliştirilmediğinin de onaydan geçmesini istemekteydi. Ancak, gerek Macaristan gerekse diğer aday ülkelerin yönetsel reformların uygulanışa yardımcı olmaktan sorumlu olan AB Komisyonu bu konuda pek hazırlıklı değildi. **Bu noktada AB, OECD ile işbirliğine giderek, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries/Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek İçin Destek) Programını oluşturmuştur.** SIGMA'nın öncelikli çalışma alanları reform programlarının planlanması ve uygulanması, dış denetim, finansal kontrol, karar alma ve koordinasyon kapasitesi gibi konular oluşturmaktadır.⁹⁸

⁹⁶ OECD, **Regulatory Reform in Hungary**, Paris, 2000, s.5

⁹⁷ Péter Szegvári, "Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Hungary", s.144; Macaristan 1999 da OECD'nin düzenleyici reformunun parçası olmuştur.

⁹⁸ Murat Okçu, "Avrupa Yönetsel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim", (Ed.)Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1**, İstanbul, Beta, 2005, s.266-268; Ayrıntı için Bkz: (Çevrimiçi)<http://www.sigmaxweb.org>. Bu program 1992 yılında AB ve OECD arasında yapılan anlaşma

Dünya Bankası'nda Macaristan'da ki kamu yönetimi reformlarının aktörlerindendir. Başbakanlık ofisi ve Dünya Bankası arasında imzalanan niyet mektubu ile Dünya Bankası Macaristan'daki yönetsel reformlara araştırma ve teknik yardım desteği sağlamaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin bölgesel ve küresel sermaye ve kredi piyasalarına erişimi ve yerel yönetimlerin finansal kapasitelerinin ve kredi verilebilirliklerinin güçlendirilmesi konusunda Dünya Bankası uzmanları ve kurumları önemli katkıda bulunmaktadır.⁹⁹

ile oluşturulmuştur. İlke olarak programın finansmanı AB tarafından karşılanmaktadır. Türkiye'de 2004 yılından beri SIGMA programının parçasıdır.

⁹⁹ Péter Szegvári, a.g.e., s.144; Konu ile ilgili ayrıca Bkz: Mihaly Kopanyi v.d., **Hungary Modernizing the Subnational Government System**, World Bank Discussion Paper, No.417, Washington, 2000

BEŞİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMLARI ÜZERİNDEN BİR KARŞILAŞTIRMA

5.1. ‘YEREL ÖZERKLİK’ ve ‘YEREL KATILIM’ KAVRAMLARI ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLER

Özerklik, katılım ve son zamanlarda da yerellik kavramı yerel yönetimlerle ilgili yazında önemli bir yer tutmaktadır. Gerçekten de bir ülkede yerel yönetimlerin ne durumda olduğunun anlaşılması, o ülkede demokratik yerel yönetimlerin var olup olmadığı gibi sorular karşısında incelenen konuların başında yerel özerklik, katılım ve yerellik gibi kavramlar gelmektedir.

Bu kavramların sadece anayasa, yasa ya da uluslar arası anlaşmalar gibi mevzuat üzerinden incelenmesi, incelenen ülkeler hakkında yeterli ve net bir bilgi vermez. Bu nedenle, teorinin yanı sıra, bu yasal metinlerin uygulamaya nasıl yansıdığıın incelenmesi gerekir. Böylelikle, ilgili ülkede yerel özerklik, yerellik ve katılım hakkında daha gerçekçi bilgilere ulaşılmış olur. Bu nedenle bölümde, önce yasal metinler üzerinden bu kavramlar incelenerek, ardından uygulamaya bakıldı.

5.1.1. YEREL ÖZERKLİK

Yerel özerkliğin teorisine ilişkin en eski ve en yetkin eserlerden birisi Gordon L. Clark'ın “A Theory of Local Autonomy” isimli çalışmasıdır.¹ Clark yerel yönetimlerin ‘girişimcilik’ ve ‘merkezi yönetimlere karşı direnme gücü’ kavramlarını kullanarak

¹ Gordon L. Clark, “A Theory of Local Autonomy”, **Annals of the Association of American Geographers**, 74 (2), 1984, s.195- 208.

farklı yerel özerklik kategorileri belirlemiştir. ‘Girişimcilik’ kavramı yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmelerindeki yasal güçleriyle ilgilidir. Merkezi yönetime direnme gücü ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimin kontrolünden bağımsız olarak hareket edebilme kapasiteleriyle ilgilidir. Yerel özerklik bu iki kavramla açıklanır ve bunun sonucunda yerel yönetimlerin takdir yetkisi, yerel yönetimlerin görevlerinde ve yasal işlemlerinde özerk davranabilme seviyesiyle belirlenir. Clark, farklı özellikleri ihtiva eden dört tip yerel özerklik kategorisini girişimcilik ve direnç derecesine göre belirler. Bu modele göre ilk tip yerel özerklik kategorisine hem girişimci hem de merkeze direnme kapasitelerini tam olarak kullanabilen yerel yönetim sistemleri dâhildir. Buna karşılık dördüncü tip kategoride yerel yönetimlerin girişimci kapasiteleri de merkezi yönetimlerden bağımsız hareket etme kapasiteleri de gelişmemiştir. Sonuç olarak, birinci tip kategoride yerel özerklik oldukça yüksektir; dördüncü kategoride ise yerel yönetimlerin özerklik ve takdir yetkisi yoktur.²

Aynı dönemde, alternatif bakış açılarıyla, yerel özerklik üzerine farklı açıklamalar da getirilmiştir. Gurr ve King yerel özerklik üzerindeki kısıtlamaları, 1987’de yayınlanan çalışmalarında tartışmışlardır. Gurr ve King, yerel özerkliğe getirilen kısıtlamaları iki grupta toplarlar. Birinci gruptaki kısıtlamalar; yerel gelirleri yaratma sürecinde karşılaşılan sorunlar, güçlü ekonomik aktörlerin, yerel siyasi kararlar üzerinde etkin olmak istemeleri ve güçlü yerel sosyal hareketlerin yerel yönetim politikaları ve bunların uygulamalarını etkileyecek güçte olmalarını içerir. İkinci grup kısıtlamalar ise merkezi hükümetlerden kaynaklanan sınırlamaları içerir.³

² Başak Koyuncu, “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Güz 2000, C.1, S.1, s.101; Koyuncu, Clark’ın ‘initiative power’ kavramını, girişimcilik; ‘immunity power’ kavramını ise ‘merkezi yönetimlere karşı direnme gücü’ olarak çevirmiştir. ‘initiative power’ kavramını inisiyatif gücü ya da yetkisi, ‘immunity power’ kavramını ise ‘dokunulmazlık gücü ya da yetkisi’ olarak da çevirebiliriz. Ayrıca, Clark, ‘immunity power’ kavramı ile yerelin, devletin, üst kademe otoritelerinin denetim korkusu olmadan hareket etmesi durumunu ifade eder. Gordon L. Clark, “A Theory of Local Autonomy”, s.198

³ T. Gurr ve D.King, **The State and the City**, London, Macmillan, 1987; E.Page ve M. Goldsmith, **Central And Local Government Relations**, London, Sage, 1987, s.57-58’den nakleden, Başak Koyuncu, “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Güz 2000, C.1, S.1, s.102

İlk grup ‘ekonomik doğal’ kısıtlamalar üzerine 1980’lerde araştırmalar yapan Pickvance ve Preceteille’ye göre, dünya ekonomik düzeninde gelişmeler, küreselleşme, uluslar arası firmaların büyümesi ve yeni teknolojik gelişmeler, politik tercihler ve kaynaklar üzerinde direk etkiye sahiptirler. Merkezi ve yerel yönetimler, yeni dünya düzeninde koruyucu rollerinden çok rekabetçi ve girişimci rollerini ön plana çıkarmak zorundadırlar. Uzun dönemdir süregelen yönetim geleneğine aykırı olan bu yeni rol, aslında yerel yönetimlerin özerkliklerini pazar ilişkileri ve artan rekabetten dolayı sınırlar.⁴

Yerel yönetimler üzerindeki merkezi hükümetlerden kaynaklanan ikinci grup sınırlamalar üzerine alışan Page ve Goldsmith’e göre, merkezi politikacılarla yerel politikacılar arasındaki iletişimin sıklığı, tarzı ve ne kadar etkin olduğu yerel özerkliği etkileyen en önemli politik faktörlerdir. Eğer yerel politikacılar ulusal düzeyde yörelerine yönelik alınan kararlarda merkezi etkileyebilme gücüne sahiplerse, o zaman bu sistem siyasal özerkliğin gelişmiş olduğu bir sistemdir. Page ve Goldsmith’e göre yerel özerklik ancak ve ancak yasal ve politik açılardan özerkliğin tam sağlandığı yerel yönetim sistemlerinde mevcuttur.⁵

Pratchett ‘yerel özerklik’ ve ‘yerel demokrasi’ kavramları arasındaki farkları analitik olarak incelediği çalışmasında, yerel özerkliğin belirgin şekilde üç farklı yaklaşımla ele alındığından bahseder. İlk olarak, yerel özerklik st otoritelerden özerklik şeklinde tanımlanıp analiz edilmektedir. İkinci olarak, yerel yönetişim ve özgürlüğe dönük olarak dışarıdan (genel olarak çıkar gruplarından) gelecek etkilere karşı yerel özerkliğin savunusunu mümkün kılmak. nc olarak ise, yerel kimliğin yansıması –yani

⁴ Başak Koyuncu ve Bayram Coşkun, “Yerel Yönetimler ve Yerel zerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Ed. A. Balcı, A. Nohutçu ve N.K. Öztürk, **Kamu Yönetiminde ağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin, 2003, s.289

⁵ Başak Koyuncu ve Bayram Coşkun, A.g.e, s.290

toplumun o yere ait hassasiyetlerinin ve komünal birlikteliğinin anlamını ifade edebilme kapasitesi- olarak yerel özerklik tanımlanabilir.⁶

Türkiye’de yerel yönetim yazınında ise yerel özerklik çoğunlukla merkezi yönetimle yerel yönetimler ilişkileri bağlamında ele alınmıştır.

Yıldırım’a göre yerel özerklik, “yerel yönetime, herhangi bir devlet ya da merkezi yönetim karışması olmaksızın, kendi yapısını, örgütünü ve işleyişini düzenleyebilmek konusunda tanınan kapsamlı yasal yetkiye verilen addır.”⁷

Keleş’e göre ise, “yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışardan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, yukarıda da belirtildiği gibi, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir”. Keleş ayrıca yerel özerklikle ilgili olarak, “yerel halkın özerkliğinden bahseder. Bunun başlıca öğeleri ise yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimce değil de, o yerel topluluğu oluşturan insanlar, yani halk tarafından denetlenebilmesidir”.⁸

5.1.1.1. UYGULAMA İÇİN BİR REHBER: AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilmiş ve 1 Eylül 1988 tarihinde ise yürürlüğe girmiştir.⁹ Bugün

⁶ Lawrence Pratchett, “Local Autonomy, Local Democracy and The ‘New Localism’ ”, **Political Studies**, 2004, Vol.52, s.363

⁷ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, 2.bs., İstanbul, IULA-EMME, 1994, s.149

⁸ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 5.bs., Ankara, Cem Yayınevi, 2006, s.52-53

⁹ Orijinal belge için bkz: **European Charter of Local Self-Government**, (ETS No: 122) (1985), ISBN 92-871-0804-8

Avrupa’da birkaç küçük ülke hariç (Andorra, Monako, Karadağ ve San Marino) şartı onaylamayan devlet kalmamıştır.

Şartta, özerk yerel yönetim, ‘yerel makamların, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı’ (m.3/1) şeklinde tanımlanmıştır. Gerek bu madde gerekse şartın çeşitli madde ve fıkralarında, yerellik ilkesini destekleyici öğeler görülmektedir. Özellikle 4.maddenin 3.fıkrasında ‘Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır’ denilmek suretiyle bu ilke açıkça ortaya konmuştur. Bu bağlamda, yerellik, hizmetin ihtiyaç duyulan en yakın yerde ve hizmet çoğulculuğu anlayışıyla yapılmasını ifade eder. Yetki ve sorumluluk alanının genişlemesi olarak özerklik ile kesişir.

Şartta yerellik ilkesi yönünden önemli bir hususta devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının sınırlarıdır. Sağlanan desteğin, ‘yerel yönetimlerin, kendi sorumluluk alanı içinde kullanabilecekleri takdir yetkisini azaltmaması’ (m.9/5) ve ‘yapılan yardımların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin takdir haklarının kullanılmasındaki özgürlüklerini ortadan kaldırmaması’ (m.9/7), Şartta yer alan bu güvencelere iki örnektir.¹⁰

Şartta, yerelin siyasi iradesini yansıtan özgür seçime dayalı bir kurumsal yapının varlığı arzulanmaktadır (m.3/2). Bunun yanı sıra özerk yerel yönetimlerin varlığı, temel yetki ve sorumlulukları yasal olarak da güvence altına alınması gerekmektedir (m.2, m.4/1). Kuşkusuz bu hukuk devleti anlayışının da gereğidir.

Yerel yönetimlerin denetimiyle ilgili olarak da, şarta göre, yerel makamların her türlü yönetsel denetimi (idari vesayet) ancak yasayla veya anayasa ile belirlenmiş

¹⁰ Ruşen Keleş, **Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve KAV Yay., 1999, s.34

durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilmelidir (m.8/1). Yerel makamların faaliyetlerinin yönetsel denetimi sadece yasayla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılmalıdır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını yönetsel denetime tabi tutabileceklerdir (m.8/2). Bu madde ile şart hem ‘hukukilik denetimi’ hem de ‘yerindelik denetimine’ imkân vermektedir. Ancak, burada genel kural hukukilik denetimidir, yerindelik denetimi ise istisnai bir durumdur. Çünkü yerindelik denetimi, yukarıdan devredilen görevlerle sınırlı bir denetimdir. Yerel Özerklik Şartında yönetsel denetimin önceden mi, yoksa sonradan mı yapılacağına ilişkin bir açıklık bulunmamaktadır.¹¹ Denetimle ilgili diğer önemli nokta ise, yerel yönetimler üzerindeki denetimin, denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılması gerekliliğidir (m.8/3).

Yerel Özerklik Şartı, “kuralların yasalarla belirlenmesi” üzerinde ısrarla durmaktadır. Delcamp’a göre bunun başlıca iki anlamı vardır; birincisi özerkliğin bağımsızlık anlamı taşımadığının altını çizmektir. Zira yerel yönetimlerin eylemleri, sınırları iyice tanımlanmış bir yasal düzene uygun olmalıdır. Ne var ki seçilmiş bir özerk yapıya (yerel yönetim) empoze edilecek kuralların devletin tümünü temsil eden bir otorite tarafından, yani Parlamento tarafından konması gerekir.¹² Nitekim dikkatli incelendiğinde görüleceği gibi, Şartta Anayasa, yasa ve genel hükümler vurgulanarak, genel çerçeve çiziliyor ve yerelin bu alanda hareket etmesi bekleniyor. Bu hareket alanının çerçevesini çizen ise merkezi yönetimdir. İşte bu noktada yerel yönetimlere tanınan esneklik önem kazanır.

¹¹ Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **ÇYYD**, C.4, S.6, Kasım 1995, s.15

¹²A. Delcamp, “Le suivi de l’application de la Charte Européenne de l’Autonomie Locale dans les Etats membres qui l’ont ratifiée: Expérience des pays d’Europe occidentale”, in conférence **à l’Occasion du 10e Anniversaire de la Charte Européenne de l’Autonomie Locale**, Editions du Conseil de l’Europe, 1997, s.64’den nakleden: Yeşeren Eliçin Arıkan, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş**, Mart 2004, S.58, s.46

Son olarak, özerk yerel yönetimler, yasal olarak korunmak için, kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine uyulmasının sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına da sahip olmalıdır (m.11).

Yerel özerkliğin sağlanabilmesi için yönetsel özerkliğin yanı sıra mali özerkliğin de güvence altına alınması gereklidir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklarının olması ve bu kaynakların teminat altına alınması gerekir. Bunun yanı sıra bu kaynakların, yerel makamlarca kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanılabilmesi sağlanmalıdır (m.9/1). Ayrıca yerel makamların mali kaynakları anayasa ve yasayla belirlenen sorumluluklarla orantılı ve doyurucu olmalıdır (m.9/2). Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını yasanın koyduğu sınırlar dâhilinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanmalıdır (m.9/3). Yerel makamlara sağlanan kaynakların çeşitlilik arz etmesi ve esnek olması bir diğer önemli husustur. Bu kaynaklardan merkezden yerele yapılan yardımlar belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımamalıdır. Yardım yapılması yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine zarar vermemelidir (m.9/4, m.9/7).

Yasayla düzenlenmiş genel hükümlere zarar vermemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç yönetsel örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabilmelidir (m.6/1). Sonuç olarak, bu hükümlerle yönetsel ve mali özerklik koşullarında etkin ve hizmete uyumlu yönetimin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

5.1.1.2. UYGULAMADA YEREL ÖZERKLİK: ÜLKE ÖRNEKLERİ

5.1.1.2.1. TÜRKİYE’DE YEREL ÖZERKLİK

Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin hukuki dayanaklara bakacak olursak, Anayasa da ve yerel yönetimlerle -2004 yılına kadar- ilgili yasalarda yerel yönetimlerin özerk olduğuna dair doğrudan bir hüküm göremeyiz. Gerçekten de 1982 Anayasası’nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesi incelendiğinde Anayasanın varlık, görev ve gelir bakımından tüzel kişilik olarak tanımladığı yerel yönetimler doğrudan özerk olarak tanımlanmamakla birlikte; ‘yerel yönetimlerin karar organlarının seçimiyle işbaşına geleceği’, ‘yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenir’ ve ‘bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır’ ifadeleri yer alır. Aslında, Anayasada açıkça yer almasa da ‘yerinden yönetim ilkesi’ ile kastedilen yerel yönetimlerin merkezin hiyerarşisi içerisinde yer almadığı, bu kurumların yerel özerkliğe sahip olduğudur. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında, yerinden yönetim ilkesinden bahsederken, bunun aynı zamanda özerkliği ifade ettiğini belirtmiştir.¹³

Bununla birlikte Anayasanın aynı maddesinde yer alan “... görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” hükmü yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyen en önemli hükümlerden birisidir. Bu hüküm daha önceki anayasal düzenlemelerle karşılaştırıldığında yerel özerklik adına bir geriye gidiş niteliği taşır.

¹³ Anayasa Mahkemesi, 22.6.1988 T., E.1987/18, K.1988/23; **AYMKD**, S.24, 1989, s.337; Anayasa Mahkemesinin yerel yönetimlerin özerkliğinden ne anladığı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: Hakan Sabri Çeliktay, “Yerel Yönetimlerin Özerkliğinin Anayasal Sınırları”, **Yerel Yönetimler Kongresi 3-4 Aralık 2004, Bildiriler Kitabı**, Biga/Çanakkale, 2004, s.343 vd.

2004 ve sonrası ‘Kamu Yönetimi Reformu’ çerçevesinde çıkan yerel yönetimlerle ilgili yasalarda ise, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip oldukları öncelikli olarak ve ilk kez ifade edilmiştir. Aslında Anayasa ya da yasalarda (2004 öncesi) yer almasa da Türkiye’de yerel yönetimlerin özerk olduğu vurgulanıyordu. Bunun nedeni daha önce de belirtildiği gibi yüksek mahkemelerin yerel yönetimlerle ilgili vermiş olduğu kararlardı. Danıştay, 1998’de verdiği bir kararında özerklikle ilgili olarak ‘Özerklik, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden birinin aleyhine bozulmasını önlemeye yöneliktir. Anayasa yerel yönetimlere özerklik tanımak suretiyle bu dengeyi korumaya çalışmıştır’¹⁴ diyerek 1982 Anayasasının yerel yönetimlere özerklik tanıdığını ifade etmiştir. Yüksek yargı organları verdikleri çeşitli kararlarda da belediyelerin, il özel yönetimlerinin ve köylerin özerk yerel yönetim olduklarını vurgulamışlardır.¹⁵

2004 yılı ve devamında çıkan ilgili yasalarda özellikle yasa metinlerinde özerkliğin açıkça vurgulanması ve yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin hafifletilmesi en önemli yeniliklerdendir.

Yerel yönetimler reformu çerçevesinde kabul edilen ilk yasa olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasasında, Büyükşehir belediyesinin tanımı yapılırken ‘...idari ve mali özerkliğe sahip... kamu tüzel kişisi’ denilerek, ilk kez ulusal mevzuatta yerel yönetimlerin özerkliği açık bir şekilde ifade edilmiştir.¹⁶ 5393 Sayılı Belediye Yasası ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasasında da benzer şekilde bu yerel yönetimlerin ‘idari ve mali açıdan özerk’ oldukları vurgulanmıştır.¹⁷ Yerel yönetim yasalarında özerkliğin bu

¹⁴ D.10.D., 25.11.1998 T., E.1996/5391, K.1998/61116; **DD.**, S.100, 1999, s.462

¹⁵ Bu yöndeki kararlar için bkz.: D.D.G.K., 17.10.1975 T., E.1975/48, K.1975/704; **DD.**, S.22-23, 1976, s.123; D.10.D., 25.11.1998 T., E.1996/5391, K.1998/61116; **DD.**, S.100, 1999, s.462; Anayasa Mahkemesi, 10.5.1977 T., E.1976/57, K.1977/71; **AYMKD**, S.15, 1978, s.316; Anayasa Mahkemesi, 22.6.1988 T., E.1987/18, K.1988/23; **AYMKD**, S.24, 1989, s.337; Anayasa Mahkemesi, 13.6.1988 T., E.1987/22, K.19

88/19; **AYMKD**, S.24, 1989, s.299

¹⁶ **5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**, K.T. 10.7.2004, R.G.23.7.2004, Sayı: 25531.

¹⁷ **5393 Sayılı Belediye Kanunu**, K.T. 3.7.2005, R.G.13.7.2005, Sayı:25874; ; **5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu**, K.T. 22.2.2005, R.G. 4.3.2005, Sayı: 25745.

şekilde açıkça ifade edilmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile de uyumludur. Çünkü şartın hemen 2.maddesinde, özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla tanınması ve böylece özerk yerel yönetimlerin hukuki bir dayanağa sahip olması arzulanmaktadır. Böylece zımni olan durum açık hale getirilmektedir.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası ile süregelen il özel idaresi anlayışı hayli değişikliğe uğramış ve İl Özel İdarelerinin özerklik alanı genişletilmiştir. Daha önce il genel meclisinin tüm kararları Valinin onayı ile yürürlüğe girmekte iken, yeni yasa ile bu durum değişmiştir. Buna göre Valiye sadece hukuka aykırı gördüğü kararları ‘yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade’ ve ‘meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurma’ gibi yetkiler verilmiştir. Bununla beraber, il genel meclisi tarafından alınan kararların yürürlüğe girebilmesi için bu kararların tam metninin, en geç beş gün içerisinde valiye gönderilmesi gerekir.

Yeni yasa ile getirilen önemli bir değişiklikle, öteden beri ‘eksik bir yerel yönetim’¹⁸ olarak değerlendirilen il özel idarelerinin ‘tam bir yerel yönetim’ olması yolunda önemli bir adım atılmıştır. Artık, İl genel meclisine, merkezi yönetimin atadığı vali değil, meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği ‘meclis başkanı’ başkanlık edecektir. Böylece yerel yönetimlerin organlarının özerkliği açısından önemli bir koşul olan organlarının seçimle işbaşına gelmesi konusunda ciddi bir adım atılmıştır.

Yerel yönetimlerle ilgili yasalara genel olarak baktığımızda idari vesayet denetimi iki noktadan önemli bir dönüşüme uğramıştır. Birincisi, vesayet denetiminin içeriği daraltılmış ve sadece hukukilik denetimi ile sınırlandırılmış ve yerindelik yönünden vesayet denetimi yapılması uygulamasına son verilmiştir. İkinci olarak ise, vesayet denetimi artık önceki sistemde olduğu gibi yerel yönetim işlemini onaya tabi tutma,

¹⁸ Bu niteleme Osman Meriç’e aittir. Osman Meriç, “Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet”, **Fehmi Yavuz’a Armağan**”, AÜSBF Yay. No:528, 1983, s.39

yürürlüğe girmesini engelleme veya geciktirme şeklinde değil, yargı denetimini harekete geçirme şeklinde algılanmıştır.¹⁹

Belediye yasasının yerel özerkliği zedeleyen yeni bir hükmü ise, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatılması halinde İçişleri Bakanının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, aksamının giderilmesini belediye başkanından ister. Bu halde de aksama giderilmezse söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister (5393 Sayılı Yasa, m.57). Benzer hükmün il özel idareleri için de getirildiğini görmekteyiz (5302 Sayılı Yasa, m.40). Sebebi ne olursa olsun atanmış valinin, seçimlerle işbaşına gelen yerel yöneticinin yerine geçerek faaliyette bulunması yerel özerklikle bağdaşmaz.

Bu konuyla ilgili diğer bir önemli nokta ise, kamu hukuku statüsüne göre seçilen belediye başkanınca yürütülen belli bir veya birden çok hizmetin, özel hukuk yargı yerlerinin kararları üzerine yerine geçirilmesine son verilmesi, küresel uygulamaların, Anglosakson hukuk sistemi biçiminde kamu yönetimine ve belediye yönetimine girmesi anlamına gelir.²⁰ Söz konusu uygulamadan doğacak uyuşmazlıkların idari yargı mercilerinde çözülmesinin, idare hukuku ve idari yargı ilkeleri açısından daha uygun olacağı kanaatindeyiz.²¹

Yeni yasaların, yerel yönetimler için sadece idari özerklik alanını değil, mali özerklik alanını da genişlettiği görülmektedir. Özellikle borçlanma ile bütçe ve kesin hesap konularında bu göze çarpmaktadır. İl özel idarelerinde bütçe ve kesin hesap il genel meclisi kararıyla kesinleşir. Yani bütçe ilde kesinleşir; İçişleri Bakanlığı ya da

¹⁹ Ali Ulusoy, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi, **2005 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, (Çevrimiçi) <http://www.danistay.gov.tr>, 18.09.2007

²⁰ Örsan Ö. Akbulut, “Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi”, **ÇYYD**, C.16, S.1, Ocak 2007, s.27

²¹ Nitekim TBMM’deki görüşmelerde de Oğuz Oyan (CHP), bu durumda “idarenin kamu gücünü kullanarak yaptığı işler, idare hukukuna tabidir; dolayısıyla idari yargıya bırakılması gerekir” şeklinde mevcut düzenlemeyi eleştirmiştir. Belediyeler Kanunu Tasarısı görüşmeleri, **TBMM Genel Kurul Tutanağı**, 22.Dönem 2. Yasama Yılı, 109. Birleşim, 01/Haziran/2004 Perşembe

başka bir makama gönderilmez. Oysa eski yasada, bütçe, tek tek sayılmış olan altı konuda düzeltme yapma yetkisiyle sınırlı olarak, İçişleri Bakanlığı onayıyla kesinleşmekteydi. Yeni yasa ile merkezi yönetim devre dışı bırakılmıştır.²²

Belediye Yasası da bütçe üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimini azaltmıştır. Eski 1580 sayılı yasada belediye bütçesine ilişkin alınacak meclis kararı mülki amirin onayına tabi tutulmaktaydı. Belediye bütçesinin onay makamı olan mülki amir bütçeyi aynen veya değiştirerek onaylamak yetkisine sahipti (m.71). Oysa 5393 sayılı yeni Belediye Yasası ile belediye bütçesine ilişkin mahallin en büyük mülki idare amirlerin onay makamı olma durumları sona erdirilmiş, bütçenin valiliğe gönderilme zorunluluğu ile yürürlük kazanma durumu getirilmiş böylece sadece hukuka uygunluk denetimi için yargıya gitme hakkı düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ise bazı hususlar hariç belediye yasasında olduğu gibidir. Ancak, Büyükşehir Belediyesi Yasasında yerel özerkliği zedeleyen önemli bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre, Büyükşehir belediyelerine bütçe konusunda verilen özerklik, Büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerden esirgenmiştir. Yasaya göre ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler Büyükşehir belediye meclisine sunulur ve Büyükşehir belediye meclisince aynen ya da değiştirilerek kabul edilir. Uygulamada bu hüküm partizanca uygulamalara yol açması ve Büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde mali bir baskı aracı olarak kullanılması nedeniyle yerel özerlikle çelişir.²³ Bununla beraber yasa ilçe ve ilk kademe belediyelerine bütçelerinde yapılan müdahale ile gerçekleşen değişiklik üzerine on gün içinde Danıştay'a itiraz etme hakkı vermiştir.

²² Birgül Ayman Güler, "22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", **Mülkiye**, C.29, S.246, 2007, s.111

²³ Örnek için Çankaya Belediyesi ile Ankara Büyükşehir belediyesi arasındaki mali ilişkilere bakılabilir. **Hürriyet Gazetesi**, 6 Kasım 2006.

Ulusal mevzuatın yanı sıra Türkiye, yerel özerklikle ilgili en önemli uluslararası belge olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını ise 21.11.1988 tarihinde imzalamış, 1991’de de onaylamıştır.²⁴ Böylece Şart iç hukuk açısından bağlayıcılık kazanmıştır. Şart daha sonra, 3723 sayılı yasanın 1.maddesinde öngörüldüğü biçimde, bir Bakanlar Kurulu Kararı ile 06.08.1992 tarihinde yeniden onaylanmıştır.²⁵

Türkiye Yerel Yönetimler Özerklik Şartının birçok ilkesini benimsemiş olmasına rağmen, bazı konularda çekinceler koymuştur. ‘Yerel makamları doğrudan ilgilendiren konularda yerel yönetimlere danışılması’, ‘yerel makamların kendi iç idari örgütlenmelerini belirleyebilmeleri’, ‘yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere danışılması’ bu çekincelerden bazılarıdır. Türkiye’nin bu önemli konularda çekinceler koymuş olması, yerel demokrasinin gelişmesi yönünde bir eksikliktir.²⁶ Oysa çekince konmuş bulunan ilkeler de dâhil olduğu halde Şartın bütün kurallarının hem anayasalarda yer alması, hem de uygulamalara bunların yön vermesi, yerel demokrasi açısından büyük önem taşır²⁷.

Merkeziyetçi bir yönetim anlayışının sonucu olarak çekince koyulan bu hükümlerin bir kısmı aslında uygulamada çekinceli durumda değildir. Buna en açık örnek, yerel yönetim birimlerinin uluslararası birliklere katılması ve yabancı devletlerin yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapmasını düzenleyen fıkralardır. İç hukuk kuralları çerçevesinde Türk yerel yönetim birimleri başta kardeş şehir uygulamaları olmak üzere yabancı yerel yönetim birimleriyle işbirliği içindedirler. Kaldı ki, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Yasası’nın 74. maddesi ile bu işbirliğine açıkça izin verilmektedir. Öte yandan, Türkiye, 2000 yılında Avrupa Yerel Topluluklar (yönetimler)

²⁴ R.G. 21.05.1991, Sayı: 20877.

²⁵ R.G. 03.10.1992, Sayı: 21364.

²⁶ Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, s.18. **Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’nin koyduğu çekinceler, tezin sonunda Ek-1’de verilmiştir.**

²⁷ Ruşen Keleş, “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, **ÇYYD**, C.1, S.2, Mart 1992, s.14

arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi'ni onaylayarak, 10.maddenin 2. ve 3. fıkralarına koyduğu bu çekinceyi fiilen ortadan kaldırmıştır.²⁸

Türkiye bazı konularda çekince koymuş olmakla beraber, yerel yönetimlerle ilgili yasaları çıkarırken en çok gönderme yaptığı kaynaklarından birisi Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Nitekim 59. Hükümet tarafından 3 Mart 2004 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan Belediyeler Kanunu Tasarısında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliğinin yerel yönetimlere ilişkin genel yaklaşımı tasarıda dikkate alındığı ifade edilmiştir. Nitekim TBMM'de yapılan görüşmelerde de sıklıkla, hazırlanan yasa tasarılarında, bu düzenlemelerin 'Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında belirtilen ilkeler doğrultusunda özenle hazırlandığı' ifade edilmiştir.²⁹

Ayrıca 2007- 2013 yıllarını kapsayan **Dokuzuncu Kalkınma Planı**'nda³⁰ da, şarta atıfta bulunularak, 'Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır' denilerek Şartın Türkiye'deki yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde rehber olduğu tekrar edilmiştir.

5.1.1.2.2.MACARİSTAN'DA YEREL ÖZERKLİK

Macaristan'da yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin hukuki dayanaklara bakacak olursak, 1989 Anayasa değişikliği öncesi Macaristan'da yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedemeyiz. Bu dönemde (Anayasa değişikliği öncesi) sadece yerelde

²⁸ Ayşegül Mengi, "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler", Ed. Ayşegül Mengi, **Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, 110

²⁹ İl Özel İdaresi kanun tasarısı görüşmeleri, TBMM Genel Kurul Tutanağı, 22.Dönem 2. Yasama Yılı, 105. Birleşim, 23/Haziran/2004 Çarşamba

³⁰ **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007- 2013)**, R.G.01.07.2006, Sayı:26215

değil kamu yönetimi sisteminin tamamında hiyerarşik anlayış ve ilişkilerin baskın olduğu ve bunun gereği olarak yerel meclislerin temel görevlerinin merkezi yönetimin aldığı kararları uygulamak olduğu -önceki bölümde detaylı açıklamalarda da görüleceği gibi- anlaşılır.

1989 Anayasa değişikliği ise yerel yönetimlere ilişkin önemli hükümler getirmiştir.³¹ Anayasanın yerel yönetimleri düzenleyen dokuzuncu bölümünde, ‘yerel yönetimler, yerel kamusal işleri yöneten ve kamu gücünü yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda kullanan özgür ve demokratik birimlerdir (m.42)’ denilerek yerele geniş bir özerklik alanı tanınmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin hakları ve görevlerinin yasa ile düzenleneceği de Anayasada ifade edilmiştir. Bu hükümlerin yanı sıra, Macaristan’da yerel özerklik adına önemli bir güvence de, tüm yerel yönetimlerin mahkeme kararlarına karşı Anayasa mahkemesine temyize gitme hakkına sahip olmasıdır (m.43).

Anayasa tarafından yerel yönetimlere sağlanan bu güvenceler uygulamada da mahkemeler ve özellikle de Anayasa Mahkemesi tarafından yerel yönetimlerin özerkliğinin korunması adına etkili şekilde kullanılmaktadır. Bu açıdan Macaristan’da hukuk devleti anlayışının kurumsal düzeyde yerleşmiş olduğu söylenebilir.³²

Yerel yönetimlerin özerkliğini güvence altına alan Anayasanın diğer bir hükmü ise, Yerel yönetimler yasasının parlamento üyelerinin üçte iki çoğunluk oyu ile çıkarılacak olmasıdır. Yerel yönetimlere tanınan temel haklarda yapılacak sınırlandırmalarda da aynı oy koşulu geçerlidir (m.44/C). Yani parlamentoda yerel yönetimlerle ilgili olarak gelişigüzel düzenleme yapmak mümkün değildir. Düzenleme için nitelikli bir çoğunluk

³¹ Macaristan Anayasası için bakınız: (Çevrimiçi) <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=94900020.tv&dbnum=62>, 21.02.2007

³² Gábor Soós, Local Government Reforms and The Capacity for Local Governance in Hungary, Paper presented at the Joint International Conference -**Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency**- , IPSA Research Committee 05 and the DVPW Workgroup “Local government studies”, Stuttgart, 26–27 Eylül 2002, s.5

aranmaktadır ve bunun anlamı da, yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapmak için mutlaka iktidarın diğer siyasi partilerle uzlaşması gerekmektedir.

Macaristan’da Anayasa değişikliğinin ardından 1990 yılında Yerel Yönetimler Yasası çıkmıştır. Yerel yönetimler yasasına göre, yerel özerklik ‘kolektif yurttaşlık hakkıdır’. Yasa, yerel yönetimlerin örgütlenmelerini şekillendirme ve çeşitli düzenlemeler yapma konularında özgür olduğunu kabul eder. Yerel yönetimler özgürce yatırım yapabilir, mülkiyetine sahip olduğu şeyleri satabilir ve birlikler kurabilir. Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi yerel yönetimlerin hakları Anayasa Mahkemesi tarafından da korunur. Bunun yanı sıra Anayasa Mahkemesi yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin Anayasaya uygunluğunu da denetler.³³

Yerel yönetimlerin zorunlu sorumlulukları ve temel yetki alanları Anayasa ve yerel yönetim yasasında açık bir şekilde düzenlenmiştir. Yerel kamusal konularda tam ve ayrıcalıklı yetki yerel yönetimlerindir. Diğer bir yerel yönetim ya da devlet teşkilatı tarafından bu yetkiler azaltılamaz, zayıflatılamaz ve sınırlandırılmaz. Yerel konularda bu garanti verildiği gibi, buna ek olarak yasa, yerel yönetimlere kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda düşüncelerini ifade etme hakkı da vermiştir. Yani yereli ilgilendiren bir yasa yapma faaliyetinde ve devletin yereli ilgilendiren kararlarından önce yerel yönetimlerin düşünceleri alınmak zorundadır.³⁴

Yerel yönetimler üzerindeki denetim Kamu Yönetimi Ofisleri tarafından, İçişleri Bakanlığının yardımıyla gerçekleştirilir. Yerel yönetimler üzerindeki bu denetim ise sadece hukukilik denetimidir. Yerel yönetimlerin mali denetimi ise Sayıştay (the State Audit Office) tarafından yapılır.

³³ György Enyedi ve Ilona Kovacs, György Enyedi ve Ilona Kovacs, “The Rebirth of Local Government in Hungary”, (Ed.) Robert J. Bennett, **Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing, and Former Eastern Bloc Countries**, Tokyo, United Nations University Press, 1994, s.84

³⁴ **Local Democracy in Hungary** (as a platform for discussion), y.y, t.y.

Macaristan'da yerel yönetimlerin mali özerkliğine bakacak olursak, Macaristan'da yerele sağlanan mali özerkliğin sınırlı olduğunu görürüz. Yerel yönetimlerin mali özerkliği her geçen yıl artan şekilde sınırlandırılmaktadır.³⁵ Bu sınırlandırma, üç yolla olmaktadır. İlk olarak, merkezi yönetimin yerel yönetim hizmetlerinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak yaptığı düzenlemelerin her geçen gün artmasıdır. Bu şekilde merkezi yönetim bu hizmetlerin yerine getirilişine daha fazla müdahil olmaktadır. Dolayısıyla pratikte özerklik sadece çok sayıda görevin yerele devredilmesi ile gerçekleşmez. Merkezi yönetim tarafından, yerel hizmetlerin nitelik ve niceliksel standartlarını ortaya koyan düzenlemelerin varlığı ve genişliği de özerkliğin düzeyini etkiler. Hizmetlere göre merkezin bu düzenlemeleri çeşitlilik arz eder. Örneğin, yerel yönetimler için zorunlu hizmetlerden olan okul öncesi eğitim ve ilköğretim eğitimi alanında, ders kitaplarından, öğretmenlerin maaşlarına hatta sınıfların büyüklüklerine kadar düzenlemeler mevcuttur. Benzer düzenlemeler yerel yönetim personeli içinde geçerlidir. Aslında burada vurgulanmak istenilen bu düzenlemelerin sayısının ve kapsamının her geçen yıl artmasıdır. 1990'ların başından beri bu ve benzeri standartların sayısı artmaktadır. Bu süreç yerel hizmetlerin rasyonelliğini ve verimliliğini artırırken aynı zamanda yerel özerkliği de kısıtlamaktadır. Özerklik ve etkinlik arasındaki ikilemde merkez etkinlikten yana ağırlık koymaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin yapılan reformlarda 1990'da deklare edilen yerel özerkliğin sürdürülmesine yardımcı olmamaktadır.

İkinci sınırlama ise, yerel yönetimlerin çok sık şikâyet ettiği ve merkez-yerel ilişkileri üzerine tartışmaların gündeminde sürekli yer alan bir konudur. Yerel yöneticiler, yerele devredilen görevlerle bu görevlerin yerine getirilmesi için merkez tarafından kendilerine verilen kaynakların aynı ölçüde olmadığı kanısındadırlar. Parlamento belediyelere yeni görevler verirken, bu görev için ihtiyaç duyulan mali kaynağın sadece bir kısmını sağlamaktadır. Ayrıca, bu hizmetlerle ilgili, merkezin düzenlediği nitelik ve niceliksel standartlar da maliyetli olmaktadır. Örneğin, yerel

³⁵ Gábor Soós, Local Government Reforms and The Capacity for Local Governance in Hungary, s.5

yönetimlerde çalışan memur ve işçilerin maaşları merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ancak yerel yönetimlerce ödenmektedir. Dolayısıyla, yerel yöneticilerde anayasa ve yerel yönetim yasasına atıfta bulunarak devletin yerel yönetimlere devredilen görevlerle orantılı mali destek vermesi gerektiği hükmünü hatırlatmaktadır. Burada asıl tartışma, zorunlu görevler ve düşük fonlar nedeniyle yerel yönetimlerin manevra alanının sınırlandırılmasıdır.

Üçüncü ve belki de en önemli problem, yerel yönetimlerin merkezin kaynaklarına bağımlılığıdır. Bugün belediyelerin en önemli gelir kaynağı merkezden yapılan transferlerdir. Bu transferler 1994’de % 75 iken, 2001’de % 66 civarında olmuştur.³⁶ Gerçektende Macaristan’da yerelin merkeze yüksek oranda mali bağımlılığı söz konusudur. Bugün Macaristan’da yerel yönetimlerin gelirlerinin sadece üçte biri öz gelirlerinden oluşmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı perspektifinde Macaristan’a baktığımızda Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında Şartı ilk imzalayan ülkenin Macaristan olduğunu görürüz. Macaristan Şartı 21 Mart 1994’de onaylamıştır. Şartın imzalanmasından önce Macaristan’da Yerel Yönetimler Yasası hazırlanırken en önemli esin kaynağı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ortaya koyduğu temel değer ve prensipler olmuştur. Bu nedendir ki, Macaristan Yerel Yönetimler Yasası Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına paralel hükümler taşır.³⁷

³⁶ Ayrıntılı veriler için bakınız: Gabor Balas and Jozsef Hegedüs, “Local Government Borrowing in Hungary”, Ed. Pawel Swianiewicz, **Local Government Borrowing: Risks and Rewards**, OSI/LGI, Budapest, 2004, s.88

³⁷ Zoltán Hajdú , “Local Government Reform in Hungary”, s.208; Istvan Temesi, Local Government in Hungary, (Ed.) Tamas M. Horvath, **Decentralization: Experiments and Reforms**, Budapest, OSI/LGI, 2000, s.347

5.1.1.2.3. FRANSA'DA YEREL ÖZERKLİK

Fransa'da yerel yönetimler ilk kez 1946 Anayasası ile Anayasal statüye kavuşmuşlardır. Ancak bu Anayasanın öngördüğü yenilikler uygulamaya geçirilememiştir. Halen yürürlükte olan 1958 Anayasası da yerel yönetimleri ayrı bir başlık altında düzenlemiştir. Anayasanın 72. maddesine göre “Yerel yönetimler kendilerini seçilmiş meclisler aracılığıyla ve yasa ile öngörülen şartlarda özgürce yönetirler ve yetkilerini kullanmak için düzenleyici işlem yapma gücüne sahiptirler.” Ayrıca Anayasanın 34. maddesi de ‘yerel seçimlerle ilgili kuralların’ ve ‘yerel yönetimlerin serbest yönetimi, yetki ve kaynaklarıyla ilgili ilkelerin’ yasayla düzenlenmesini öngörmüştür.³⁸

2003 Anayasa reformu da yerel yönetimlerin özerkliği adına önemli hükümler getirmiştir. Bu anlamda 2003 Anayasa reformunda göze çarpan ilk değişiklik devletin niteliklerini içeren 1.maddeye eklenen “**Devletin teşkilatı ademi merkeziyet esasına göredir**” hükmüdür. Anayasanın 1.maddesinin yeni şekli şöyledir:

“Fransa, laik, demokratik, sosyal ve bölünmez bütünlüğe sahip bir Cumhuriyettir. Bütün yurttaşların köken, ırk ya da din ayrımı gözetmeksizin yasa önünde eşitliği sağlar. Bütün inançlara saygılıdır.

Teşkilatı, ademi merkeziyet esasına göredir (Son organisation est décentralisée)”.³⁹

Aslında Anayasa da olmasa da 2003 öncesi çeşitli yasal hükümlerde ademi merkeziyet prensibi vardı. Ancak, bu düzenleme özellikle Anayasa Konseyi'nin önüne giden davalarda yerel yönetimler lehine kararlar çıkmasına yardımcı olacaktır. Çünkü Anayasa değişikliği öncesi Anayasa Konseyi, yerel yönetimlerle ilgili teklif edilen -bazı

³⁸ Bilal Canatan, “Fransa’da Yerinden Yönetimin Anayasasal Kaynakları”, ÇYYD, C.10, S.1, Ocak 2001, s.8 vd.

³⁹ Bilal Canatan, “Fransa’da 28 Mart Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması”, Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.300

anayasal olmayan- yasal düzenlemelerin maddelerinin, Cumhuriyetin bölünmezlik ve eşitlik ilkelerine tecavüz ettiğini deklare etmekteydi.⁴⁰ Bu değişiklik ile bu gerekçelerin önüne geçilmiştir.

İkinci olarak, 1982 reformu ile bölgelere yerel yönetim statüsünün verilmesinin ardından 2003 Anayasa değişikliği ile “bölge yerel yönetimlerine” Anayasada yer verilerek Anayasal statüye kavuşmuştur. Kuşkusuz bu bölge yerel yönetimleri için önemli bir güvencedir.

Üçüncü olarak, Anayasa değişikliği ile mali özerklik alanı genişletilmiştir. Değişikle, yerel yönetimlerin harcama yetkileri ve özgürlükleri anayasal güvence altına alınmıştır. **Yasanın belirlediği sınırlar içinde kalmak şartıyla yerel yönetimlerin vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebilecekleri anayasada yer almıştır. Devlet ile yerel yönetimler arasında hiçbir yetki devri aynı oranda gelir kaynağı transferi yapılmadan gerçekleştirilemeyecektir.** Bu hükümle devletin yerel yönetimlere kaynak sağlamadan ek yükümlülükler getirmesinin önü kesilmiştir. Bunların yanı sıra değişiklik “mali eşitlik” ilkesini de anayasal güvence altına almıştır. (AY.m.72/2)⁴¹

Fransa’da yerel özerkliğin yasal dayanaklarına bakacak olursak; 2. Dünya Savaşını izleyen yıllarda Fransa’da yönetimin yeniden düzenleme çabalarına tanık olunmuştur. Ancak bu reformlarla öngörülen asıl amaç yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirmek, demokratik değerleri yerleştirmek değil, **yerel yönetimlerin iş yapma kapasitesini geliştirmek olmuştur.** Dolayısıyla, genel inanın tersine yerel yönetimlerin özerkliklerinde bu dönemde azalma gözlenmiştir. Bu dönemde devlet görevlerinin yerel düzeye yansımaları, harcamaları giderek arttırmış, ancak bunlara paralel mali kaynaklar

⁴⁰ Xavier Philippe, “France: The Amendment of the French Constitution ‘on the Decentralized Organization of the Republic’”, **International Journal of Constitutional Law**, 2004, C.2, S.4, s.697

⁴¹ E.Okşan Kızılkaya, “Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Kongresi 3–4 Aralık 2004, Bildiriler Kitabı**, Biga/Çanakkale, s.95; Bilal Canatan, “Fransa’da 28 Mart Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması”, s.301

yaratılamamıştır. Özellikle yerel yönetim öz gelirleri harcamaların gerisinde kalmış, düzenli biçimde devlet desteği gerekli olmuş, bu da yerel yönetimlerin merkeze bağlılığını arttırmıştır.⁴²

2 Mart 1982 tarihli ‘Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa’ ile yerel yönetimlerin özerkliği artırılmıştır. Reformun getirdiği en önemli yenilik, **yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetin kaldırılmasıdır**. Bu reformlardan önce valinin yerel yönetimlerin aldığı kararlar üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi vardı ve bu denetim “a priori” bir denetimdi. Reformla birlikte yerindelik denetimi kaldırıldı. Varlığı devam eden hukuka uygunluk denetimi ise “a posteriori” hale geldi. Kararın yürürlüğe girmesi için valiye bildirilmesi ve yayınlanması yeterli hale getirilirken valiye yasal olmadığını düşündüğü kararlar karşısında sadece idare mahkemesine başvurma olanağı tanındı.⁴³

İlgili yasa, yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki vesayet denetimi kaldırmakla birlikte, bütçeleri üzerindeki denetim konusunda ilginç bir hüküm getirmiştir. Şöyle ki; ilgili yerel yönetimin genel karar organı olan meclisince kabul edilen bütçe de diğer işlemler gibi, valiye bildirilmekle kendiliğinden yürürlüğe girmektedir. Ancak, bütçenin uygulanacağı mali yılın 31 Mart tarihine kadar oylanarak kabul edilmemiş olması veya yapıp oylanmış olmakla birlikte, gelir-gider dengesi bakımından dengesiz olması veya yasal olarak yapılması zorunlu bulunan giderlerin bütçede yer almamış olması; önceki yıl bütçesinin belli bir oranda açık vermiş olmasına rağmen yeni bütçede bunu giderecek düzenlemelere yer verilmemiş olması halinde; Vali, Bölgesel Sayıştaya başvurarak, ama oradan alacağı görüşe bağlı olmaksızın, ilgili yerel yönetimi uyardıktan sonra durumun gerektirdiği her türlü önlemi alma ve değişikliği yapma yetkisine sahiptir. Dolayısıyla,

⁴² Tacettin Karaer, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **AİD**, C.23, S.3, Eylül 1990, s.53

⁴³ Arıkan, “Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye’ye Yansımaları”, Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.278; Karaer, a.g.e., s.60

her ne kadar ilgili yasanın vesayet denetimini ortadan kaldırdığı söylene de, bu alanda vesayet denetiminden de öte, bir ikame yetkisinin varlığından söz edilebilir.⁴⁴

Yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin yürürlüğe giren bir diğer yasa ise 2004–758 ve 29 Temmuz 2004 tarihli yasadır. Bu organik yasa Anayasanın 72–2 maddesiyle getirilen “Vergi gelirleri ve diğer öz kaynaklar, her yerel yönetim kategorisi için, gelirlerinin tamamı içinde önemli bir bölüm teşkil eder” hükmünün uygulamaya geçirilmesi için çıkarılmıştır. Yasanın temel hükümlerine bakacak olursak:

- Yerel yönetim kategorileri anayasa değişikliğine uygun olarak yeniden tanımlanmaktadır. Buna göre belediyeler, il yerel yönetimleri, bölgeler ve denizaşırı yerel yönetimler yerel yönetim birimlerini oluşturmaktadır.
- Bağış, miras, mali ürünler, şehircilik iştirakleri, sunulan hizmetlerin ödentileri, mülk ve gayri mülklerden elde edilen ürün ve gelirler yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarını oluşturmaktadırlar. Yasa belediyelerin kendi öz kaynakları tanımına “belediyeler arası işbirliği kamu kuruluşları”nın elde ettikleri gelirleri de eklemektedir.
- Organik yasanın hükümlerine göre her yerel yönetim biriminin kendi öz kaynaklarının toplam gelirin oranı “mali özerkliğin oranını” (ratio d’autonomie) oluşturur. Mali özerkliğin oranı hesaplanırken alınan krediler, deneme yetkisi uygulamaları için yapılan transferler ile yerel yönetimler arası delegasyon yolu ile yapılan finansal transferler gelirlerin dışında tutulur.
- Yasa mali özerklik oranını minimal bir değer olarak belirlemektedir. Her bir yerel yönetim kategorisi için bu değer farklıdır. Yasa, yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarının bu oranın altına düştüğü durumlarda bir sonraki bütçe yasasında gerekli önlemlerin alınması kuralını getirmektedir.

⁴⁴ Jean Rivero ve Jean Waline, **Droit Administratif**, 20. bs., Paris, 2004, s. 158-159’den nakleden, Gürsel Kaplan, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, **AÜHFD**, C.54, S.3, 2005, s.130

- Her yıl hükümet, her bir yerel yönetim kategorisi için mali özerklik oranlarını gösterildiği bir raporu parlamentoya sunmakla yükümlüdür. İçişleri bakanlığı mahalli idareler genel müdürlüğü 2003 yılı için öz kaynakların oranını belediyeler için %56, il yerel yönetimleri için %57, bölge yerel yönetimleri içinde %36 olarak tahmin etmektedir.⁴⁵

Yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin organik yasa, Anayasada yer alan mali özerkliğe ilişkin hükümlerin kâğıt üzerinde kalmamasını ve anayasa değişikliğinin günlük hayatta başarıyla uygulanmasını hedeflemekte, bu nedenle ilgili tüm yasalarda gerekli değişiklikleri yapmaktadır.⁴⁶

Son olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından Fransa'ya bakacak olursak, uzun yıllar Şartı imzalamayan Fransa'nın, nihayet 30 Haziran 2006'da Fransız Parlamentosu'nda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını onayladığını görürüz.

Aslında Şartın onaylanmasından önce de, şartın hükümlerinin çoğu Fransa tarafından yerine getiriliyordu. Şartı'n kabulünden önce Fransa'da yapılan yerinden yönetim reformunun, bu konuda Şartın ilkelerini fazlasıyla kapsamakta olduğu kabul edilmektedir. Bu anlamda, Fransa için Özerklik Şartı'nın bir yenilik getirdiği söylenemez. Şarta taraf olmak ise, var olan fiili durumun kabul gereği ve pekiştirici hukuki bir dayanağa kavuşturulmasından başka bir şey değildir.⁴⁷

⁴⁵ Canatan, "Fransa'da 28 Mart Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması", s.304

⁴⁶ Kızılkaya, a.g.e., s.97

⁴⁷ (Çevrimiçi) http://www.ccre.org/communiqués_de_presse_detail_en.htm?ID=158, 7.10.2006; Ruşen KELEŞ, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", s.5; Fransız Parlamentosu Şartı 30 Haziran 2006'da onaylamakla beraber, Konsey'de bildirilen geçerli onay tarihi 17 Ocak 2007'dir.

5.1.1.3. YEREL ÖZERKLİK AÇISINDAN ÜLKE DEĞERLENDİRMELERİ

İlk olarak, ülkelerin ‘Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ karşısındaki konumlarına bakacak olursak, Macaristan ve Türkiye 1990’ların başında Şartı imzalamış ve onaylamıştır. Macaristan’ın Şarta koymuş olduğu herhangi bir çekince yoktur. Türkiye ise merkezîyetçi bir yönetim anlayışının sonucu olarak çok sayıda maddeye çekince koymuştur. Aslında çekince koymaktan çok, Türkiye, Şartın da imkân verdiği üzere, en az 20 paragraf ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt etmesi gerektiği için sadece 20 paragraf ile kendisini bağlamıştır. Dolayısıyla Şartın geri kalan hükümleri çekince konulmuş hükümler olarak kalmıştır. Bu çekincelerden bazıları da bugün için geçerliliğini yitirmiştir.⁴⁸

Fransa ise Şartı imzalayan ilk ülkelerdendir (15 Ekim 1985). Bununla beraber Şartı ancak aradan 22 yıl geçtikten sonra onaylamıştır. Fransa, Şartı 2007 yılında onaylamakla birlikte, Şartın pek çok hükmünü zaten benimsediği için onay, yerel yönetimler için pek değişiklik getirmemiştir. Fransa’nın, Şartın 12. maddesine göre çekince koyduğu tek hüküm 7. maddenin ikinci paragrafidir (‘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 Şartın 13. maddesine dayanarak da şartın hükümlerinin Anayasasının 72,73 ve 74. maddelerinde düzenlenen tüm yerel yönetimler için (komün, il yerel yönetimi ve bölge yerel yönetimleri) geçerli olduğunu; ancak belediyeler arası işbirliği için kurulmuş kamu kuruluşlarını (public establishments of intercommunal cooperation) kapsamayacağını ifade etmiştir.⁴⁹

⁴⁸ Bkz. Yuk. s. 186

⁴⁹ **List of declarations made with respect to Treaty No.122**, (Çevrimiçi)<http://conventions.coe.int>, 13.12.2007

Yerel özerkliğin hukuki dayanaklarına, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 'özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınması' (m.2) hükmü çerçevesinde bakacak olursak, incelenen üç ülkede de yerel yönetimlerin Anayasal statüye sahip olduğunu görürüz. Yani ilgili ülkeler yerel yönetimleri Anayasalarında tek tek sayarak onlara Anayasal güvence vermiştir.

Macaristan ve Fransa Anayasaları bu güvencenin yanı sıra, yerel yönetimlerin 'özerk' olduğunu da açıkça Anayasalarında ifade etmiştir. Böylece yerel yönetimlerin özerkliği Anayasal güvence altına alınmıştır. Türkiye ise 2004 ve sonrasında çıkan yasalarda yerel yönetimlerin özerk olduğunu açıkça ifade etmiştir. Türkiye'de yerel yönetimlerin özerk olduğu 1982 Anayasası'nda açıkça ifade edilmese de, Anayasanın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesindeki 'yerinden yönetim ilkesi'nin yerel yönetimlerin özerkliği anlamına geldiği yüksek yargı organlarınca da kabul edilmiştir.

Gerek Fransa gerekse Türkiye'de yönetsel özerkliği güçlendiren bir gelişme Fransa'da 1982, Türkiye'de ise 2004 sonrası genel olarak yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetin görece olarak hafifletilmesidir.

Görüldüğü gibi Fransa ve Macaristan'da yasal anlamda yerel yönetimlerin özerkliği güçlü bir biçimde koruma altına alınmıştır. Özellikle Macaristan'da 'Anayasa tarafından tüm yerel yönetimlere mahkeme kararlarına karşı Anayasa mahkemesine temyize gitme hakkı verilmesi; yerel yönetimler yasasının parlamento üyelerinin üçte iki çoğunluk oyu ile çıkarılacak olması ve yerel yönetimlere tanınan temel haklarda yapılacak sınırlandırmalarda da aynı oy koşulunun geçerli olması' özerkliği daha da güçlendirmiştir. Türkiye'de ise yerel yönetimlerin yasal özerkliği Fransa ve Macaristan'a göre daha düşük seviyededir. Bunun nedenlerinden birisi Anayasa ve yasalarda bulunan bazı hükümlerdir (İçişleri Bakanı'nın geçici bir tedbir olarak yerel yönetimlerin organlarını ya da üyelerini uzaklaştırabilmesi; İçişleri Bakanı'nın, belediye hizmetlerinin aksatılması halinde, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin

valisinden isteyebilmesi ve valinin seçimlerle işbaşına gelen yerel yöneticinin yerine geçerek kararlar alması gibi).

Yerel özerkliğin sağlanabilmesi için yönetsel özerkliğin yanı sıra mali özerkliğin de güvence altına alınması gereklidir. Özerklik Şartının ilgili hükümlerinde ifade edildiği gibi ‘yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklarının olması ve bu kaynakların teminat altına alınması; yerel yönetimlere sağlanan kaynakların çeşitlilik arz etmesi ve esnek olması; yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin yasanın koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanması; merkezden yerele yapılan yardımlar belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımaması’ yerelin mali özerkliği adına önemlidir.

Bu hükümler çerçevesinde incelenen ülkelere baktığımızda Fransa, Macaristan ve Türkiye’de yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olduğunu söylemek güçtür. Özellikle Türkiye ve Macaristan’da yerele sağlanan mali özerkliğin sınırlı olduğunu görürüz. Bunun nedeni, iki ülkede de yerel yönetimlerin merkezin kaynaklarına bağımlılığıdır. Gerek Türkiye gerekse de Macaristan’da yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynakları merkezden yapılan transferlerdir. Macaristan’da son on yıldır yerel yönetimlerin gelirlerinin %65-70’i buradan sağlanır. Türkiye’de ise belediye gelirlerinin neredeyse yarısı (% 46,51) merkezi yönetimden aktarılan paylardan oluşur. Dolayısıyla ‘gizli bir vesayet’ sayılabilecek merkezden yapılan transferlerle yerel yönetimlerin özerkliği kısıtlanmış olmaktadır.

Macaristan ve Türkiye’ye göre Fransız yerel yönetimleri mali açıdan görece daha özerktir. 2003 yılı itibarıyla gerek belediyeler gerekse il yerel yönetimlerinin öz gelirleri %60 civarındadır. Bölge yerel yönetimleri ise bu konuda daha zayıf durumdadır (öz gelirleri %41).⁵⁰ Özellikle 2003 sonrası Anayasa değişikliği ve ardından çıkan organik yasa (2004–758 ve 29 Temmuz 2004 tarihli yasa) ile Fransa’da yerel yönetimlerin mali

⁵⁰ Stéphanie Jamet, “Meeting the Challenges of Decentralisation in France”, **OECD Economic Department Working Papers**, No.571, Paris, OECD Publishing, 2007, s.22

özerklik alanı genişletilmiştir. Değişikle, yerel yönetimlerin harcama yetkileri ve özgürlükleri anayasal güvence altına alınmıştır. Yasanın belirlediği sınırlar içinde kalmak şartıyla yerel yönetimlerin vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebilecekleri de anayasada yer almıştır. Devlet ile yerel yönetimler arasında hiçbir yetki devri aynı oranda gelir kaynağı transferi yapılmadan gerçekleştirilemeyecektir. Organik yasa da her yerel yönetim biriminin kendi öz kaynaklarının toplam gelirine oranı “mali özerkliğin oranını” (ratio d'autonomie) oluşturur. Yasa, yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarının bu oranın altına düştüğü durumlarda bir sonraki bütçe yasasında gerekli önlemlerin alınması kuralını getirmektedir. Kuşkusuz uygulamaya geçirildiği takdirde bu düzenlemeler yerel yönetimlere çok geniş bir mali özerklik alanı yaratacaktır.

Son olarak Türkiye'ye bakacak olursak belediyelerin bütçe gelirlerinin nerede ise yarısının genel bütçe vergi gelirlerinden gelen paylardan oluştuğunu görürüz. Özellikle bu oran küçük belediyelerde %90 ların üzerine bile çıkabilmektedir. Dolayısıyla küçük belediyelerin birçoğu merkezi yönetimden gönderilen paralarla ayakta durmaktadırlar. Bu nedenlerle Hükümet tarafından '**İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı**' 2006 yılı içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmiş ancak henüz yasalaşmamıştır. Tasarının yasalaşması halinde hem il özel idarelerinin hem de belediyelerin gerek genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları payları yükselteceği, gerekse hem yeni vergi ve harçlar hem de mevcut vergi ve harçların oranlarını arttıracığı ifade edilmektedir.⁵¹ Tasarı, yerel yönetimlerin mali özerklik alanını genişletmeye yönelik çabalardandır.

5.1.2. YEREL KATILIM

Yerel katılım kavramının ve öneminin anlaşılabilmesi için kısaca temsili demokrasiden bahsetmek gerekir. Bugün demokrasi genel olarak doğrudan ve dolaylı

⁵¹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, s.43; Yerel yönetimlerinin öz gelirlerinin arttırılmasının her zaman yerel yönetimleri özerk ve demokratik kılmayacağına dair görüşler için bkz.: Tayfun Çınar, “Yerel Yönetimlerin Gelir Sistemleri Üzerine Bir İnceleme”, **Memleket Mevzuat**, C.2, S.18, Aralık 2006, s.3-4.

olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dolaylı demokrasi, yasaların yapılması ve kamu gücüne ilişkin kararların, halkın seçtiği temsilciler aracılığı ile alınmasını ifade eder. Gerçekte şu an bizim eski Yunanlıların türünde anlamlı bir doğrudan demokrasi deneyimimiz ise yoktur. Bütün demokrasiler dolaylı, yani kendimiz tarafından doğrudan değil temsilcilerimiz tarafından yönetildiğimiz temsili demokrasilerdir.⁵² Günümüzde egemen olan demokrasi anlayışı klasik liberal temsili demokrasilerdir. Ve bu demokrasilere “Anayasal Demokrasi”, “Parlamentar Demokrasi”, “Modern Demokrasi” gibi adlar verildiğini görmekteyiz. Ancak, bütün bu demokrasileri temsili demokrasi çatısı altında birleştirebiliriz.

Günümüzde “Temsili Demokrasiye” çok sert eleştiriler getirilmektedir.⁵³ Temsili demokrasilerin sorunlu olduğu, etkinliğini kaybettiği düşüncesi yaygınlık kazanmıştır. Seçimlerin dışında diğer katılım yöntemlerinin devreye sokularak bu eksikliklerin giderilmesi ya da temsili demokrasinin boşluklarının doldurulması gerekir. Bunun sağlanabilmesi için de, daha fazla demokrasi gereksinimini karşılayacak olan katılım süreçlerine ve halkın sistemi sürekli izleyebileceği mekanizmalara ilgi büyümektedir. Çünkü katılımcı demokrasinin güçlendirilmesiyle, katılımın halkın siyasete ilgisizliğini gidereceği, küçük toplumsal grupların toplumdan soyutlanmasının önleneyeceği, demokratik sürece katacağı ve yabancılaşmayı önleyeceği gibi birçok yarar umulmaktadır.⁵⁴

Bu çerçevede, katılım, ‘kamu siyasetlerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma’ ya da ‘iktidar kullanan kurum ve kişilerin aldıkları kararları

⁵² Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Dönüş**, Çev. Tuncer Karamustafaoglu-Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin, 1996, s.303

⁵³ Benjamin Barber, **Güçlü Demokrasi**, İstanbul, Ayrıntı, 1995, s.183-190; İlhan Tekeli, “Önsöz”, **Katılımcı Demokrasi; Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Demokrasi Kitaplığı(WALD), İstanbul, 1999, s.7-11; Mesut Yeğen, “Liberal Demokrasiden Radikal Demokrasiye Geçiş(sizlik)ler, Toplum ve Bilim, İstanbul, Kış 87, 2001, s. 177-194; O.Çitçi, “Yerel siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, **Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi**, Demokrasi Kitaplığı(WALD), İstanbul, 1999, s.243-244; İlhan Tekeli, **Modernite Aşılırken Kent Planlaması**, Ankara, İmge Kitabevi, 2001, s.117 vd.

⁵⁴ M. Akif Çukurçayır, “Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- II**, Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s.376

etkileme amacına yönelik tüm eylemler' olarak tanımlanabilir.⁵⁵ Yerel katılım ise halkın yerel siyasal yaşama katılmasıdır. Buna halkın “yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine, yürütülmesine, usulüne uygun biçimde gerçekleştirilmesine katılımı”da denilebilir.⁵⁶

Yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesinin yanı sıra, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi gibi amaçlara ulaşma da, yerel düzeydeki katılım önemli bir araçtır. Bu yararlarının yanında halkın üretime katıldığı hizmetleri benimsemesi daha kolay olacaktır. Ayrıca, karar süreçlerine katılmak, halkta kendine güven duygularını geliştirir. Öte yandan, katılım, halk ile yönetim arasındaki kopukluğu ortadan kaldırır.⁵⁷

Yurttaşın yönetime katılımını gerçekleştirebileceği yollar ise geleneksel ve çağdaş yöntemler olarak ikiye ayrılabilir. Geleneksel yöntemler arasında seçimlere katılma, parti üyeliğinde ve kampanyalarda bulunma gibi yöntemler sayılabilir. Çağdaş yöntemler ise, internetle katılımdan, planlama birimlerine kadar oldukça çeşitlilik gösteren katılım biçimlerinde çalışma yöntemleri sayılabilir.⁵⁸ Aslında burada önemli olan, seçim dönemleri arasında halkın yerel yönetimlerin karar sürecini etkilemesine imkân sağlayan yöntemlerin geliştirilmesidir. Ve bu yöntemlerin sürekli bir biçimde gerçekleştirilmesi ve kurumsallaştırılması gerekir. Bu yöntemlere örnek olarak kent konseyleri, halk toplantıları, geri çağırma (recall) verilebilir.

Katılımın öneminden dolayı, **Avrupa Kentsel Şartı'da** halk katılımını ayrı bir başlık altında düzenlemiştir. Şarta göre yerel politik yaşama halkın katılımını sağlamak için, halk temsilcilerini, özgür ve demokratik olarak seçebilme hakkına sahip olmalıdır. Yerel politik yaşamda etkin bir katılım için; halkın yerel, politik ve idari yapılarda

⁵⁵ Oya Çitçi, “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, **ÇYYD**, C.5, S.6, Kasım 1996, s.9–10

⁵⁶ İl Han Özay, “Siyasal Katılım ve Yerel Yönetimler”, **Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu**, İstanbul, İÜHF, 1995, s.72

⁵⁷ Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, İstanbul, IULA-EMME, 1993, s.21

⁵⁸ M. Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Ankara, Yargı, 2000, s.129

belirleyici olması gerekir. Ayrıca, toplum geleceğini etkileyecek her türlü önemli projede halka danışma gerekliliğinin altı çizilmektedir. Bunlara ek olarak gençlerin toplum yaşamına katılımının yerel yönetimlerce sağlanması gerektiği de vurgulanmaktadır.⁵⁹

5.1.2.1. UYGULAMADA YEREL KATILIM: ÜLKE ÖRNEKLERİ

5.1.2.1.1. TÜRKİYE’DE YEREL KATILIM

1982 Anayasası’nda yerel katılımı ile ilgili olarak sadece ‘Mahalli İdareler’i düzenleyen 127. maddesinde, yerel seçimlerden bahsedildiğini görürüz. Madde yerel seçimlerin beş yılda bir yapılacağını ifade eder. Diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye’de gerek yerel gerekse genel seçimlere katılım oranlarının yüksek olduğu görülür. Seçimlere katılımı ile ilgili ayrıntılı ve karşılaştırmalı değerlendirme ileride yapılacağından burada ilk olarak diğer katılım mekanizmalarına bakılacaktır.

Türkiye’de yerel seçimler dışında Anayasa da düzenlenmiş bir yerel katılım mekanizması yoktur. Bu nedenle, Türkiye’de yerel katılımın yasal çerçevesini görmek için yerel yönetimlere ilişkin yasaları incelemek gerekir. 5393 sayılı Belediye Yasasının çeşitli hükümlerinde yönetime katılmaya ilişkin çeşitli düzenlemeler görmekteyiz. Bunlardan bir kısmı daha önceki yasada da varken, bir kısmı ise ilk defa hukuki bir düzenlemenin konusu olmuştur.

⁵⁹ **Avrupa Kentsel Şartı**, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:10, Ankara,1996, s.41–44; Tezin sonunda Kentsel Şart ana başlıklarıyla verilmiştir.

Tablo. 13.

Türkiye’de Parlamento ve Yerel Seçimlere Katılım Oranları

	1963 (%)	1968 (%)	1973 (%)	1977 (%)	1984 (%)	1989 (%)	1994 (%)	1999 (%)	2004 (%)
BELEDİYE BAŞKANLIĞI	67.5 2	57.0 2	52.3	50.6 3	88.6 4	78.1	90.6 2	85.3 7	71.63
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	-	-	-	-	85.3 6	72.4 6	89.3	84.2 0	69.97
BELEDİYE MECLİSİ	66.7 1	55.2 3	51.3 9	50.1 3	88.4 6	77.7 6	90.5 3	85.2 2	73,27 0
İL GENEL MECLİSİ	77.6 4	65.7 5	61.7 2	61.8 8	90.8 7	81.4 7	91.7 9	86.8 5	75.28
	1973 (%)	1977 (%)	1983 (%)	1987 (%)	1991 (%)	1995 (%)	1999 (%)	2002 (%)	2007 (%)
PARLAMENT O SEÇİMLERİ	66,8 2	72,4 2	92,3 0	93,2 8	83,9 2	85,2 0	87,0 9	79,1 0	84,25

Kaynak: (Çevrimiçi) <http://www.ysk.gov.tr>, 15.11.2007 ;
(Çevrimiçi) <http://www.yerelnet.org.tr/secimler/>, 15.11.2007

Yasanın ‘Hemşehri hukuku’ başlığını taşıyan 13. maddesin de ‘Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır... Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır’ denilmiştir. Önceki yasada da benzer hüküm olmakla beraber uygulamada gerek bu katılımı sağlayacak mekanizmaların oluşturulamaması gerekse de vatandaşların bu konuda çekimser kalması, madde ile hedeflenen amaçlara ulaşılmasına engel olmuştur.

Yerel yönetime katılım olanaklarını genişleten mekanizmalardan birisi de ‘yerel referandum’dur. Pek çok ülkede Anayasal dayanağa sahip olan bu kuruma (Macaristan,

Fransa, İtalya, Belçika, Polonya gibi), Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yer verilmemiştir. Belediye Yasasında ise oldukça sınırlı birkaç alanda uygulanmak üzere referandum kurumuna yer verilmiştir. Bunlar köyün belediyeye dönüşüm isteği üzerine yapılan referandum (5393 Sayılı Belediye Yasası m. 4) ve köy ve belde katılmaları ve birleşmelerine ilişkin yapılan referandumlardır (5393 Sayılı Belediye Yasası m. 8).⁶⁰

Buna benzer bir şekilde, yeni yasalarla belediyelere ve il özel idarelerine, verilen hizmetlerle ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapma yetkisi verilmiştir (Belediye Yasası, m.15; İl Özel İdaresi Yasası, m.7).

Yasalarla verilen bu yetkiler zaten yerel yönetimler tarafından zaman zaman uygulanan yöntemlerdi. Bunların yapılmasında herhangi bir tartışmada bulunmamaktadır. Burada tartışma konusu olan, bu yöntemlerin uygulama usul ve esaslarının demokratik ölçülemeyi ne ölçüde ortaya koyabileceği ve güvenilirliğinin nasıl sağlanabileceğidir. Çünkü bu yöntemlerin demokratik oylamanın gerekli kıldığı unsurları içerici bir formüle bağlanamadıkları müddetçe halk iradesini doğru bir biçimde yansıttıkları söylenemez. Dolayısıyla da, çoğu zaman tartışmaları yoğunlaştırıcı ve meşruiyete gölge düşürücü araç işlevine de dönüşebilmektedir.⁶¹

5.1.2.1.1.1. İHTİSAS KOMİSYONLARI

Belediye Yasasında yer alan katılıma ilişkin bir hüküm ise getirdiği ihtisas komisyonlarıdır (m.24). Belediye Meclisi içerisinde çeşitli isimler altında oluşturulan ihtisas komisyonları esas itibarıyla beldeye ilişkin alınacak kararların şekillendiği

⁶⁰ Ömer Anayurt, “ ‘Referandum Demokrasisi’ Sürecinde Türkiye’de Referandumsuz Yerel Demokrasi”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Bilal Eryılmaz; Musa Eken; Mustafa Lütfi Şen (Ed.), Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s.31

⁶¹ A.e., s.28

birincil düzey yönetsel basamaklar olarak görülebilir.⁶² Çünkü bu komisyonlardan ‘imar komisyonu’ ile ‘plan ve bütçe komisyonu’ kurulması zorunludur ve imar ve bütçeye ilişkin konular hakkında meclis tarafından karar alınmadan önce ilgili komisyonlarda görüşülmesi zorunludur. Bu komisyonların üyeleri ise her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısına göre şekillenir. Yerel katılım açısından önemli olan nokta, mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmeleri ve görüş bildirebilmeleridir. Ayrıca yasa, komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabileceğini de hükme bağlamıştır.

Bu yeni yapılanma katılım açısından önemli olmakla beraber, çeşitli eksiklik ve zayıflıkları da bünyesinde barındırmaktadır. Kısaca bunlara bakacak olursak, ilk olarak bu katılım danışma niteliğinde bir katılımdır. İkinci olarak, yasanın nasıl uygulanacağını gösteren ‘Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliğinde’, katılımı ilgili olarak belediye meclisi ve komisyonlara geniş bir yetki verilmiştir⁶³. Buna göre, ‘İhtisas komisyonları toplantılarına yasada belirtilen kişi, kurum ve kuruluşların katılımına ilişkin usul ve esaslar hakkında meclis önceden genel bir karar alabileceği gibi herhangi bir komisyon toplantısı için ayrıca bir karar da alabilir. Meclisin bir karar almadığı durumlarda komisyon uygun gördüğü takdirde katılım için gerekli tedbirleri alır’ denilmekle ihtisas komisyonlarına ilişkin inisiyatif meclise ve komisyonlara bırakılmıştır. Üçüncü olarak, yasanın 21. maddesine göre ‘imar konuları ile yıllık bütçe dışında kalan gündemdeki konular ile üyelerin teklifleri; toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü halinde komisyonlara havale edilmeksizin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanabilir’. Bunun anlamı komisyonların istenildiği zaman devre dışı bırakılabilmesidir. Son olarak ise, komisyon raporlarının aleniliğinden bahsetmek gerekir. Yasaya göre ‘komisyon raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından

⁶² Şerif Öner, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s.126

⁶³ **Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği**, R.G.:09.10.2005, Sayı: 25961

maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılında verilir’ denilmektedir. Kuşkusuz bu bedelin halkın bilgi edinme hakkını engellemeyecek miktarda olması gerekir. Ayrıca, bu raporların internet ortamında yayınlanması da halkın etkin katılımı açısından katkı sağlayacaktır.

İhtisas komisyonlarına ilişkin benzer hükümler İl Özel İdaresi Yasasında da tekrar edilmiştir. Ancak Belediye Yasasından farklı olarak, İl Genel Meclisinde kurulması zorunlu komisyon sayısı daha fazladır. Yasaya göre, ‘eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu’, ‘imar ve bayındırlık komisyonu’, ‘çevre ve sağlık komisyonu’ ile ‘plan ve bütçe komisyonu’ kurulması zorunludur. Gerek yasa gerekse uygulama yönetmeliği açısından ise bir fark yoktur. Dolayısıyla yukarıda ifade edilen eleştiriler il genel meclisi komisyonları içinde geçerlidir.

5.1.2.1.1.2. YEREL GÜNDEM 21 ve KENT KONSEYLERİ

5.1.2.1.1.2.1. YEREL GÜNDEM 21

1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma konferansı’nın (‘Yeryüzü Zirvesi’) bir ürünü olan **Gündem 21**, kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen ‘Sürdürülebilir Gelişme’ kavramının yaşama geçirilmesine yönelik bir eylem planıdır. Bu eylem planının başarıyla uygulanmasından öncelikle ve esas olarak hükümetlerin sorumlu olacağı belirtilmekle birlikte, bu sürece, halkın ve hükümet-dışı kuruluşlarla diğer grupların etkin bir biçimde katılımının sağlanması gereği vurgulanmaktadır.⁶⁴

Bu çerçevede Gündem 21 içerisinde, “sürdürülebilir kalkınma için küresel ortaklıklar oluşturulması” konusuna verilen önem ve öncelik doğrultusunda, Gündem 21’in 28. bölümü, ‘**Gündem 21’in Desteklenmesinde Yerel Yönetimlerin Girişimleri**’

⁶⁴ Sadun Emrealp, **Yerel Gündem 21 El Kitabı**, 2.bs., İstanbul, IULA-EMME, 2005, s. 16;

başlığını taşımaktadır. Bu bölümün temel dayanağı olarak, “Gündem 21’de ele alınan sorunların ve çözümlerin büyük bir bölümünün yerel düzeydeki faaliyetlere dayalı olması nedeniyle, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin katılımı ve işbirliği, belirleyici bir etken olacaktır” görüşü ortaya getirilmektedir. **Yerel Gündem 21** kavramının getirildiği bu bölümde, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve tüm diğer ilgililerin, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için “21. yüzyılın yerel gündemi”ni oluşturmaları karara bağlanmıştır.⁶⁵ Buna göre Yerel Gündem 21, ‘yerel’ ve ‘ortak’ yerleşim sorunlarının dayanışarak, birlikte çözümü ve bu bağlamda mevcut kaynaklarının değerlendirilmesi ile geleceğe yönelik yaşanabilirliği sürdürülebilir kılma çalışmalarıdır.⁶⁶

YG21 uygulamaları, dünyada 1992 BM Rio “yeryüzü zirvesi”nin teşvikiyle başlamakla birlikte, Türkiye’de biraz gecikmeli olarak, ancak 1996 BM İstanbul Habitat II konferansı’nın ivmesiyle, 1997 yılı sonunda ‘**Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi**’ projesi ile ivme kazandı. IULA-EMME koordinatörlüğünde, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) desteğiyle yürütülen proje, başlangıçta sadece 9 kenti kapsıyordu. Birinci yılın sonunda alınan başarılı sonuçlar üzerine yapılan proje revizyonu kent sayısı 23’e çıkarılmıştır.⁶⁷ 1999’da tamamlanan projenin başarısı üzerine ‘**Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması**’ başlıklı ikinci aşama projesi, Ocak 2000’de başlamıştır. İkinci aşaması sırasında çeşitli alt-projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerinin sayısının 50’yi aşması sonrasında, YG21 uygulamaları “proje” çerçevesinden çıkarılarak, uzun erimli “program”a dönüştürülmüştür. Bu programda Mart 2004 itibariyle, aralarında

⁶⁵ Emrealp, a.g.e., s.19

⁶⁶ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, 6.bs., Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s.288

⁶⁷ **Yerel Gündem 21 Bülteni**, IULA-EMME Yayını, Sayı 1, Şubat 2002, s.2; Proje dökümanı için bkz.: R.G. 6.3.1998, Sayı: 23278; Kentlerin sayısını arttıran proje revizyonu için bkz.: R.G.8.2.1999, Sayı: 23605

büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin de bulunduğu, farklı coğrafi bölgelere dağılmış 50'nin üzerinde yerel yönetim ortaklığıyla, sürmektedir.⁶⁸

5.1.2.1.1.2.2. KENT KONSEYLERİ

Yerel Gündem 21 sürecindeki kentlerde oluşturulan katılımcı süreçler, her kentin kendine özgü koşullarının, değerlerinin ve önceliklerinin sergilendiği yapılar ve yöntemlerle yürütülmektedir. Bununla birlikte, farklı kentlerdeki uygulamalarda pek çok ortak yön olduğu görülmektedir. Genelde başlıca katılımcı yapı, 'Kent Konseyleri' adıyla yerel ilgi grupları tarafından oluşturulan platformlardır.⁶⁹ Bu platformlar ve bunların içerisinde oluşturulan kadın meclisi, gençlik meclisi, çevre meclisi, eğitim meclisi v.b. yapılar çok farklı kesimleri bu noktada bir araya getirebilmektedir.⁷⁰

Aslında, Yerel Gündem 21 süreci ile oluşturulan kent konseyi vb. yapılanmalardan önce de Türkiye'de, yerel halkın ve yerel aktörlerin bir araya geldiği çeşitli platformlar bulunmaktaydı. "Kent Meclisleri", "Kent Toplantıları", "Halk Kurultayları", "Semt Girişimleri" ya da "Mahalle Kurulları" gibi isimler altında, çeşitli beldelerde, yıllık ya da yılın belirli dönemlerinde yerel yönetimlerin örgütlediği, halk toplantıları yapılmaktaydı.

Örneğin, halkın temsilcileriyle, belediye arasında bir etkileşim sağlama aracı olan "**Halk Kurultayları**"na Ankara örneği verilebilir. 1990'larda Ankara belediyesinin öncülüğünde oluşturulan bu kurum, çağdaş bir katılım örneğidir. Parti ayrımı gözetilmeksizin herkesin katılması öngörülen kurultayda, örgütlenmiş kesimlere öncelik

⁶⁸ Emrealp, A.g.e., s.30-31; 2007 yılı itibariyle YG21 ortağı yerel yönetim sayısı 60'ın üzerindedir. Bu belediyelerin listesini görmek için bkz.: (Çevrimiçi)

<http://www.la21turkey.net/dl/yg21/yerelyonetimler.htm>, 12.11.2007

⁶⁹ Emrealp, A.g.e., s.31; YG 21 yapılanmasında kent konseyleri ile; kent konseyleri bünyesinde ya da ayrı olarak yapılan kadın meclisleri, çocuk meclisleri, özürülüler meclisleri vb. yapılanmalar arasındaki ilişkiler kentten kente değişebilmektedir. Konuyla ilgili ayrıntı için bkz.: Emrealp, A.g.e., s. 49 vd.

⁷⁰ Oluşturulan bu meclisler bazı kentlerde kent konseyi dışında yapılanmışlardır. Daha önce de ifade edildiği gibi bu konuda tekdüze bir yapı yoktur.

tanınmıştır. Yılda bir kez de olsa, bu tür geniş kapsamlı danışma toplantılarında halk, yönetime istek ve eğilimlerini doğrudan doğruya yansıtmak fırsatını elde edebilmiştir.⁷¹

“**Kent Parlamentosu**”nun ilk örneği ise 1994’de oluşturulan Aliğa Kent Parlamentosudur. Avrupa Birliği’nin desteklediği Kentler Birliği’nin bir üyesi olan Aliğa ilçesi, kurduğu parlamento ile önemli çalışmalarda bulunmuştur. Kent parlamentosunun üyeleri ise, belediye başkanı, belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri, kentteki siyasi partilerin ilçe başkanları ve mahalle muhtarları ile kentteki kurum, kuruluş ve demokratik örgütlerin belirlediği birer temsilciden oluşmaktadır. Ayrıca mahalle seçmen sayısının belli bir oranda, mahalle halkınca belirlenen temsilciler de parlamentoya katılmaktadır.⁷²

Ayrıca, 1990’lı yıllarla birlikte, semt ölçeğinde halkla birlikte bazı çalışmaların yapılması yoluna gidilmiştir. Bolu belediyesi, Antalya belediyesi, Fatih belediyesi, Şişli belediyesi ve Çanakkale belediyesi yurttaşla birlikte çalışabilecek, yurttaşla bilgi alışverişinde bulunabilecek halk toplantıları, çevre koruma ve geliştirme etkinlikleri ve bilgi toplama gibi etkinlikler yürütmüşlerdir.⁷³

Bütün bu oluşumlar ve Yerel Gündem 21’in başarılı uygulamaları ile 5393 sayılı Belediye Yasası, Kent Konseyine hukuki bir nitelik kazandırmıştır (m.76). Buna göre, Kent Konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Bu konseyler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum kuruluşlarının ve mahalle

⁷¹ Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, s.29

⁷² Hakkı Ünlü, “Aliğa Kent Parlamentosu”, **ÇYYD**, C.6, s.4, Ekim 1997, s.121-122

⁷³ Devlet Denetleme Kurulu, **Yerel Yönetimler: Sorunları ve Çözüm önerileri**, Ankara,1996, s.66-68

muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşur. Kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda, belediyeler, yardım ve destek sağlar. Yasanın getirdiği diğer önemli bir hüküm ise, konseyde oluşan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilecek olmasıdır. Yasanın dilinden de anlaşılacağı üzere konseyde alınan kararlar ‘görüş’ niteliğindedir ve bağlayıcı değildir. Bununla birlikte belediye meclisi bu görüşleri ilk meclis toplantısında değerlendirmek ve sonucu kent konseyine bildirmek zorundadır (m.76/3).

Yasadaki bu hükmün ardından, uygulamanın ne şekilde olacağına dair İçişleri Bakanlığı’da bir ‘Kent Konseyi Yönetmeliği’ çıkarmıştır.⁷⁴ Buna göre kent konseyinin işlevlerinden birisi de yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamaktır (m.6/a). Ayrıca, konseyler, yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştireceklerdir (m.6/ç).

Yönetmeliğe konulan geçici maddede de ‘Yerel Gündem 21 programının uygulandığı yerlerde, kent konseyi ve benzeri adlarla oluşturulmuş yapılanmalar bu Yönetmelik hükümlerine uygun hale getirilir’ denilerek artık Türkiye’de çeşitli adlar altında faaliyet gösteren Kent Konseyi türü yapılanmalar için tek bir model getirilmiştir.⁷⁵ Bunun yanı sıra, ‘kent konseyi bulunmayan belediyelerde ilk toplantı, belediye başkanının çağrısı ile yapılır’ denilerek belediye başkanlarına Kent Konseylerinin oluşturulması görevi verilmiştir. Nitekim uygulamada da Belediye başkanları yönetmeliğin resmi gazetede yayımlanmasının ardından ilgili kurum ve kuruluşlara çağrıda bulunarak, kuruluş genel kuruluna davet etmiştir. Zaten, yönetmeliğin hükmü gereği, yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir

⁷⁴ **Kent Konseyi Yönetmeliği**, R.G.08.10.2006, Sayı: 26313

⁷⁵ Örneğin Edirne’de 11 Eylül 2003’te ilk kez toplanan ‘Edirne Kent Meclisi’, 27 Şubat 2005’te yapılan 3. genel kurulunda aldığı karar ile adını ‘Edirne Kent Konseyi’ olarak değiştirmiştir. (Çevrimiçi) <http://www.edirne.web.tr/HTMLPAGES.asp?id=25>, 12.11.2007

yıl içerisinde –yani 8 Ekim 2007 tarihine kadar- tüm belediyelerin kent konseylerini kurması gerekmektedir.

Yönetmeliğin zorunlu hükmüne rağmen, ülke çapında tüm belediyelerde kent konseyleri oluşturulamamıştır. İçişleri Bakanlığının, Yerel Gündem 21 Programı konulu, 18 Temmuz 2007 tarihli genelgesindeki ifadelerden de bu anlaşılmaktadır. Buna göre, YG 21 projesi çerçevesinde, “2008 yılının sonuna kadar, kent konseylerinin kurulması yönünde teknik destek ve katkı sağlanması”ndan bahsedilmektedir. Uygulamada yasal zorunluluk nedeniyle birçok belediyenin de Ekimin ilk haftası ya da kent konseylerinin kurulması için son gün olan 8 Ekim 2007’de ilk genel kurullarını yaptığı görülmektedir.⁷⁶

Kuşkusuz sadece yasal zorunluluk nedeniyle bu konseyleri kurmak ve bazı resmi prosedürleri yerine getirmek ‘katılım’ anlamında yerel demokrasiye bir katkı sağlamaz. Bu şekilde kurulan Kent Konseyleri ile demokrasiyi ve uzlaşma kültürünün geliştirilmesi; kent yönetiminde saydamlık, hesap verilebilirlik ve katılım gibi ilkelerin uygulanmasına katkıda bulunmak gibi amaçlara da ulaşamaz. Bu nedenle, Türkiye’de belediye yönetimlerinin –özellikle de belediye başkanlarının- kent konseylerini; kentin sorunlarına yerel tüm paydaşlarının katılımı için bir mekanizma; yerel toplumun kentine sahip çıkma bilincini geliştiren bir örgütlenme; katılımcı demokrasinin oluşumu ve gelişimini destekleyen bir proje olarak desteklemesi ve sahip çıkması gerekir.

Kent konseylerinin uygulamada yaşayabileceği en önemli problemlerden birisi de, konseyden gelen görüş ve önerilerin karar alma süreci üzerinde gerçek bir etkisinin bulunup bulunamayacağıdır. Bu alanda gerçek bir etkinin yapılamaması çok kez katılım konusunda isteksizlik ve ilgisizlik doğurabilecektir. Bununla beraber, Kent Konseyleri, gerçek amaçları doğrultusunda kullanılmaları koşuluyla, genelde anlamlı bir katılım biçimi ve yurttaşlarla yönetim arasında sağlıklı bir iletişim aracı işlevi görecektir.

⁷⁶ Bu duruma Tokat, Kırklareli, Ereğli (Konya) gibi belediyeler örnek verilebilir.

5.1.2.1.2. MACARİSTAN’DA YEREL KATILIM

Macaristan da yerel katılım açısından önemli yasal güvenceler vardır. Yerel seçimlerin yanı sıra yerel referandum da Macaristan Anayasasında düzenlenmiştir (Macaristan Anayasası, m.44).

Dört yılda bir yapılan yerel seçimlere katılım oranı çok yüksek olmamakla birlikte, yavaş bir şekilde artış göstermektedir. Bununla beraber Tablo 11’de de görüldüğü gibi parlamento seçimlerine göre katılım oranı hayli düşüktür. Seçimlere katılımı ilgili ayrıntılı ve karşılaştırmalı değerlendirme ileride yapılacağından burada ilk olarak diğer katılım mekanizmalarına bakılacaktır.

Tablo.14.

Macaristan’da Parlamento ve Yerel Seçimlere Katılım Oranları

Seçim Türü	1990	1994	1998	2002	2006
Parlamento Seçimleri	% 65,1	% 68,9	% 57,0	% 70,5	% 64,34
Yerel Seçimler	% 40,19	% 43,44	% 45,66	% 51,0	% 53,12

Kaynak: www.valasztas.hu (Macaristan Ulusal Seçim Ofisi Web Sitesi), 18.11.2007

Yerel seçimler dışında Macaristan’da yasaların getirdiği resmi katılım mekanizmaları üç türdür. Bunlar, yerel referandum, halkı bilgilendirme toplantıları (Public Hearings) ve halk inisiyatifleridir (Popular Initiatives).

5.1.2.1.1.2. YEREL REFERANDUM

Yukarıda da ifade edildiği gibi yerel referandum anayasal güvenceye sahiptir. Ayrıntılı olarak da Yerel Yönetimler Yasasında düzenlenmiştir. Buna göre, yerel referandum yapılması bazı durumlarda zorunludur. Örneğin yerel yönetimlerin

birleşmesi ya da ayrılması durumunda yani alansal değişikliklerde referandum zorunludur. Bu referanduma sadece bu değişiklikten etkilenecek alanda yaşayan vatandaşlar katılabilir. Ayrıca belediye meclisinin de herhangi bir konuda zorunlu referandum düzenleme yetkisi vardır. Bununla beraber yasalar, bütçe, yerel vergiler ve belediye meclislerinin organlarının işleyişine ve dağıtılmasına ilişkin konularda referandum düzenlenmesini yasaklamıştır.⁷⁷ Yerel referandumun sonuçlarının bağlayıcı olması ise önemli bir konudur ve referandumun değerini artırmaktadır.

Referandumun geçerli olabilmesi için seçmenlerin yarısından fazlasının oylamaya katılması ve katılanların da yarısından fazlasının aynı yönde oy kullanmış olması gerekir (Yerel Yönetimler Yasası, m.45/2). Yerel referandum konusunda o beldede yaşayan vatandaşlarda yeterli oranda toplu talepte (petition) bulunursa referandum yapılması zorunludur. Yeterli oran %10 ile % 25 arasında değişebilir. Bu eşiği belirleyecek olan yerel yönetimlerdir. Yerel meclisler çıkaracakları kararname (decree) ile imzaların ne şekilde toplanacağı, asgari imza yüzdesinin ne olacağı gibi konuları düzenleyeceklerdir. Bu kararnamenin çıkartılması bir zorunluluktur. Yerel referandum için konulan eşikle ilgili ayrıntılı bir araştırma olmamakla beraber genelde bu oran %20 ile % 25 arasında değişmektedir.⁷⁸

Macaristan'da ilginç bir doğrudan demokrasi örneği ise, nüfusu 500'den az olan köylerde, eğer köylünün yarıdan fazlası köy toplantısına katılırsa, bu toplantının yerel referandum yerine geçmesidir (Yerel Yönetimler Yasası, m.47/4).

Yerel referandum teorik olarak çok iyi düzenlenmiş olmasına rağmen uygulamada çok sık başvurulanan bir mekanizma değildir. Örneğin 1999- 2002 yılları arasında yapılan

⁷⁷ Gábor Soós, Local Participation and Participatory Institutions in Hungary, Paper presented to the **Joint Sessions of Workshops of the European Consortium of Political Research**, Edinburgh, 28 March-April 2, 2003, Workshop 22, 2003, s.6; György Hajnal, "Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the Eyes of the Public", Ed. Pawel Swianiewicz, **Public Perception of Local Governments**, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2001, s.151

⁷⁸ Soós, A.e.

referandumlara baktığımızda sadece 56 referandum yapıldığını görürüz. Bunların 23 tanesi zaten yasanın zorunlu kıldığı alansal değişikliklere ait konularda olmuştur. Diğerleri ise istenmeyen projelerle ilgilidir.⁷⁹ 2006 yılında ise sadece 16 yerel referandum yapılmıştır.⁸⁰ Macaristan da 3000'in üzerinde yerel yönetim olduğu düşünüldüğünde bu rakamlar gerçekten de çok düşüktür. Yasanın, doğrudan demokrasiyi amaçlayan bu hükmüne rağmen yerel referandumun çok az kullanılan bir yol olmasının çeşitli nedenleri vardır. Birincisi, vatandaşların % 20- 25 gibi bir oranını harekete geçirip imzasını almak ve daha sonra halkın yarısından çoğunu sandık başına götürmek Macaristan'da gerçekten zordur. Çünkü yerel seçimlere bile katılım % 50 civarındadır. İkinci olarak ise, siyasal kültür açısından, Macaristan'da yerel referandum geleneği yoktur. Son olarak ise, Macaristan'da gerek yerel gerekse ulusal çapta sivil toplum örgütlerinin sayıları çok azdır ve arkasında halk desteği yoktur.⁸¹

5.1.2.1.1.3. HALK TOPLANTILARI (PUBLIC HEARINGS)

Macaristan'da yerel yönetimlerin yılda en az bir defa halk toplantısı yapması yasal zorunluluktur (Yerel Yönetimler Yasası, m.13). Bu toplantının yeri ve zamanı önceden duyurulur ve vatandaşlar ile yöredeki örgütlenmelerin temsilcileri bu toplantıya yerel çıkarılara ilişkin soru ve öneri getirebilirler.

Aslında yerel halkın bilgilendirilmesi ve bilgi alışverişi anlamında çok önemli olan bu olanak uygulamada pek işlememektedir. 1997'de yapılan bir araştırma, halkın, yerel yönetsel konulara ilişkin, halk toplantılarını bir bilgi kaynağı olarak görenlerin oranını % 3 olarak tespit etmiştir. Bu oran yerel gazeteler için % 70, yerel televizyonlar için ise %

⁷⁹ A.e., s.7

⁸⁰ Balazs Kovacs and Viktoria Villanyi, "Hungary", **Nations in Transit**, (çevrimiçi) <http://www.freedomhouse.hu>, 18.11.2007, s.213

⁸¹ Soós, a.g.e., s.8

63'tür.⁸² Yani yerel topluluk, halk toplantılarına ilgi göstermemekte; bilgilenme için çoğunlukla yerel medyayı tercih etmektedir.

5.1.2.1.1.4. HALK İNİSİYATİFİ

Halk inisiyatifinin anlamı, kamu yararı açısından önemli bir konuyu meclis gündemine getirmektir. Bu yerel halka verilmiş bir haktır. Buna göre yerel seçmenlerin yeterli bir oranda inisiyatifi onaylaması gerekmektedir. Bu oran % 5 ile % 10 arasında değişebilir. Bunu belirleyecek olan yerel yönetimin karar organıdır. Ancak uygulamada bu katılım mekanizması da işlememektedir.

Aslında yukarıda yasayla tanımlanmış katılım mekanizmalarından başka yerel halkın kullandığı gayri resmi bazı katılım kanalları da vardır. Örneğin yasal bir zorunluluk olmamasına rağmen seçilmiş pek çok yerel siyasetçinin düzenli ofis saatleri vardır ve bu saatlerde vatandaşlarla bir araya gelirler. Uygulamada gayet iyi işleyen bir kanaldır ve vatandaşların yerel siyasetçilere sorunlarını aktardığı bir mekanizmadır.⁸³

5.1.2.1.2.4. YEREL GÜNDEM 21 ve MACAR YEREL YÖNETİMLERİ

Macaristan Rio Zirvesinin üzerinden on beş yıl geçmesine rağmen 'Yerel Gündem 21' konusunda hala başlangıç aşamasındadır. Sürdürülebilir kalkınma ekseninde tartışılan YG21 programı bugün Macaristan'da sadece birkaç belediye tarafından uygulanmaktadır. YG21 programı yürüten belediye sayısı 1996'da 12 iken bu rakam 2001'de 9'a düşmüştür. Aynı tarihte sadece Avrupa kıtasında yürütülen YG21 programı yürüten yerel yönetim sayısının 5291 olduğu düşünüldüğünde Macaristan'ın bu konuda çok geride olduğu anlaşılır.

⁸² Hajnal, a.g.e., s.152

⁸³ A.e.153

YG21 programının başlangıç seviyesinde olmasında kuşkusuz hükümetin önemli bir rolü vardır. Birçok AB ülkesinin aksine Macaristan'da ulusal bir sürdürülebilirlik stratejisi ya da bu konudaki inisiyatiflerle ilgili koordinasyonu sağlayacak bir kurum yoktur. Bununla birlikte yakın gelecekte küçük bölgelerin yükselişi ve bölgesel gelişme fonları sürdürülebilirliğin önemini arttıracak görünmektedir.⁸⁴

Yukarıda da ifade edildiği gibi bugün bilinen YG21 uygulayan yerel yönetim sayısı sadece dokuzdur. Ve pek çok yerel yönetim bu konudan haberdar değildir. Bunun en önemli sebebi ise ulusal çapta yürütülen bir YG21 kampanyasının bulunmamasıdır. YG 21 için en büyük yardım uluslar arası organizasyonlar ve Macar uzmanlar tarafından gelmektedir. Ancak uygulamada çok farklı amaç ve yöntemler ortaya çıkmaktadır. Çünkü yerel yönetimler arasında bilgi ve tecrübe paylaşımı olmamaktadır. Bu da koordinasyon ağının oluşturulmasının önemini arttırmaktadır.⁸⁵

Bazı belediyeler katılıma ilişkin çeşitli süreçler işletse de bunu YG21 olarak adlandırmamaktadır. Aslında bu da normaldir. Çünkü bunun sebebi, Macaristan'da YG21'lerin yasal çerçevelerinin olmaması ve yerel yönetimlerin bu süreçleri ya da projeleri YG21 olarak adlandırmasının kendilerine sağlayacağı bir avantajı olmamasıdır.⁸⁶

Aslında katılımın ve yerel halk ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin zayıf olduğu Macaristan'da YG21 programları bu eksikliği giderebilecek bir mekanizma gibi görünmektedir. Vatandaşların, yaşadığı beldeye ilişkin projelere katılması, sorunları

⁸⁴ Nora Danko, "Local Agenda 21 Initiatives in Hungary and Their Impacts on Local Governance", EASY- ECO 2006, **Saarland Conference** 11- 14 October 2006, s.1. Bildiri tam metni için bkz. (Çevrimiçi) <http://www.sustainability.at>, 20.11.2007; Miklos Bulla and Aniko Zseni (Ed.), **National Report Regional Sustainable Development Hungary**, Szechenyi Istvan University, December 2003, s.19; Aniko Zseni, "Sustainability Evaluation in Hungary", (Çevrimiçi) http://www.wu-wien.ac.at/inst/fsnu/easyz/papers/cr_zseni.pdf, 20.11.2007, s.3

⁸⁵ Nora Danko, s.4

⁸⁶ A.e.

tartışması halkın yerele olan ilgisinin arttırılması ve geleceğe yönelik yaşadığı yeri sahiplenmesi anlamında çok faydalı olacaktır.

5.1.2.1.2.FRANSA'DA YEREL KATILIM

Fransa'da 'Genel Meclis', 'Belediye Meclisi' ve 'Bölge Meclisi' üyeleri seçimle işbaşına geleceği Anayasada ifade edilmiştir. Ancak diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında Fransa'da genel olarak seçimlere katılımın düşük olduğu görülür.⁸⁷ Seçimlere katılımı ilgili ayrıntılı ve karşılaştırmalı değerlendirme ileride yapılacağından burada bu konunun ayrıntılarına değinmeyeceğiz.

Fransa'da yerel katılım açısından önemli Anayasal ve yasal güvenceler vardır. Özellikle 2000 sonrası yerel katılımın güçlendirilmesi konusunda önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlardan en önemlisi 2003 Anayasa değişikliği ile gerçekleşmiştir. Anayasaya eklenen bir madde ile seçmenlere yerel yönetimlerin karar organlarının gündemine girmek üzere dilekçe verme hakkı tanınmıştır. Böylece dilekçe hakkı ilk kez anayasada yer almıştır. Ayrıca yerel yönetimlere, alacakları kararlar için yerel referanduma gitme yetkisi verilmiştir.

Bunun yanı sıra özel statülü bir yerel yönetimin kurulması veya teşkilatında bir değişiklik yapılması tasarlandığında, ilgili yerel yönetimlerin seçmenlerine danışılmasına yasa ile karar verilebilir. Ayrıca yerel yönetimler, sınır değişikliklerinde, yasa ile öngörülen şartlar çerçevesinde, yerel halkın görüşüne başvurabilirler (AY m.72/1).

⁸⁷ Alan Siaroff and John W. A. Merer, "Parliamentary Election Turnout in Europe Since 1990", **Political Studies**, Vol. 50, No.5, 2002, s.918

Tablo.15.
Fransa’da Seçimlere Katılım Oranları

	1988	1995	2002	2007
Başkanlık seçimleri	%81,35	%78,42	%79,71	% 83,97
	1993	1997	2002	2007
Parlamento seçimleri	%68,92	%67,92	%64,42	%59,98
	1992	1998	2004	2007
Bölge yerel yönetimi seçimleri	%68,50	%57,97	%65,68	%83,97
	1983	1989	1995	2001
Belediye seçimleri	%78,42	%72,90	%69,42	%67,29
	1994	1998	2001	2004
İl yerel yönetimi seçimleri	%60,40	%57,77	%65,59	%63,91

Kaynak: Seçimlere katılma oranları Fransa İçişleri Bakanlığı’nın web sitesindeki istatistiklerden derlenmiştir. http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/resultats, 25.11.2007

5.1.2.1.3.1. YEREL REFERANDUM

Fransa’da 1978 ve 1982’de yerel referandumun yasalaşmasına ilişkin projeler gündeme gelmesine rağmen siyasal elitlerin muhalefeti yüzünden bu projeler birkaç kez rafa kaldırılmıştır.⁸⁸ Ancak, 6 Şubat 1992 tarihli yasa ile belediyelere, kendi görev alanlarına giren konularda, seçmenlerine danışma yetkisi verilebilmiştir. Bununla, vatandaşlar, komünlerini ilgilendiren tüm konularda görüşlerini bildirebilme imkânı elde ettiler. Ancak bu referandum sadece görüş alma niteliğindedir. Oysa 2003 Anayasa değişikliği ile birlikte referandum sonuçları artık kararsal nitelik taşımaktadır.

⁸⁸ Montricher, Nicole de: “Decentralization in France”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol.8, No.3, July 1995, s.408

Yerel referanduma ilişkin yasa anayasa değişikliğinin hemen ardından parlamentoda kabul edilmiştir. 1 Ağustos 2003 tarihli bu yasa ile yerel seçmenlerin yerel konularda daha fazla ve daha etkin bir şekilde söz sahibi olmaları amaçlanmıştır. Yasanın temel hükümleri şu şekildedir:⁸⁹

- Yerel yönetimlerin karar meclisleri yetki alanlarına giren bir sorunun düzenlenmesi amacını taşıyan her karar projesini yerel referanduma sunma hakkına sahiptirler
- Yerel yönetimlerin yürütme organları yerel yönetimler adına kullandıkları yetkilerin alanına giren her konuda projelerinin yerel referanduma sunulmasını karar meclislerine önerebilirler.
- Yerel referandumun organizasyonuna ilişkin kurallar ve yapılaş tarihi yerel yönetimlerin karar meclislerinin alacağı bir kararla belirlenir.
- Bazı koşullarda yerel yönetimlerin referanduma gitmeleri engellenmiştir. Bunlar: Yerel yönetimlerin karar meclislerinin kısmen ya da tamamen yenilenmesi söz konusu olduğunda, seçim tarihinden geriye doğru altı ay boyunca referandum yapılamaz. Kampanya dönemlerinde de (genel yerel seçim kampanyaları; senatörlerin yenilenmelerine ilişkin seçim kampanyaları; Avrupa Parlamentosu üyelerinin seçimlerine ilişkin kampanyalar; Cumhurbaşkanı seçim kampanyaları; Cumhurbaşkanı karar verilen referanduma ilişkin kampanyalar bu gruba girmektedir.) yerel referanduma gidilemez.
- Yerel yönetimlerce alınan yerel referandum kararı Fransız Devlet Şurasının kararnamesinde belirttiği koşullarda yerel halka duyurulur.

Yerel referanduma ilişkin bazı hükümleri de içeren ‘Yerel Yönetimlerin Özgürlüklerine ve Sorumluluklarına İlişkin Yasa’ da 13 Ağustos 2003 yılında parlamentoda kabul edilmiştir. 1 Ocak 2005’te yürürlüğe giren yasayla daha önce sadece

⁸⁹ Kızılkaya, a.g.e., s.95–96; Canatan, a.g.e, s.303

belediyelere tanınan, danışma amaçlı yerel halk oylamasına başvurma hakkı, bütün yerel yönetimlere tanınmaktadır. Ayrıca, yerel seçmenin görüşünü almak amacıyla yapılan halkoylamasının konusu, yerel yönetimlerin karar meclislerinin tüm yetki alanını kapsayacak şekilde genişletilmiştir.⁹⁰

5.1.2.1.3.2. DİLEKÇE VERME HAKKI ve SEÇMENLERE DANIŞMA

Anayasaya göre bir yerel yönetimde seçmenler, bu yerel yönetimin karar mercii olan meclisin gündemine, yine bu meclisin yetki alanına giren bir konunun alınmasını talep etmek amacıyla dilekçe verebilir. Şartların yerine getirildiği durumda dilekçede dile getirilen konu otomatik olarak ilgili meclisin gündemine eklenir.⁹¹

Özel statülü bir yerel yönetimin kurulması veya yapılanmasında bir değişiklik yapılması düşünüldüğünde, ilgili yerel yönetimlerin seçmenlerine danışılmasına yasa ile karar verilebilir. Bunun yanı sıra yerel yönetimler, yerel yönetimlerin sınır değişikliklerinde de, yasa ile öngörülen şartlar çerçevesinde, yerel halkın görüşüne başvurabilirler.

Anayasadaki düzenleme ile her iki durumda da danışmanın ötesinde bir şey ifade edilmemiştir. Yani seçmenlere danışmanın sonucu ortaya çıkan iradenin nasıl hukuki sonuçlar doğuracağı ya da otomatik olarak bir hak sağlayıp sağlayamayacağı belirsizdir.⁹²

⁹⁰ Kızılkaya, a.g.e., s.98

⁹¹ Xavier Philippe, a.g.e., s.702; **Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union**, s.319

⁹² Xavier Philippe, a.g.e., s.703

5.1.2.1.3.3. MAHALLE KONSEYLERİ

27 Şubat 2002’de çıkan “**démocratie de proximité**” yasasının üzerinde yoğunlaştığı konulardan birisi de katılımcı demokrasi için bazı yeni mekanizmaların oluşturulmasıydı. Yasa, katılımcı demokrasinin enstrümanları olarak mahalle konseyleri ve danışma komiteleri ile yerel kamu hizmetleri danışma komisyonlarının güçlendirilmesine ilişkin hükümler getirmiştir.⁹³ Aslında 1982’de Fransa’nın üç kentinde (Paris, Marseille, Lyon) mahalle konseyleri kurulmuştu. Ancak yeni yasa ile bazı değişikliklere gidildi. Buna göre nüfusu 80 binin üzerinde olan kentlerde –50 civarı kent– mahalle konseyleri kurulması zorunluluk haline getirildi. Aslında yasa teklifi, nüfus kriteri olarak 20 bin rakamını öngörmüştü ancak özellikle seçilmiş yetkililerin yoğun lobisiyle bu rakam yükseltilmiştir. Mahalle konseylerinin oluşumu ve işleyişine ilişkin belediye meclisine ve belediye başkanına geniş yetkiler verilmiştir. Uygulamada da mahalle konseyleri genellikle belediye başkanının kontrolünde işlemektedir.⁹⁴

5.1.2.1.3.4. YEREL GÜNDEM 21 ve FRANSIZ YEREL YÖNETİMLERİ

YG21’lerin oluşturulmasını teşvik eden Rio konferansına Fransa’nın tepkisi çok yavaş gelişmiştir. Bugün Fransa’da iyi işleyen bir YG21 programı olmasına rağmen diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında YG21 konusunda Fransa’nın öncü olmadığı görülür. Bununla birlikte Fransa’nın sürdürülebilir kalkınma konusundaki tecrübesi görece zengin ve karmaşıktır. Bunun nedenlerinden birincisi, 1970’lerden beri merkezi yönetim tarafından -yerel ve bölgesel seviyede çevre koruma, sosyal ve ekonomik

⁹³ **Strengthening Regional and Local Democracy in the European Union**, s.282–283 ve s.318–319; Vincent Hoffmann-Martinot, “The French Republic, One Yet Divisible?”, (Ed.) Norbert Kersting ve Angelika Vetter, **Reforming Local Government in Europe**, Leske+Budrich, Opladen, Urban Research International, C.4, 2003, s.175; Jean-Claude Thoenig, “Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France”, **Public Administration**, C.83, S.3, 2005, s.692

⁹⁴ Vincent Hoffmann-Martinot, a.g.e., s.175; Mahalle konseyleri ve katılıma ilişkin ayrıca bkz.: Yves Sintomer and Jacques de Maillard, “The Limits to Local Participation and Deliberation in the French ‘politique de la ville’”, **European Journal of Political Research**, No.46, 2007, s.503-529

gelişmeye dair- geliştirilen ve uygulanan çeşitli politikaların varlığıdır. İkincisi, 1982'den beri başlayan bazı yerel ve bölgesel tecrübelerdir. Ayrıca 1970'lerden beri çevresel ve kalkınmaya ait konuların ülke çapında ortak bir platforma oturtulması konusunda da çeşitli teşebbüsler olmuştur.⁹⁵

Fransız hükümeti, 1995'te 'Sürdürülebilir Kalkınma için Fransız Komisyonu 'nun oluşturulmasıyla sürdürülebilir kalkınmaya ve Rio konferansına atıfta bulunmaya başlamıştır. 1997'de sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin ulusal strateji kabul edilmiş ve BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonuna sunulmuştur. Sunulan bu ulusal planın en önemli önceliklerinden birisi de YG21'lerin kurulmasıydı.⁹⁶

Fransa'da YG21'in oluşumunun gecikme nedenlerinden birisi ulusal yerel yönetim birliklerinin bu konuda klavuzluk yapmaması olmuştur. Örneğin, İngiltere'de yerel yönetim birlikleri ve '*Local Government Management Board*' un bu konuda çok ciddi desteği olmasına rağmen, Fransa da eşdeğer kurum olan '*The Association Des Maires de France*' öncü rol üstlenmemiştir. Bunun yanı sıra YG21'i yapılabılır kılma için ulusal kaynakların çok sınırlı olması da YG21'lerin oluşumunu geciktirmiştir.⁹⁷

Bu gecikmeye rağmen, 1996'da Çevre Bakanlığının öncülüğünde yapılan bir dizi konferansın ardından, Aralık 1997 de Çevre Bakanlığı Yerel Gündem 21 pilot projesi için yurt çapında bir çağrı yapmıştır. Başarılı yerel yönetimlere 100 bin Franka kadar destek verileceği duyurulan bu çağrıya sadece 51 başvuru olmuş ve bunlar içerisinde 16 tanesi seçilmiştir.⁹⁸ Benzer proje çağrısı 2000 yılında da yenilenmiş ve toplamda

⁹⁵ Corrine Larrue vd., "France LA 21: A New Tool for Sustainable Policies?", Ed. William M. Lafferty, **Sustainable Communities in Europe**, Earthscan, 2001, s.180; Avrupa'da YG21 konusunda öncü ülkeler İsveç, Birleşik Krallık ve Hollanda'dır. Fransa ise, İspanya, İtalya ve İrlanda gibi ülkelerle birlikte YG21 uygulamaları konusunda son sıralarda yer alır. William M. Lafferty and F. Coenen, "Conclusions and Perspectives", Ed. William M. Lafferty, **Sustainable Communities in Europe**, Earthscan, 2001, s.272

⁹⁶ Francesca Di Pietro and Corinne Larrue, **From Top-down Initiative to Bottom-up Implementation**, (Çevrimiçi) <http://www.prosus.uio.no/english/research/suscom/firstreport/france/>, 11.11.2007

⁹⁷ Joseph Szarka, **The Shaping of Environmental Policy in France**, Berghahn Boks, 2002, s.207–208

⁹⁸ A.e.

1997 ve 2000 yıllarında 155 yerel yönetim bu çağrıya cevap vermiş ve bunların 45'i devlet yardımı almıştır.⁹⁹

Fransa'da YG21 yapıları incelendiğinde YG21 inisiyatiflerinin çoğunun belirli bir probleme çözüm oluşturmak amacıyla başlatıldığı görülür. Endüstriyel kirlilikten korunma, kentsel hareketliliğin stratejik planlaması, kentsel taşıma gibi yerel problemler YG21'lerin oluşturulmasını tetiklemiştir.¹⁰⁰

Sonuç olarak bugün Fransa da YG 21 başarılı olarak uygulanmakla beraber, hem yerel hem de ulusal seviyede uygulanma alanı hala sınırlıdır. YG 21 yukarıdan aşağıya, uluslar arası gerekliliklere bir cevap olarak yerine getirilen bir inisiyatif olarak görünmektedir. Bunun yanı sıra, mevcut bazı sürdürülebilir kalkınma süreçlerinin de YG21 olarak adlandırılmadığının da altını çizmek gerekir.¹⁰¹

5.1.2.2.YEREL KATILIM AÇISINDAN ÜLKE DEĞERLENDİRMELERİ

Vatandaşların yönetime katılması konusundaki geleneksel yöntemlerden biri olan yerel seçimlere katılma konusunda incelenen üç ülke karşılaştırıldığında en yüksek katılım oranlarının Türkiye'de olduğu görülür. Sadece yerel değil parlamento seçimlerinde de Türkiye'de vatandaşların seçimlere katılım oranı çok yüksektir. Bununla beraber seçimlere katılım oranının Türkiye'de yüksek olması siyasal kültürün yerleşikliğine işaret etmez. Bunda seçimlere katılımın zorunlu olması, parti üyelikleri gibi faktörler de etkili olur. Aşağıda incelenen katılım mekanizmalarına katılım yoğunluğunun azlığı düşünüldüğünde Türkiye'de vatandaşların sadece yerel seçimler kanalıyla görüşlerini ifade ettiği söylenebilir.

⁹⁹ **Local Agenda 21 The French Experience**, (Çevrimiçi)
<http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Agenda21JE.pdf>, 20.11.2007

¹⁰⁰ Francesca Di Pietro and Corinne Larrue, a.g.e., s.3

¹⁰¹ Corinne Larrue vd., "France LA 21: A New Tool for Sustainable Policies?", s.180

Macaristan ise yerel seçimler konusunda gerçekten çok düşük katılım oranlarına sahiptir. Macaristan'da parlamento seçimlerine, yerel seçimlere göre çok daha fazla oranda katılım olduğu görülür. Bunun nedenleri Macar halkının yerel siyaset alanında aktif olmaması ve yerel yönetimleri ikincil öneme sahip kurumlar olarak görmesi gelir. Bunun yanı sıra Macaristan'da siyasal parti üyeliklerinin düşük olması ve yerel siyasette siyasal partilerin sadece büyük şehirlerde etkin olması da önemli bir faktördür. Ülkedeki belediye başkanlarının % 80'dan fazlasının bağımsız belediye başkanı (herhangi bir parti üyesi olmayan) olduğu düşünüldüğünde bu durum daha iyi anlaşılır.¹⁰²

Fransa da ise yerel katılım görece yüksektir. Ancak Fransa'da da vatandaşların başkanlık seçimlerine yerel seçimlere göre daha fazla ilgi gösterdiği görülmektedir. Fransa'da yerel seçimleri merkezi yönetime ilişkin hoşnutsuzlukları belirtmek için bir dönem ortası olarak değerlendirilenler de vardır. Özellikle büyük kentlerde ki yerel seçimler ulusal siyasetteki kutuplaşmanın minyatür bir örneğini oluşturmaktadır.¹⁰³ Seçmenler yerel seçimlerde tercihlerini genel olarak siyasi partiler ve liderlerine göre yapmaktadırlar.¹⁰⁴ Bu durum Türkiye içinde geçerlidir. Ancak, yukarıda açıklanan durumdan dolayı Macaristan'da böyle bir durum söz konusu değildir.

Yerel halkın doğrudan görüşlerini ifade etmesi ve kararları doğrudan etkilemesi nedeniyle, yerel seviyede katılımcı demokrasi açısından önemli bir yere sahip olan yerel referandum ise Fransa ve Macaristan'da Anayasal güvenceye sahiptir. İki ülkede de karar alma niteliği taşıyan bu doğrudan katılım mekanizması uygulamada pek işlememektedir. Özellikle Macaristan'da yasanın zorunlu kıldığı haller dışında yerel referandum yapılmamaktadır. 3000'in üzerinde yerel yönetimin olduğu Macaristan'da 2006 yılında sadece 16 yerel referandum yapılması bu durumu net olarak

¹⁰² Bu konudaki ulaşılabilir veri 1998–2002 yılları arasındaki belediye başkanlarına aittir. Buna göre 1998 yerel seçimlerini kazanan belediye başkanlarının % 86,34'ü bağımsız adaylardır. Ayrıntılı veriler için bkz.: Temesi, a.g.e., s.357

¹⁰³ Oya Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil**, Ankara, TODAİE, 1989, s.32–33

¹⁰⁴ Jean-Claude Thoenig, a.g.e., s.692

göstermektedir. Kuşkusuz bunda bazı yasal engel ya da teknik detayların da etkisi vardır ancak en önemli etken siyasal kültür açısından, Macaristan'da yerel referandum geleneğinin olmamasıdır. Fransa ise yakın tarihte kararsal nitelikte yerel referanduma geçtiğinden uygulamaya ilişkin veri bulunmamaktadır. Bununla beraber Fransa'da karar alma gücüne sahip yerel referandumlar yapılması Fransa açısından önemli bir reformdur. Bununla beraber bu yasaların uygulanmasının ne şekilde olacağı da önemlidir.

Yerel gündem 21'ler açısından ülkeleri inceleyecek olursak, üç ülkenin de YG21 konusunda çok geç harekete geçtiğini görürüz. Bugün gelinen noktada Fransa ve Türkiye'de iyi işleyen bir YG21 yapısı vardır. Ancak YG21'ler ülke çapında değil de sadece belirli kentlerde uygulandığından tüm vatandaşlar için geçerli bir katılım mekanizması haline gelememiştir.

Tablo 13'de de görüldüğü gibi Macaristan'da YG21 uygulayan kent sayısı yok denecek kadar azdır. Aslında katılımın ve yerel halk ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin zayıf olduğu Macaristan'da YG21 programları bu eksikliği giderebilecek bir mekanizma gibi görünmektedir. Vatandaşların, yaşadığı beldeye ilişkin projelere katılması, sorunları tartışması halkın yerele olan ilgisinin arttırılması ve geleceğe yönelik yaşadığı yeri sahiplenmesi anlamında çok faydalı olacaktır.

Tablo.16.

Ülkelere Göre Yerel Gündem 21 Programı Yürüten Yerel Yönetim Sayıları

	1996	2001
Fransa	15	69
Macaristan	12	9
Türkiye	3	50

Kaynak:(Çevrimiçi)<http://earthtrends.wri.org/text/environmental-governance/variable-661.html>,
12.11.2007

Ülkeler arasında YG21 ile ilgili temel bir farkta YG21'in uygulanma şekli ve konularıdır. Fransa ve Macaristan da katılımcı yapıların belediye ağırlıklı olarak

oluşturulduğu, sürecin ise ‘çevre’ ve ‘sürdürülebilir kalkınma’ ağırlıklı olarak yürütüldüğü görülür. Türkiye’de ise YG21’ler çok daha geniş bir alanda faaliyet göstermektedirler. Özellikle başarıyla uygulandığı kentlerde sadece çevre, eğitim vb. konularda değil, kentte dezavantajlı konumda bulunan kadın, çocuk ve yaşlılarla ilgili konularda da önemli projeler geliştirmektedirler.

Türkiye’de son Belediye Yasasıyla kent konseyleri’nin kurulmasının zorunlu hale gelmesi de önemli bir gelişmedir. Ancak, sadece yasal zorunluluk nedeniyle bu konseyleri kurmak ve bazı resmi prosedürleri yerine getirmek ‘katılım’ anlamında yerel demokrasiye bir katkı sağlamaz. Bu şekilde kurulan Kent Konseyleri ile demokrasiyi ve uzlaşma kültürünün geliştirilmesi; kent yönetiminde saydamlık, hesap verilebilirlik ve katılım gibi ilkelerin uygulanmasına katkıda bulunmak gibi amaçlara da ulaşamaz.

Genel olarak ülkelere bakacak olursak Macaristan ve Fransa’da katılım açısından iyi bir yasal çerçeve vardır. Türkiye’de de özellikle son yasal düzenlemelerle yeni katılım mekanizmaları getirilmiştir. Ancak, üç ülkede de bu mekanizmaların uygulamaya geçirilmesi ve güçlendirilmesi konusunda zayıflıklar vardır. Özellikle Macaristan’da yerel katılım konusunda halkın çok pasif olması göze çarpmaktadır. Yerel yönetimlere verilen geniş özerkliğe rağmen, yerel halk siyasal anlamda aktif hale getirilememiştir. Macaristan’da katılım konusundaki bu duyarsızlığın temelinde tarihsel ve kültürel bazı nedenler bulunmaktadır. Macaristan örneği bize sadece yasal düzenlemelerle yerel demokrasinin de sağlanamayacağını göstermektedir. Çünkü Macaristan’da yerel yönetimlere ve yerel topluluğa verilen hak ve yetkiler yukarıdan aşağıya düzenlemelerle gerçekleşmiş, yerel halkın bu konuda bir mücadelesi ya da talebi olmamıştır. Uzmanlardan ve bürokratlardan oluşan bir grup tarafından hazırlanan bu yasal çerçeve de uygulamada katılımcı demokrasiye geçiş konusunda yardımcı olmamıştır.

Fransa’da da uygulamada eksiklikler olmakla birlikte Türkiye ve Macaristan’a göre görece daha ileri bir konumdadır. Özellikle toplumsal muhalefetin gelişmiş olması

nedeniyle, uygulamada yerel yönetimlerin yeni uygulayacakları projelerde, var olan sosyal aktörlerin ve yerel halkın muhalefeti riskine girmemek için halk katılımına önem vermektedirler. Genellikle danışma niteliğinde olmakla birlikte, çeşitli katılım mekanizmaları organize edilmekte ve halkın görüşleri alınmaktadır. Basit bilgilendirici kampanyalardan, YG21 komiteleri içerisindeki yerel dernek ve oluşumların görüşlerini almaya kadar bu mekanizmalar değişebilmektedir.

Yine üç ülke içinde ortak bir özellik, her bir ülkede vatandaşa yakın bir demokrasiden çok, hâlâ seçkinlerin etkin ve belirleyici oldukları bir yapı devam etmektedir. Zaman içerisinde yapılan düzenlemelerle seçilmiş siyasetçilerin rolünün ve gücünün artırılmasına rağmen, yerel sakinlerin ve vatandaşların güçlendirilmediği görülür. Hatta seçilmişlere verilen bu yetkilerden dolayı Fransa da belediye başkanlarını 'yerel kral', sistemi de 'Fransız stili beledi monarşi' olarak adlandıranlar da vardır.¹⁰⁵ Macaristan için de 1990 yerel yönetim reformuyla küçük yerel topluluklara özerklik verildiği ifade edilerek, belediyelerin yerel elitlerin 'feodal krallığı' haline gelmesinin nasıl önüne geçileceği soruları sorulmaktadır.¹⁰⁶ Gerçekten de gerek Fransa gerekse de Macaristan'da yerel elitlerin vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının artırılması yönünde bir irade göstermek bir yana, aksine engel olma çabaları içerisinde olmaları ilginçtir.

¹⁰⁵ Angelika Vetter, **Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe?**, Lanham, Lexington Books, 2007, s.131

¹⁰⁶ Gábor Soós, Local Government Reforms and The Capacity for Local Governance in Hungary, Paper presented at the Joint International Conference -**Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency**, 26–27 September 2002, s.14

ALTINCI BÖLÜM

BÖLGESELLEŞME ve YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMA

6.1. BÖLGESELLEŞME BAĞLAMINDA ÜLKE DEĞERLENDİRMELERİ

Bölgeselleşme (regionalization), gerek kamu yönetimi gerekse diğer disiplinlerde yeni bir kavramdır. Özellikle, Avrupa Birliği'nin bölgesel politikaları ile bugün bölgeselleşme kavramı daha da ön plana çıkmıştır.

Bölgeselleş(tir)me bölgelilikten farklı bir kavram olarak, daha çok yönetsel bir anlam taşır. Yerinden yönetimin bir türü ve derecesi olarak, bölge niteliği taşıyan yerel birimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılmasını, kısacası bu birimlerin güçlendirilmesini anlatır.¹ Avrupa'da 1970'ler sonrası ortaya çıkan ademi merkezileşme eğilimi, özellikle İspanya, İtalya ve Fransa gibi ülkelerde bölgeselleşme bağlamında değerlendirilmiştir. Kuşkusuz her bir ülke için bölgeselleşmenin yaşanması tek bir nedene bağlanamaz. Bazı ülkelerde tarihsel, siyasal ya da kültürel sebeplerle bölgeselleşme yaşanırken bazı ülkelerde ise ekonomik etkenlerden dolayı bölgeselleşme yaşanmıştır.²

¹ Ayşegül Mengi, Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?, **Mülkiye**, C.28, S.245, Kış 2004, s.51; Ayrıca bkz.: Mehmet Özel, "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine", **AÜSBFD**, C.58, S.1, Ocak- Mart 2003, s.97- 117

² Siyasal ve kültürel nedenlerle bölgeselleşmenin yaşandığı İtalya ve İspanya örnekleri için bkz.: Atilla Nalbant, "Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (II) Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri", **AİD**, C.29, S.3, Eylül 1996

6.1.1. TÜRKİYE’DE BÖLGESELLEŞ(TİR)ME

Türkiye’de bölge ve bölgeselleşmeyi Osmanlı döneminden inceleyen çalışmalar olmakla beraber³, bölgeselleşmeye ilişkin sürecin 1960’tan itibaren ele alınması yararlı olacaktır. Öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki Türkiye’de bir yönetim kademesi olarak ‘bölge yerel yönetimi’ yoktur. Bununla beraber Türkiye’de coğrafi anlamda bölgeler⁴ ve bazı bakanlıkların bölge teşkilatları mevcuttur. Ayrıca kalkınma ya da güvenlik nedeniyle oluşturulmuş çeşitli bölgesel yapılanmalar vardır.

Türkiye’de bölgesel planlama konusu 1960 sonrası önemli bir gündem maddesi olmuştur. 1961 Anayasası’nda sosyal devlet anlayışı bağlamında planlama yaklaşımının egemen olması, Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kurulması (30 Eylül 1960) gibi adımlar bölgesel planlama ve bölgesel yönetimler konusunda yeni açılımları gündeme getirmiştir. Konunun iki boyutu vardır: Birincisi, merkezde bölgesel planlar hazırlayacak örgütlenme, ikinci olarak da bu planları uygulayacak bölgesel kuruluşlar oluşturulması. Meselenin çözümüne ilk adım, bölgesel kuruluşların ve ulusal planlamayı yapacak kuruluşun Anayasal dayanağının oluşturulması (1961 AY m.129) ile atılmıştır.⁵

1961 Anayasası’nın ‘Merkezi idare’yi düzenleyen 115. Maddesi’nin üçüncü fıkrasında “Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir”

³ 1960 öncesi dönem için bkz.: Sonay Bayramoğlu, “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, Ed. Menaf Turan, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.35-55; Tahsin Karabulut, “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kurumsal Gelişmelerle İlgili Genel Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- II**, Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s.739-740; Berkan Demiral, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri”, Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.150-153.

⁴ Haziran 1941’de yapılan Birinci Coğrafya Kongresi’nde Türkiye 7 coğrafi bölgeye ayrılmıştır. Hülya Berkmen Yakar ve Zekiye Yenen, “Yerleşmeler Kademelenmesi Ölçütlerini Yeniden Belirlemek”, 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı**, 25–26 Ekim 2007, İstanbul, 2007, s.142

⁵ Bayramoğlu, a.g.e., s.52

denilerek ‘bölge’ adı kullanılmayarak, bölgesel yapılanmaya izin verilmiştir. 1982 Anayasası’nda da benzer şekilde “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir” (m.126) denilerek merkezi yönetime bağlı, bölgesel yapılanmalara izin verilmiştir.

Bu anayasal çerçevede Türkiye’de çeşitli bakanlıklara bağlı bölge teşkilatları kurulmuştur. Ancak bu teşkilatlar, daha çok teknik alanlardaki kamu hizmeti ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuşlardır. Fakat bu teşkilatlar bütün bir bölgenin tüm kamusal hizmetlerini ve yönetimini içermediğinden ve bölge teşkilatları arasında da tam bir eşgüdüm sağlanamadığından tam bir bölge yönetiminden söz edilemez. Bu bölgesel teşkilatlara örnek olarak Serbest Bölgeler, Bölge Valiliği, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi verilebilir.⁶

1990 sonrası Türkiye’de bölgeselleşme bağlamında yaşanan en önemli gelişmeler AB ekseninde gerçekleşmektedir. Türkiye’de ki reform süreci, Türkiye için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları birlikte okunduğunda, Türkiye’de bölgeselleşmeye doğrudan ve en geniş etkiyi AB’nin yaptığı görülecektir.

6.1.1.1. İLERLEME RAPORLARI ve KATILIM ORTAKLIĞI BELGELERİNDE BÖLGESEL TALEP ve DEĞERLENDİRMELER

6.1.1.1.1. İLERLEME RAPORLARINDA BÖLGESEL TALEP ve DEĞERLENDİRMELER

Avrupa Komisyonu tarafından, tam üyelik öncesi hazırlanan ilerleme raporları, Türkiye için de 1998’den itibaren hazırlanmaya başlamıştır. İlerleme raporlarının

⁶ Gökhan Çalt, “Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”, VI. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi, Bildiri Metinleri, 3-7 Ocak 2005, Ankara, s.7. Metin için bkz.: (Çevrimiçi)<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/05gokhancalt.pdf>; Bölge Valilikleri 1984’de, Olağan Üstü Hal Bölge Valilikleri ise 2002’de kaldırıldı.

sonuncusu ise Kasım 2007’de yayınlanmıştır. Bu raporlarda AB’nin kısa ve orta vadede bölgeselleşme ile ilgili talep ve değerlendirmeleri olmuştur.

1998 ve 1999 ilerleme raporlarında ‘Bölgesel Politika ve Kaynaşma’ başlığı altında, bölgesel dengesizliklerden bahsedilerek, Türkiye’deki ciddi bölgesel sorunların yaşanmakta olduğu ifade edilmiştir. Türkiye’de bölgesel politikaların uzun yıllardır ‘merkezi planlama sistemi’ çerçevesinde uygulanmakta olduğu; dolayısıyla planlamada bölgesel boyutun eksik olduğu vurgulanmıştır. Bu nedenle etkin bir bölgesel politika oluşturulmasına yüksek düzeyde bir öncelik verilerek, bu alanda bölgelerde işlevsel yapıların kurulması tavsiye edilmiştir.⁷

2000 yılı ve sonrasındaki ilerleme raporlarında bölgesel politika ve yapılarla ilişkin talep ve değerlendirmeler ise ‘Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu’ başlığı altında düzenlenmiştir. 2000 yılı raporunda, bölgesel örgütlenme ile ilgili olarak, Türkiye, yapısal politikaların uygulanmasında önemli bir rol oynayan NUTS II (Nomenclature Of Statistical Territorial Units/İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması) kademesi başta olmak üzere, topluluk kuralları ile uyumlu bir NUTS sınıflamasını oluşturması tavsiye edilmiştir.

Ayrıca, DPT’nin Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma İdaresi hariç tutulursa, Ankara dışında uygulama yapılarının olmadığı ve Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı’nda öngörüldüğü gibi, DPT bölgesel büroları ve yerel veya bölgesel kalkınma otoritelerinin (ajansları) henüz mevcut olmadığı vurgulanmıştır.⁸

⁷ **Regular Report From The Commission On Turkey’s Progress Towards Accession**, (çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/turkey_en.pdf; **1999 Regular Report From The Commission On Turkey’s Progress Towards Accession**, 13.10.1999; (çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/turkey_en.pdf, 9.12.2007

⁸ Commission of the European Communities, **2000 Regular Report From The Commission On Turkey’s Progress Towards Accession**, 8.11.2000, (çevrimiçi) http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/tu_en.pdf, 9.12.2007

2001 yılı ilerleme raporunda ise, Türkiye'ye hem merkezi düzeyde (DPT) hem de bölgesel düzeyde (bölge kalkınma ajansları kurarak), bölgesel kalkınmanın idaresine yönelik yapılarını güçlendirmesi gerektiği tavsiyesi yapılmıştır. Bunun yanı sıra NUTS II sınıflandırması çalışmalarının başlatıldığının altı çizilmiştir.⁹

2002 yılı ilerleme raporunda bölge sınıflandırmasına ilişkin olarak, NUTS sınıflandırması kriterlerine göre, bölgesel gelişme amacıyla Türkiye tarafından tanımlanan geçi haritanın Komisyon ve Türk Hükümeti tarafından onaylanması önemli bir adım olarak vurgulanmıştır. Bir önceki raporda olduğu gibi bölge kalkınma ajanslarının kurulması yoluyla bölgesel düzeyde, bölgesel kalkınmayı yürütecek olan idari yapıların güçlendirilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur.¹⁰

2003 yılı ilerleme raporunda, bölge sınıflandırmasına ilişkin olarak, NUTS II düzeyinde geçici sınıflandırma kapsamında 26 yeni bölge belirleyen yasanın, Eylül 2002'de TBMM'den geçtiği ifade edilerek; DPT'nin, Bölgesel Kalkınma Ajansları kuruluncaya ve tam faaliyete geçinceye kadar bazı bölgelerde, geçici NUTS 2 birimi oluşturan iller arasında hizmet birlikleri kurduğu vurgulanmıştır.

Daha önceki raporlarda olduğu gibi bu raporda da 'Güneydoğu'da bölgesel ofisi bulunan ve Güneydoğu Anadolu Projesi'nin (GAP) yürütülmesinden sorumlu kurum haricinde, Ankara dışında planlayıcı ve uygulamacı bir birim bulunmadığı' tekrar edilmiştir.

Aynı raporda, Komisyon, hazırlanmakta olan 2004–2006 Ulusal Kalkınma Planıyla ilgili olarak da, iç tutarlılığı olan bir bölgesel kalkınma politikasının hazırlanması ve bu

⁹ Commission of the European Communities, **2001 Regular Report on Turkey's progress towards accession**, Brussels, 13.11.2001, (çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/tu_en.pdf, 9.12.2007

¹⁰ Commission of the European Communities, **2002 Regular Report on Turkey's progress towards accession**, Brussels, 9.10.2002, (çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/tu_en.pdf, 9.12.2007

politikanın oluşumuna ilgili bütün paydaşların (bölgesel ve yerel, toplumsal ve ekonomik ortaklar) katılımının sağlanması yönünde tavsiyede bulunmuştur.¹¹

2004 yılı ilerleme raporunda da bir önceki yıla ilişkin tavsiyeler tekrar edilerek, DPT ile bölgesel kalkınma ile ilgili bakanlıklar arasında sadece danışmadan ziyade etkili bir koordinasyonun sağlanmasına yönelik yapılar oluşturulması tavsiyesinde bulunulmuştur.¹²

2005 yılı ilerleme raporunda, bölgesel örgütlenme alanında kayda geçirilecek gelişme bulunmadığı ifade edilmiştir. Kamu yönetimi reformu kapsamında kabul edilen yerel yönetimlere ilişkin yasalar ise, 'kamu yönetiminin en alt kademelerindeki makamlara yetki devri sağladığı ve bölgesel düzeyde yerel demokrasiyi işler hale getirmesi nedeniyle memnuniyetle' karşılanmıştır. Türkiye'de kamu yönetimine âdemimerkeziyetçi bir yapı kazandırmaya yönelik yasal çerçevenin oluşturulmasında sağlanan ilerlemelerin bölgesel politikaların oluşturulmasında katılımcı bir yaklaşım benimsenmesine yardımcı olacağı ifade edilmiştir. Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulmasına ilişkin yasal çerçeve konusunda dile getirilebilecek herhangi bir gelişmenin kaydedilmediğinin de altı çizilmiştir. Bununla birlikte, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasının, bölgesel düzeydeki idari kapasite eksikliğini giderilmesinde önemli mesafe kat edilmesini sağlayacağı vurgulanmıştır.¹³

2006 yılı ilerleme raporunda, bölgesel politikaların uygulanabilmesi amacıyla hukuki çerçevenin çizilmesi ve bölgesel yapılanmaların tanımlanması hususlarında ilerleme sağlandığı ifade edilmiştir. Bunun nedeni bu dönemde 'Kalkınma Ajansları'nın

¹¹ Commission of the European Communities, **2003 Regular Report on Turkey's progress towards accession**, (çevrimiçi)

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/rr_tk_final_en.pdf, 9.12.2007

¹² Commission of the European Communities, **2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession**, Brussels, 6.10.2004, (çevrimiçi)

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf, 9.12.2007

¹³ Commission of the European Communities, **Turkey 2005 Progress Report**, Brussels, 9.11.2005, (çevrimiçi)http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf, 9.12.2007

Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun' onaylanmasıdır. Bununla birlikte raporda, kalkınma ajanslarının rolü ve işlevlerinin kaygı uyandırdığından bahsedilerek eleştirilmiştir.¹⁴

2007 yılı ilerleme raporunda Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasına ilişkin yasaya bazı toplumsal kesim, siyasal parti ve örgütlerce karşı çıkılarak, Kalkınma Ajanslarının kurulmasının Türkiye'nin toprak bütünlüğünü zedeleyeceği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne götürüldüğü tespiti yapılmıştır. Bu nedenle, İzmir ve Adana'da kurulan iki Kalkınma Ajansının finansmanı askıya alındığı ifade edilerek, bölgesel düzeyde başka Kalkınma Ajanslarının kurulma planlarının aynı nedenlerle rafa kaldırıldığı değerlendirilmiştir. Bölgesel düzeyde, özellikle bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasında gelişme kaydedilememesi nedeniyle, idari kapasitenin çok zayıf olduğu ve bu alandaki hazırlıkların erken bir aşamada olduğu vurgulanmıştır'.¹⁵

6.1.1.1.2.KATILIM ORTAKLIĞI BELGELERİNDE BÖLGESEL TALEP VE DEĞERLENDİRMELER

Katılım Ortaklığı Belgeleri, aday ülkelerin üyelik yönünde gerçekleştirmeleri gereken tüm çalışmaları önceliklerine göre bir takvim çerçevesinde ortaya koymaktadır. 'Kısa vadeli' ve 'orta vadeli' önceliklerden oluşan Katılım Ortaklığı Belgeleri, adayların gösterdiği ilerlemelere göre, gerektiği takdirde Komisyon tarafından yenilenmektedir.¹⁶

¹⁴Commission of the European Communities, **Turkey 2006 Progress Report**, Brussels, 8.11.2006, (çevrimiçi)http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/tr_sec_1390_en.pdf, 09.12.2007

¹⁵ Commission of the European Communities, **Turkey 2007 Progress Report**, Brussels, 6.11.2007, (çevrimiçi)http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf, 8.12.2007

¹⁶ **AB ve Türkiye- AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi**, 3.bs., İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No.172, 2005, s.127

Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgelerinin ilki 2001 yılında yayınlanmıştır. Ardından 2003, 2005 ve son olarak da Kasım 2007’de yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgeleriyle Türkiye’nin gerçekleştirmesi gereken çalışmalar ortaya konulmuştur.

Bölgeselleşme bölgesel politikalar açısından **2001 Katılım Ortaklığı Belgesine** bakacak olursak, kısa vadede Türkiye’den beklenen, Topluluk kurallarına uygun bir NUTS sınıflandırmasının hazırlanması; Etkili bir bölgesel politikanın geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi ve Türkiye'nin planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerini kullanıma başlamasıdır. Orta vadede ise, Türkiye’den ‘birden çok yılı kapsayan bütçe hazırlama usulleri ve değerlendirmenin izlenmesini sağlayan yapıların kurulması da dahil olmak üzere, ülke içi farklılıklarının azaltılmasına yönelik ulusal bir politikanın geliştirilmesi’ istenilmektedir.¹⁷

2003 Katılım Ortaklığı Belgesinde ise kısa vadede Türkiye’den istenen Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi; Bu başlık altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi; bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması ve bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesidir. Orta vadede ise Türkiye’den bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması beklenmektedir.¹⁸

2005 Katılım Ortaklığı Belgesinde ise, Türkiye’den kısa vadede bölgesel eşitsizliklerin azaltılmasını amaçlayan, ekonomik ve sosyal uyum için stratejik çerçevenin hazırlanmasına devam edilmesi ve katılım öncesi AB fonlarının hazmedilmesi için gerekli yasal ve idari çerçevenin oluşturulması istenmektedir. Orta

¹⁷ (çevrimiçi) <http://www.ikv.org.tr/pdfs/KOB2001.pdf>, 14.12.2007

¹⁸ **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi**, DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Nisan 2003

vadede ise, Bölgesel politikaların hem merkezi hem de bölgesel düzeyde uygulanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesine devam edilmesi ve bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin olarak öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması istenmektedir.¹⁹

Türkiye için hazırlanan son **Katılım Ortaklığı Belgesi ise Kasım 2007**'de yayınlanmıştır.²⁰ Buna göre kısa vadede Türkiye'den, 'Topluluk uyum politikasının uygulanmasına hazırlık olarak, AB katılım öncesi programlarının uygulanmasına yönelik, ilgili bakanlıklar düzeyi başta olmak üzere kurumsal yapıların güçlendirilmesi ve programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme, mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin artırılması' beklenmektedir. Orta vadede ise beklenen 'ileriye yönelik muhtemel Topluluk uyum politikasının uygulanmasına yönelik olarak ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde idari kapasitenin artırılması'dır.

6.1.1.2. TÜRKİYE'DE BÖLGE KALKINMA AJANSLARI

Bölgesel gelişmenin kurumsal araçlarından biri olan kalkınma ajansları, kuruluş şekli, yasal statü ve işlev yönünden farklılık göstermekle birlikte, hepsinin ortak amacı temsil ettikleri bölgelerin içsel potansiyellerini yerel aktörleri de sürece dahil ederek harekete geçirmek ve bu sürecin sonucu olarak bölgede ekonomiyi geliştirmek ve sosyal gelişmişlik ve sosyal gelişmişlik düzeyini yükseltmektir. Bölgenin kalkınma hızını arttırmak amacıyla Bölge Kalkınma Ajansları'nın (BKA) kullandıkları başlıca yöntemler, yabancı sermayenin bölgeye çekilmesi, bölgede faaliyet gösteren firmalara mali ve teknik destek sağlanması, yeni işletmeler kurulmasının teşvik edilmesi ve belediyeler gibi kamu kurum ve kuruluşlarına teknik destek sağlanması olarak

¹⁹ (çevrimiçi) <http://www.ikv.org.tr/pdfs/KOB-2005-duzeltme.pdf>, 14.12.2007

²⁰ Avrupa Toplulukları Komisyonu, **AT/2006/35 sayılı kararın feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığı'nın içerdiği ilke, öncelik ve koşullara ilişkin bir Konsey Kararı Teklifi**, Brüksel, 6 Kasım 2007, COM(2007) 661. İKV tarafından gerçekleştirilen resmi olmayan çeviri. (çevrimiçi) <http://www.ikv.org.tr/pdfs/KOB-2007.pdf>, 14.12.2007

özetlenebilir. AB üyesi ülkelerde yapısal fonların kullanımında ve yerel yönetimlerin çeşitli program ve projelerinin yürütülmesinde de BKA'lar rol oynamaktadır.²¹

Türkiye, 14 Nisan 2003 tarihinde kabul edilen Avrupa Birliği'ne Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa vadeli hedefler arasında gösterilen BKA'ların kurulması yönünde ilk adımı 28 Ağustos 2002 tarihinde atmış ve ülke genelinde üç düzeyde İstatistikî Bölge Birimleri oluşturmuştur.²² İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) olarak resmileşen bu gruplandırmanın temel amacı, Türkiye'nin verilerini AB'nin kullandığı standartlara çekmek ve uyumunu sağlamaktır. Türkiye'de 81 ilin idari sınırları temel alınarak; Düzey 1'de 12, Düzey 2'de 26, Düzey 3'te de 81 İstatistikî Bölge Birimi tanımlanmasına gidilmiştir.²³

1990'lı yıllarda, GAP projesi çerçevesinde kurulan Girişimci Destekleme Ve Yönlendirme Merkezi (GİDEM), Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV), tarafından yürütülen kalkınma ajansı çalışmaları, Mersin Sanayi ve Ticaret Odası öncülüğünde gerçekleştirilen Mersin Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Konseyi (MEKİK) vb. yapılar, BKA'ların kurulmasına öncülük etmiştir. Ajansların kurulması için gerekli yasal altyapının hazırlanmasının ardından 5449 Sayılı '**Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun**', 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilmiş, 8 Şubat 2006 tarihinde ise Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.²⁴

²¹ Ergüder Can, Sueda Saylan, Didem Köseoğlu, "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikası Olarak Kalkınma Ajanslarının Rolü ve Önemi", 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı**, 25-26 Ekim 2007, İstanbul, 2007, s.152; Avrupa'dan Kalkınma Ajansı örnekleri için bkz.: Pınar Savaş Yavuzçehre, "Avrupa'da ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları", Ed. Atilla Göktürk vd., **Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR VI Kuramdan Uygulamaya Bildiriler Kitabı**, 8-10 Kasım 2006, Muğla Üniversitesi, Muğla, Muğla Belediyesi Yayınları, 2007, s.129 vd.

²² R.G.22.09.2002 Sayı:24884; R.G. 28.08.2002 Sayı: 4720

²³ Serkan Yılmaz v.d., "Kalkınma Birlikleri'nden Kalkınma Ajansları'na Yönelirken", 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı**, 25-26 Ekim 2007, İstanbul, 2007, s.160

²⁴ Ergüder Can v.d., a.g.e., s.151

Çıkarılan yasanın 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 plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak’ olarak ifade edilmiştir. Kurulacak ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur. Ajansın teşkilat yapısı ise, Kalkınma Kurulu, Yönetim kurulu, Genel sekreterlik, Yatırım destek ofislerinden oluşur.

Kalkınma kurulu, Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulur. Yönetim kurulu ise, ajansın karar organıdır. Genel sekreterlik de Ajansın icra organıdır. Yatırım destek ofisleri ise bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek ve yatırımları izlemek amacıyla oluşturulabilir.

5449 Sayılı ‘Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun’ 3. maddesi kalkınma ajanslarının nerede kurulacağını düzenlemekte ve Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacağını belirtmektedir. Bu çerçevede Bakanlar Kurulu 31.5.2006 tarihinde ‘Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasını’ni kararlaştırmıştır.²⁵ Buna göre ‘Adana İli merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 (Çukurova Kalkınma Ajansı) ve İzmir İli merkez olmak üzere TR31 (İzmir Kalkınma Ajansı) Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur’.

²⁵ R.G. 06.07.2006 Sayı: 26220

Türkiye’de Kalkınma Ajansları kurulmaya başlanmakla beraber, bugün itibariyle faaliyetleri askıdadır. Bunun nedeni Danıştay’da açılan dava sonucu, Danıştay’ın vermiş olduğu yürütmenin durdurulması kararıdır.²⁶

6.1.1.2.1. TÜRKİYE’DE BÖLGE KALKINMA AJANSLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Genel olarak ilgili mevzuat ve uygulama incelediğinde, Türkiye’deki Kalkınma Ajanslarının, özel sektörü odağa alan, yerli ve yurtdışı yatırımların bölgeye çekilmesi için çalışan, bölgesel kalkınma anlayışını esas alan, yönetim mekanizması üzerine bina edilmiş bir yapılanma olduğu göze çarpar.

Kalkınma Ajansları yoluyla hayata geçirilmek istenen kalkınma stratejisi, beraberinde bir takım endişeleri getirmektedir. Söz konusu süreç yerli/bölgeseli odağa alan bir rekabet süreci tariflerken, söz konusu rekabet ortamına uyum sağlayabilen bazı bölgelerin öne çıkması, uyum gösteremeyenlerin ise geri planda kalması güçlü bir olasılık gibi durmaktadır. Bu durum küreselleşmenin coğrafyalardaki eşitsizlik temelinde yarattığı yarılımların daha da artacağına işaret etmekte ve bu anlamda önemli sakıncalar içermektedir.²⁷

²⁶ Türkiye Mimar ve Mühendis Odaları Birliği (TMMOB) 5449 No’lu ‘Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’a dayanılarak çıkartılan ‘Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in iptali ve yürütmeliğin durdurulması istemiyle 25 Eylül 2006 tarihinde Danıştay’a başvurdu. Danıştay 10. Dairesi, Anayasa Mahkemesince karar verilinceye kadar veya Anayasa Mahkemesince 5 ay içinde karar verilememesi halinde süre bitiminde yeniden bir karar verilmesi üzere yürütmeyi durdurdu. Danıştay 10. Dairesi Esas No.2006/5588. ayrıca Danıştay’a yapılan 2006/6770 sayılı başvurunun 15.3.2007 tarihli 10. Daire kararı; Anayasa Mahkemesi karar verinceye kadar Kalkınma Ajansları Yasası’na ilişkin yürütmenin durdurulmasıdır.

²⁷ Eylem Bal, “Küresel Rekabette Yeni Yerel Duraklar: Kalkınma Ajansları”, 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı**, 25–26 Ekim 2007, İstanbul, 2007, s.169

Bununla ilgili bir diğere nokta ise, Kalkınma Ajanslarına verilen en önemli rol olan ekonomik kalkınma gerçekleştirilirken, konunun sosyal boyutunun ne olacağıdır.²⁸ Küresel rekabetin arttığı bir dönemde Türkiye’de de sayılarının hızla artacağını tahmin ettiğimiz bu ajanslara en önemli katkı ve desteği veren özel sektörün sosyal kesimleri ihmal etmesi güçlü bir olasılıktır. Kuruluş ve faaliyet amaçları kar etmek olan özel sektörün baskın olduğu bu yapılanmada, üçüncü ayağı temsil eden ‘sivil toplum örgütlerinin’de önemli bir kısmının özel sektörü temsil eden oda, vakıf ve derneklerden oluştuğu düşünüldüğünde bu kaygıların gerçekçi olduğu anlaşılır.

Son olarak, Kalkınma Ajanslarına yönelik en önemli eleştiri, Kalkınma Ajansları konusunda yapılan düzenlemelerin Türkiye’nin idari bütünlüğüne yönelik bir tehdit oluşturduğu yönündedir.²⁹ Aslında bu eleştirilerin nedeni yasada kullanılan dil ve yasadaki bazı eksikliklerdir. Nitekim Danıştay aldığı yürütmenin durdurulması kararında bu yöndeki eksikliklere dikkat çekmiştir. Danıştay 10. Dairesi verdiği kararında, “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Yasanın ülkemiz idari yapısında olmayan bölgesel teşkilatlanmayı öngördüğünü” ifade ederek; 1982 Anayasası’nın 5, 123, 126 ve 127 maddelerine genişçe atıfta bulunmuş ve ‘Anayasada, tekil devlet modelinin yönetsel örgütlenmedeki temel ilkelerinin, “merkezden yönetim”, “yerinden yönetim” ve bunları tamamlayan “idarenin bütünlüğü” olarak belirlendiğini, “bölgesel yönetim”i ise öngörmediğini vurgulamıştır. Yine Danıştay “Anayasaya göre, birden çok ili içine alacak şekilde merkezi idare teşkilatı kurulabilecek ise de; 5449 sayılı Yasa ile oluşturulan yapıda merkezi yönetimin kalkınma ajansları üzerinde hiyerarşik denetimi bulunmamakta, kalkınma ajanslarının teşkilat yapısından bu ajansların merkezi idarenin taşra birimi olmadıkları da anlaşılmaktadır” diyerek ilgili hükümlerin Anayasaya aykırı olduğu kanısına varmıştır.³⁰

²⁸ Kalkınma ajanslarını sosyal devlet ilkesi açısından irdeleyen bir çalışma için bkz.:Faruk Ataay, **Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara, De Ki Basım Yayım, 2006, s.221- 225

²⁹ Birgül A. Güler, “Sunuş”, Ed. Menaf Turan, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.4 v.d.; Tekin Avaner, “BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?”, Ed. Menaf Turan, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.253 v.d.;

³⁰ Danıştay 10. Dairesi, Esas No: 2006/5588, 30.1.2007

Kanaatimizce kısa ya da orta vadede Türkiye’de bölgesel bir yapılanma mümkün görünmemektedir. Merkezi yönetimin ajanslar üzerinde hiyerarşik denetiminin olmadığı ifade edilse de, ilgili yasa ve yönetmelik incelendiğinde görüleceği üzere ve sanılanın aksine Kalkınma Ajanslarında merkezi yönetimin ciddi bir ağırlığı vardır. İlk olarak, Kalkınma Ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonunu Devlet Planlama Teşkilatı yapar. İkinci olarak, Ajansın karar organı olan Yönetim Kurulunun başında, merkezi yönetimin atadığı Vali bulunmaktadır. Üçüncü olarak ise, diğer bir organ olan Kalkınma Kurulunda ili temsil edecek kuruluşlar ile bunların kaç üye ile temsil edileceği, o ilin valisi tarafından belirlenir.

6.1.2. İNCELENEN ÜLKELERLE BÖLGESELLEŞME ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRME

Karşılaştırmada kullandığımız bölgeselleşme kavramı ‘yerinden yönetimin bir türü ve derecesi olarak, bölge niteliği taşıyan yerel birimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılmasını, kısacası bu birimlerin güçlendirilmesini anlatır’. Bu bağlamda ülkeler incelendiğinde Fransa ve Macaristan’da bölgeselleşmenin yaşandığı net bir şekilde gözlemlenmektedir. Türkiye’de ise bölgeselleşme henüz başlangıç aşamasındadır.

Bölgeselleşme sadece bahsi geçen ülkelerde değil, diğer birçok Avrupa ülkesinde yaşanan bir olgudur. Özellikle, 1970’ler sonrası, Avrupa’da birçok devlette ademi merkezileşmeye doğru genel bir eğilim görülür. Avrupa’da bölgelerin ve bölgeselleşmenin ön plana çıkması da aynı zamana rastlar.

Yaşanan bölgeselleşme devletleri çeşitli şekillerde etkilemiştir. Örneğin Almanya, İsviçre, Belçika ve Avusturya’da federalizme; İtalya ve İspanya’da ise federalizme benzeyen bir sisteme yol açmıştır. Kimi örneklerde, örneğin Fransa’da bölgeselleşme

sınırlı bir yerinden yönetim anlamına gelirken, İngiltere’de ise belli bölgelere özel statüler verilmesi anlamına gelebilir.³¹

Fransa’da yaşanan bölgeselleşmenin Macaristan ve Türkiye ile benzeşen yanları olmakla birlikte, birçok noktada ayrışır. Üç ülke için benzeşen ve ayrışan noktalara bakacak olursak:

- Fransa’da bölgeselleşme sürecinin başlangıcı 2. Dünya Savaşına kadar gider. Savaş sonrası bölgeselleşme, öncelikli olarak, kültürel ve ekonomik meselelerle ilgili olarak gelişmiştir. Yani, devletin siyasal örgütlenmesine ilişkin bir bölgeselleşme söz konusu değildi. 1950’lerde ise ulusal planın bölgeselleştirilmesi söz konusuydu ve 1970’lerde de bazı idari işlevler ve ekonomik gelişime ilişkin sorumlulukların yüklenildiği bölgeler kurulmuştu. Oysa Macaristan bölgeselleşme süreci 1990’lardan itibaren başlar. Türkiye’de de 1960 sonrası bazı idari bölgeselleşme uygulamaları görülmekle birlikte, bölgeselleşme süreci 1990’lardan sonra hızlanmıştır.
- Ayrışan noktalardan bir diğeri ise bölgeselleşmeye sebep olan faktörlerdir. Türkiye ve Macaristan’da bölgeselleşme sürecinde en önemli belki de tek etmen Avrupa Birliği iken, Fransa’da durum farklıdır. Çünkü Fransa’da, bölgenin bir yerel yönetim olarak kurulması ve güçlendirilmesi daha 1960’lar da gündemdeydi. Belli bir tarihten sonra Avrupa Birliği’nin Fransa yönetsel yapısında etkileri olmakla birlikte 1960’larda bu söz konusu değildi.
- Fransa bölgesel yapılanma anlamında ilk somut adımı, gelişmiş bölgeler ile geri kalmış bölgeler arasındaki gelişme düzeyini azaltmaya yönelik politikalar

³¹ Rinaldo Locatelli, “Bölgesel Otoriteler ve Avrupa’da Bölgeselleşme”, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Yönetişim**, Konferans Bildirileri, İstanbul, Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikalar Merkezi, 2004, s.2

çerçevesinde 1950'lerde Bölge Kalkınma Ajanslarını³² ve 1972'de de meclislerinde yerel yönetimlerden gelen seçilmiş üyelerinde bulunduğu bölgesel kamu kuruluşu niteliğinde birimler oluşturarak attı. Macaristan'da ilk somut adım 1996'da 'Planlama-İstatistik Bölgeleri' ve 'Kalkınma Bölgeleri'nin kurulmasıyla atıldı. Türkiye ise ilk somut adımı 2002 yılında İstatistikî Bölge Birimlerini (İBBS/NUTS) kurarak attı.

- Aslında üç ülke için ortak bir özellik bölgesel düzeyde oluşturulan yapılanmaların genel bir ademi merkezileşme ya da demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak kurulmamasıdır. Süreç üç ülkede de yukarıdan aşağıya, merkezi yönetimin yönlendirmesiyle gerçekleşmiştir. Sadece Fransa için ayrıksı bir durum, 1950'lerden itibaren bazı bölgelerde merkezileşmeye karşı gösterilen tepkiler ve bunun ulusal siyasete yansımalarıdır.³³
- Fransa'da, 2. Dünya Savaşından itibaren yaşanan gelişmelerin bir sonucu olarak, 1982'de 'bölge yerel yönetimi' kurulmuştur. 2003'te de "bölge yerel yönetimlerine" Anayasal statü verilmiştir. Macaristan ve Türkiye'de ise bölge yerel yönetimi bulunmamaktadır. Bugün için Macaristan ve Türkiye de sadece istatistikî bölge birimleri bulunmaktadır. Bununla birlikte Macaristan hükümeti 2006–2010 hükümet programına seçimle işbaşına gelen bölge yönetimleri kurulmasını koymuştur ve ilk seçimlerin 2008'de yapılması planlanmaktadır.

³² Ergüder Can ve Sibel Ersin, "Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış", **TİD**, Yıl.79, S.456, Eylül 2007, s.130

³³ Özellikle bölgesel kimliğin ağır bastığı 'Brittany' ve 'Languedoc-Roussillon' bölgelerinde bu gözlemlenmiştir. Bkz.: Romain Pasquier, "From Identity to Collective Action: Building Capacity in French Regions", Ed. Jeanie Bukowski et al., **Between Europeanization and Local Societies**, Rowman&Littlefield, Lanham, 2003, s.68 vd.; Bununla beraber Fransa'da da 'yerel demokrasi' bölgeselleşmenin öncelikli amaçlarından değildi. Bkz.: John Loughlin and Sonia Mazey, "Introduction", John Loughlin and Sonia Mazey (Ed.), **The End of The French Unitary State? Ten Years of The Regionalization in France(1982–1992)**, London, Frank Cass, 1995, s.3

- Bölgesel yönetimlerin fonksiyonları açısından incelenen ülkeler benzerlik gösterir: Fransa’da bölgesel yönetimlerin iki fonksiyonu ön plana çıkar, Ekonomik kalkınma ve bölgesel planlama. Macaristan ve Türkiye’de bölgesel yerel yönetimler olmamakla birlikte, Macaristan’da Kalkınma Meclisleri ve Bölge Kalkınma Ajansları, Türkiye’de de Kalkınma Ajanslarına verilen en önemli görevler ekonomik kalkınma ve bölgesel planlamaya ilişkindir.

6.2. YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI ÜZERİNDEN ÜLKE DEĞERLENDİRMELERİ

Gerek merkezi yönetimlerin kaynaklarının sınırlılığı gerekse yerel yönetimlerin yeni kaynaklar bulma zorunluluğu, çağdaş her ülkede yerel yönetim bankalarının kurulmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bunda bazı büyük belediyelerin para ve sermaye piyasalarından kredi sağlama konusunda karşılaştıkları zorluklar önemli rol oynamıştır. Batı Avrupa’da, yerel yönetimlere bankacılık hizmeti vermek üzere uzmanlaşmış kurumların ortaya ilk çıkışları 19. yüzyıldadır.³⁴

6.2.1. TÜRKİYE’DE İLLER BANKASI

Türkiye’de ise yerel yönetim bankacılığının ilk örneği 1 Kasım 1933’de faaliyete geçen ‘**Belediyeler Bankası**’dır. Belediyeler Bankası’nın devamı niteliğindeki ‘**İller Bankası**’ ise 1945’te, 4759 sayılı Yasa ile kurulmuştur.³⁵ Bu yasayla, İller Bankası, Belediyeler Bankasından farklı olarak, tüzel kişiliğe sahip diğer yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri ve köyleri de kapsamına almıştır.

³⁴ Nihat Falay, “Yerel Yönetimler Bankacılığı Bağlamında İller Bankası”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, 1–2 Kasım 2000, Ankara, TODAİE, 2002, s.553

³⁵ R.G. 23.6.1945, Sayı.6039

İller bankasının fonksiyonlarına bakacak olursak, bankanın üç temel fonksiyonu vardır. Bunlar:

- Kredi vermek: banka ortakları olan yerel yönetimlere, kendi öz kaynaklarından, kısa ya da orta vadeli kredi verebilmektedir. Ayrıca dış kaynaklardan (diğer bankalar, Avrupa İskân Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu, vb.) alınan krediler, üzerine komisyon eklenerek yerel yönetimlere kısa, orta, uzun vadeli kredi olarak verebilmektedir.
- Aracılık yapmak: İller bankası iki tür aracılık yapmaktadır: mali ve teknik aracılık. Mali aracılıkta, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında fon akışını düzenlemek ve yerel yönetimlere kredi sağlamak; teknik aracılıkta ise, inşaat ve sanayi sektörü ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde aracı olmaktır.
- Yatırım yapmaktır: iller bankası yerel yatırımların projelerini hazırlamak, ihaleye çıkmak ve bizzat projelerin uygulanmalarında yer almakta; hizmet alımı ile yaptırabilmektedir.³⁶

Kurulduğu günden günümüze gelene kadar İller Bankası yapısal, mali ve işlevsel bazı değişiklikler geçirmiştir. 1980'lerin sonlarına doğru Bankanın yatırımcılık boyutunu belirleyen en önemli en temel geliri olan Belediyeler Fonu daraltılmış ve hazine yardımlarına son verilmiştir. 1990 yılında ise, bankanın mali fonksiyonunu öne çıkaran 'kalkınma bankası' statüsü getirilmiştir. Bu da yerel yönetimleri iç ve dış özel mali piyasalara bağlamayı esas alan yeni birimlerin kurulması ile somutlaşmıştır.³⁷

Günümüze gelene kadar İller Bankası'nın yaşadığı sorunlar ve çözüm yolları üzerine çeşitli çalışmalar ve raporlar hazırlanmış, tartışmalar yapılmıştır. İller Bankası'nın yapısı ve fonksiyonları üzerine yapılmış çalışmalar ve raporlar arasındaki en önemli farklılık, bankanın niteliği üzerine yoğunlaşmaktadır. Bilindiği gibi; İller

³⁶ **Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği**, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara, 2006, s.14

³⁷ Falay, a.g.e., s.562

Bankası haline dönüştükten sonra hem altyapıların finansmanını hem de belediyeler adına yaşama geçirilmesini gerçekleştirmiştir. Buna karşılık başta Dünya Bankası'nı önceleyen ve aynı görüşü sonradan izleyen araştırmalar, İller Bankası'nın daha çok ve öncelikle bir finansman bankası haline getirilmesini ve dış finansman sağlanmasında aracı bir kuruluş olarak örgütlenmesini öngörmüşler, bu bağlamda iç finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve artması yönünde çaba göstermesi ve altyapının yapılmasının ve yönetiminin tümüyle belediyelere bırakılması üzerinde durmuşlardır.³⁸

Özellikle 2000 sonrası İller Bankası ile ilgili önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. İlk olarak 2003 Eylülünde yayımlanan bir yönetmelikle İller Bankası, yatırım bankası haline dönüştürülmeye başlanmıştır. 01 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren 'İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği' ile Banka, belediyeler adına yapım ihalelerinden çekilmiştir. Bundan sonra ihaleler belediyelerce gerçekleştirilecektir. Diğer taraftan Bankaca kredilendirilen işlerde, Banka ile ilgili idare müştereken kontrollük görevi yapacaktır.³⁹

Bu çerçevede İller Bankası ile ilgili yaşanan son gelişme ise banka ile ilgili olarak hazırlanan yasa tasarısıdır. Aralık 2006'da TBMM'ne gönderilen 'İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı'dır. Tasarı, bugün itibariyle ilgili komisyonlardadır.⁴⁰

Tasarı ile İller Bankasının tüm iş ve işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak, olanakları ölçüsünde yerel yönetimlerin her türlü kredi ihtiyaçlarını karşılayan ve bankacılık işlemlerine aracılık eden, bunlar için projeler üreten, danışmanlık hizmeti veren ve Anonim Şirket şeklinde yapılanan, Bankacılık Yasasına göre örgütlenen, çağdaş bankacılık esaslarına göre faaliyet gösteren bir kalkınma ve yatırım bankasına

³⁸ Falay, a.g.e., s.573; Bu rapor ve incelemeler için bkz.: Falay, a.g.e., s.565- 573; **Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği**, s.22 vd.

³⁹ İller bankası, **İller Bankası Stratejik Planı** (2006–2010), Ankara, Mart 2006, s.9

⁴⁰ TBMM gündeminde bulunan tasarı, 16 Ekim 2007'de 'İçişleri Komisyonu', 'Plan ve Bütçe Komisyonu' ile 'Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonları'na gönderilmiştir. Sadece İçişleri Komisyonu 2 Kasım 2007'de incelemesini tamamlamıştır. (Çevrimiçi) <http://www.tbmm.gov.tr>, 08.12.2007

dönüşmesi amaçlanmıştır (İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı, Genel Gerekçe).

Yasa tasarısının öne çıkan yönlerine bakacak olursak:⁴¹

- Tasarı ile İller Bankası kamu kurumu iken, taslak ile özel hukuk tüzel kişisi olarak yapılandırılmaktadır.
- İller bankasının teknik destek boyutu ortadan kaldırılmakta sadece finansörlük yapması öngörülmektedir.
- İller Bankası, yerel yönetimlerin ortak olduğu bir banka iken, anonim şirket niteliğine geçerken, bu ortaklığın bitmesi, sermayenin Hazine'ye aktarılması öngörülmektedir.
- Yerel yönetimlere artık, bankacılık esaslarına göre kredi verilecektir (daha önce banka kendi tüzüğüne göre kredi vermekteydi).
- Banka personeli tamamen sözleşmeli personelden oluşacaktır.

Hazırlanan bu tasarı, İller Bankasının kamu kurumu niteliklerinden sıyrılarak, piyasa şartlarında çalışacak, Anonim Şirket statüsünde yerel yönetim bankacılığı alanında faaliyet gösterecek şekilde yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir. Aslında tasarıya hakim olan anlayış Neoliberal yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre İller bankası yerel yönetim sistemi ile birlikte ele alınmalı, yerel yönetim reformunun bir parçası olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Bu yaklaşımın yerel yönetim bankacılığı ile ilgili modeli ise Dünya Bankası projelerinde somutlanmaktadır.⁴²

Ekim 2002 tarihinde Dünya Bankası tarafından hazırlanan "Türkiye Belediye Sektörü İncelemesi" adlı raporda İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasına yer verilmiş, Banka'nın mevcut sorumluluk ve faaliyetlerinin belediye mali sektörünü

⁴¹ **Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği**, s.37- 41; YAYED Görüşü, "16 Maddede İller Bankası Gerçeği", (Çevrimiçi) <http://www.yayed.org>, 5.3.2007

⁴² **Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği**, s.20

aksattığı ve Banka'nın bir kalkınma kurumu olarak etkin şekilde faaliyet göstermesini de zorlaştırdığı belirtilmiştir. Yeniden yapılandırmanın ana teması olarak Banka'nın kamu fonlarını etkin şekilde aktaran bir kurum haline getirilmesi öngörülmüştür. Buna göre Banka bağımsız bir kurul tarafından yönetilmeli, herhangi bir bakanlığa bağlı olmamalıdır. Banka, sermayenin geri kazanılması ve işlevlerin sürdürülebilmesini sağlayacak şekilde faiz oranları ve kredi koşullarını uygulayarak merkezi idare ve yerel yönetimlerden aldığı desteğe olan bağımlılığını azaltmalıdır. Ortak idarelerin katkı paylarına duyulan ihtiyaç zaman içinde ortadan kaldırılmalıdır. Rapor uzun vadede ise, bir mali aracı olarak faaliyet göstermek üzere İller Bankasının, belediyeler için özel fonların sağlanmasında önemli bir rol oynayabileceğini öngörmektedir.

Yeniden yapılandırma konusunda gelinen son noktada ise 8 Şubat 2006 tarihinde Dünya Bankası ile 'Belediye Hizmetleri Projesi' ile ilgili olarak ikrazlar antlaşması yapılmış, Banka'nın gerçek anlamda bir kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmesine yer verilmiştir. Bu proje kapsamında Dünya Bankası, İller Bankası yatırımlarında kullanılmak üzere 213 milyon Euro'luk kredi kullandırma kararı almıştır.⁴³

Görüldüğü gibi İller Bankasının yaşadığı sorunların çözümünde büyük ölçüde Dünya Bankasının tavsiyeleri göz önüne alınmıştır. İller bankası ile ilgili bu tasarının yasallaşmasının ardından yaşanacak gelişme, muhtemelen, bankanın özelleştirilmesi olacaktır. Avrupa'da ve Türkiye'de yaşanan gelişmelerde bu yöndedir. Macaristan ve Fransa örneği incelendiğinde konu daha net anlaşılacaktır.

⁴³ "İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı" üzerine **TMMOB- Jeoloji Mühendisleri Odası'nın Görüş ve Önerileri**, (Çevrimiçi) <http://www.jmo.org.tr>, 8.12.2007

6.2.2. İNCELENEN ÜLKELERİN YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI ÜZERİNE BİR KARŞILAŞTIRMA

Macaristan ve Fransa’da yerel yönetim bankacılığına kısaca bakacak olursak: Macaristan’da yerel yönetim bankası olarak adlandırabilecek kuruluş, **The Országos Takarékpénztár’dır** (OTP). OTP 1949’da ülke çapında kurulmuş devlete ait bir bankaydı. 1989’dan itibaren banka, çok fonksiyonlu ticari bir bankaya dönüşmüştür. 1990’da kamu şirketine dönüştürülen bankanın adı da ‘the National Savings and Commercial Bank ’ olarak değiştirilmiştir. **1995’de bankanın özelleştirilme süreci başlamıştır**. Bugün bankada devletin hissesi olmakla birlikte, çoğunluğu özel ve finansal yatırımcılara ait olmak üzere dağınık bir hissedarlık ilişkisi vardır (Haziran 2007 itibariyle bankanın % 82,3’ü yabancı finansal yatırımcılara aittir).⁴⁴

OTP ayrıca özelleştirme sürecini tamamladıktan sonra uluslararası alanda genişlemeye başlamış ve bugün Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin bankacılık sektöründe önemli bir güç haline gelmiştir. OTP’ nin yerel yönetimlerle önemli bir ilişkisi yerel yönetimlerin hesaplarıyla ilişkilidir. 1990 Yerel Yönetimler Yasası çıkana kadar Macaristan’da tüm yerel yönetimlerin hesapları OTP bankasındaydı. Yasadan sonra yerel yönetimler hangi bankada hesaplarını tutacakları konusunda serbest bırakılmışlardır. Bununla birlikte aradan on yıl geçmesine rağmen OTP bu konuda da liderliğini devam ettirmektedir. 2003 yılında yerel yönetimlerin %81’inin hesapları OTP bankasında bulunmaktaydı. Belediyelerin borçlanmaları konusunda OTP ilk yıllar neredeyse tekel gibiydi. Bankanın bugünde belediyelere verdiği borç miktarı artmakla beraber, belediye borç para piyasasındaki payı %55’e gerilemiştir.⁴⁵

⁴⁴ Pryanika Sood, “Eastern and Central Europe: Hungary”, Ed. Mila Freire and John Peterson, **Subnational Capital Markets in Developing Countries From Theory to Practise**, Washington, World Bank and Oxford University Press, 2004, s.534

⁴⁵ (Çevrimiçi) <https://www.otpbank.hu>, 8.12.2007

Fransa’da yerel yönetim bankası olarak adlandırabilecek kuruluş ise ‘**Crédit Local de France**’dir (CLF). 1987’de Caisse d’Aide a l’Equipement des Collectivés Locales (CAECL) in kaldırılmasının ardından oluşturulmuştur. CAECL yerel yönetimlere uygun koşullarda kredi veren bir kamu kurumuydu. CLF ise bir finans kurumu olarak kuruldu. CAECL’in sermayesi, Limited şirket olarak oluşturulan CLF’ ye aktarılmıştır. CLF’nin bu dönemde %50,5 hissesi devlete aittir.⁴⁶

1993 yılında CLF’nin özelleştirilme süreci başlamış ve bu sürecin sonunda devletin hissesi % 8 ve Caisse des dépôts’un hissesi % 12’ye düşmüştür. 1996’da CLF, 1860 yılında kurulan ‘Credit Communal de Belgique’ ile birleşerek **Dexia Grup**’u oluşturmuştur. Grubun öne çıkan özelliği kamu ve yerel yönetim finansmanında uzman olmasıdır.⁴⁷

Görüldüğü gibi 1990’lı yıllara kadar Fransa ve Macaristan’da da yerel yönetimlere uygun koşullarda kredi sağlayan ve borçlanma konusunda yerel yönetimlere kolaylık sağlayan kamu kuruluşları mevcuttur. Ancak 1990 sonrası, bu kuruluşların özelleştirilerek, kamunun bu alandan çekildiği ve yerini özel sektöre bıraktığı görülmektedir.

Türkiye’de yaşanan süreç gerek Fransa ve gerekse Macaristan ile benzerlik göstermektedir. ‘İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı’ ile bir kamu kurumu olan İller bankası ‘İLBANK’ adını alarak Anonim Şirket statüsüne geçecektir. Ardından yaşanacak süreç ise muhtemelen CLF ve OTP ile aynı olacaktır. Yani devlet önce Fransa ve Macaristan’da olduğu gibi ‘yerel yönetim bankasını’ şirketleştirecek ardından da özelleştirecektir.

⁴⁶ Steering Committee on Local and Regional Authorities, **Borrowing by Local and Regional Authorities**, Study Series Local and Regional Authorities in Europe 47, s.25; (Çevrimiçi) <http://www.dexia.com/e/discover/history.php>, 5.12.2007

⁴⁷ (Çevrimiçi) <http://www.dexia.com/e/discover/history.php>, 5.12.2007

Yaşanan bu süreçler sadece kamu kurumlarının ortadan kaldırılması anlamına gelmez. Sürecin anlamı, yerel yönetimlerde artık yeni bir mali yönetim sisteminin geçerli olmaya başlamasıdır. Yani, yerel yönetimler için yeni bir mali model oluşturulmaktadır.

Bu modeli oluşturan aktörlerden biri olan Dünya Bankası'na göre var olan ulusal yapılar 'rekabetçi' değildir ve ulusal mekanizmalar liberalize yerel kredi piyasasını kurmanın önünde önemli engeldir; çünkü bunlar kamu sektörü mantığı içinde işlemekte ve 'mali piyasaları baskı altında tutmaktadırlar'; bu işleyiş uluslar arası sermayenin akışkanlığını önlemektedir.⁴⁸

Bu modelin özelliklerinden birisi olan 'yerel yönetim bankalarının tasfiye edilmesi'nin ise çeşitli nedenleri vardır. Uluslararası politikaya göre, yerel yönetim bankacılığı, yerel kredi piyasacılığının kurulmasını ve gelişmesini engelleyen başlıca unsurdur. Yerel yönetimlere borç veren kamu kuruluşları bu alanı özel sektöre bırakmalı, 'piyasanın alternatifi bir yerel yönetimler bankası sistemi yerine, özel sektörün yer aldığı yerel yönetimler kredi sistemi' kurulmalıdır.⁴⁹

Bu çerçevede 2006'da yaşanan ilginç bir gelişme, Türkiye'nin İller Bankası'nı 'tasfiye ettiği bir süreçte', yerel yönetim kredi bankacılığı alanında uzman ve dünyanın Pazar lideri olan Dexia Şirketinin Türk piyasasına girmesidir. 30 Mayıs 2006 tarihinde Zorlu Holding ile Dexia Bank arasında imzalanan sözleşme ile Zorlu Holding, DenizBank'ta sahip olduğu %75 oranındaki hisselerinin tümünü Dexia Bank'a satmıştır.⁵⁰

⁴⁸ Tayfun Çınar ve B. Ayman Güler, **Yerel Maliye Sistemi**, Ankara, TODAİE Yayın No:313, 2004, s.14

⁴⁹ A.e.

⁵⁰ **DenizBank'ın Dexia'ya satışı ile ilgili basın duyurusu**, 31 Mayıs 2006, (çevrimiçi)
<http://www.denizbank.com/TR/haberler/dexia.htm>, 1.12.2007

Dexia Grup İcra Kurulu Başkanı Axel Miller’ın ifadesiyle, ‘Türkiye, dünyanın en hızlı büyüyen bankacılık pazarlarının başında gelmektedir. Dexia’nın odaklandığı iki temel alandan biri olan ‘kamu / proje finansmanı ve kredi iyileştirme’ alanında, Dexia Türkiye’de çok önemli bir potansiyel görmektedir. DenizBank, Dexia Grup bünyesinde uluslararası piyasalara daha rahat ulaşım sağlayarak; mevcut potansiyelini küresel alanda önemli bir oyuncu olma yönünde geliştirecektir’. DenizBank Finansal Hizmetler Grubu CEO’su Hakan Ateş ise, DenizBank’ın Dexia gibi uluslararası bir grubun parçası olarak daha ucuz fonlama imkânı bulacağını ve uluslararası sermaye piyasalarına daha kolay erişim sağlayacağını ifade etmiştir. Ayrıca, “özellikle Dexia’nın uzmanlık alanı olan kamu ve yerel yönetim alt yapı projelerinde aktif olmak, Türk yerel yönetimlerinin finansman imkânlarını keşfetme odaklanacağımız konular arasında ilk sıralarda. Türkiye’de kamusal ya da yerel altyapı projelerine sağlayacağımız finansman ile bir anlamda ülkemizin geleceğine de yatırım yapan bir kurum haline geleceğiz” diyerek Dexia’nın neden Türkiye piyasasına girdiğini kısaca izah etmiştir.⁵¹

Son olarak şunu söylemek gerekir ki, Türkiye’de İller Bankası, tüm özellikleri yönünden, dünyada tam bir örneği bulunmayan, tamamen Türkiye’nin kendi gereksinim ve koşulları göz önünde tutularak kurulmuş bir yerel yönetim bankasıdır.⁵² Dolayısıyla, banka için düşünülen yeni yapı Türkiye gerçekleriyle uyuşmamaktadır. Kanaatimizce, Türkiye’de yerel yönetimlerin, mali açıdan ve teknik altyapı ve eleman sağlama açısından ihtiyaçları ve zayıflıkları göz önünde bulundurularak, İller Bankası’nın kamu kurumu olarak devam etmesi daha isabetli olacaktır.

⁵¹ DenizBank basın bülteni, 18 Ekim 2006

⁵² Ziya Çoker, “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”, ÇYYD, C.6, S.2, Nisan 1997, s.34

SONUÇ

II. Dünya savaşı sonrası, ‘sosyal refah’ düşüncesinin yükselişi ile hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde kamu hizmetlerinin karşılanmasında bütün yönetim kademeleri, gerek merkezi yönetim gerek yerel yönetim çok geniş sorumluluklar aldı. Sorunların kökenine yakın olmalarından dolayı ve bunun sonucu olarak sorunların teşhis edilmesi ve tanımlanması açısından da avantajlarını kullanarak pek çok vakada yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin planlanması, düzenlenmesinde ve sunumunda uygun bir yönetsel birim oldular.

Bu dönemde, yönetimlerarası işbölümünde, hizmetlerin yerine getirilmesinde sorumlulukların merkezi yönetimlerden aşağıya doğru verilme eğilimi vardı. Bundan dolayı, 1940’lardan 1970’lerin ortalarına kadar OECD ülkelerinde yerel yönetimlerin personeline, harcamalarında ve idari yetki ve sorumluluklarında hızlı bir genişleme vardı. Sonuç olarak kamu hizmetlerinin büyük kısmı yerel yönetimler tarafından sağlanı olmuştur.

1970’li yılların sonlarından başlayarak devam eden süreçte hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde, farklı biçim ve dozlarda da olsa, **refah devleti uygulamalarının gerilediği gözlemlenirken, bunların yerini piyasa mekanizmasını ön plana çıkaran “yeni sağ” politikalar almıştır.** Bu dönemde Tarık Şengül’e göre, Yerel birimlerin, diğer yerel birimlerle birlikte kendilerini ulus devletin oluşturu bir parçası olarak gördükleri anlayıştan, küresel ölçekte gezinen sermayeyi kendi birimlerine çekmek için projeler geliştiren bir yerellik anlayışına geçişin ipuçları ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu değişimin en çarpıcı sonucu, **kendisini kolektif hizmetlerin sunucusu olarak gören yerel yönetimlerin yerini, büyümeye önem veren, bu çerçevede sermayenin taleplerine duyarlı bir yerel yönetim anlayışının almasıdır.** Yani refah devleti döneminin yerel yönetimleri kolektif tüketim araçlarını sağlamakla görevli birimler olarak karşımıza çıkarken, izleyen dönemin yerel yönetimleri daha çok sermayeyi ve onun taleplerini desteklemeye yönelmişlerdir.

Bu dönüşümün bir boyutu, tüketimden üretim ve birikime öncelik veren bir yerel yönetim anlayışına geçiş ise bu süreçle ilişkili, bir diğer boyut da devletin çekildiği alanlara devlet dışı bir takım mekanizmaların sokulmasıdır. Bu dönüşümün en çarpıcı olduğu **1980’li yıllarda, özelleştirme ve benzeri yollarla, yerel yönetimler yerlerini özel sektöre bırakmaya başlamıştır.** Ancak devlet-piyasa ayrımının kendi içindeki yetersizliği kısa sürede kendini göstermiş, bu çerçevede aslında yeni sağ anlayışların içinde zaten var olan ve siyasal yönetsel temsildeki kriz söylemine de yanıt vermesi düşünülen bir üçüncü sektöre de kent yönetimi içinde yer verilmesi gereklilik haline getirilmiştir. Böylece kent yönetimlerine ilişkin olarak üç sektörlü bir model ortaya çıkmıştır. Bu modelin unsurları, yerel yönetim, özel sektör (sermaye) ve sivil toplum kuruluşları olarak adlandırılan yapılanmalardır. Yerel yönetim kavramının bu tür bir oluşumu kucaklayamaması karşısında yeni yapılanmaya verilen isim ise **yönetişim** (governance) olmuştur. Bu kavramla çoklu aktörlerin yer aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim süreci kastedilmektedir. **Devletin (yerel yönetimin) bu süreçteki işlevi ise büyük ölçüde düzenleyicilik ve çoklu aktörlerin birbirlerine engel olmadan iletişimde olabilmelerinin şartlarını hazırlamak, bir nevi katalizör rolü üstlenmektir.**

Bu dönemle birlikte Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası örgütlerin kamu yönetimlerinin dolayısıyla yerel yönetimlerin reforma tabi tutulma sürecinde çok önemli işlevleri olmuştur. Özellikle OECD, üye ülkelerin kamu yönetimlerini **Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı** doğrultusunda düzenleme çabası içerisine girmiştir. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı, 1980’li yıllarda Batılı ülkelere kamu yönetimlerinde görülen reformların ortak adıdır. Dünya Bankası, önceleri Yapısal Uyarlama Kredileri, daha sonraları Sektörel Uyarlama Kredileri ve Küçük Proje Kredileri adı altında krediler yoluyla gelişmekte olan ülkelere büyük miktarlarda kredi vermiştir. Banka bu kredilerle üye ülkelerin ekonomilerini ve kamu yönetimlerini entegre edip, küresel sistemin bir parçası haline gelmelerini sağlamaya yönelik çaba içerisine girmiştir.

Yine bu dönemde, esnek üretimin de etkisiyle, devletin ekonomik ve siyasi gücü aşınmış, ‘yerel’ ve ‘bölge’, merkezden bağımsız birer ekonomik ve siyasal aktör olarak

uluslararası sermaye akımı içinde yerini almaya başlamıştır. Yerel, uluslararası sermaye için yeni bir Pazar ve ucuz işgücü haline gelmiştir. Yerelin, ekonomik kalkınmanın temel dinamiği ve itici gücü olarak tanımlandığı ve yerelleşmenin özendirildiği bu dönemde; kentlerini ekonomik çekim merkezi haline getirebilmek için altyapı yatırımlarına yönelen yerel yöneticiler, yatırımlarını finanse edebilmek için sermaye piyasasına girmek ve kamu-özel sektör işbirliğini özendirmek zorunda kaldılar. Kentlerin ekonominin motoru olduğu sonucuna varan, Dünya Bankası ise, sermayenin akışkanlığını sağlayabilmek amacıyla yukarıda bahsedilen kredileri açarak yerelleşmeye destek vermiştir.

Bu süreçte Türkiye'ye bakacak olursak, Birgül Ayman Güler'e göre 1980'li yıllarda başlayan değişme sürecinde üç temel çizgi vardır. Birincisi, yerelleşme süreci hız kazanmıştır. İkincisi, yerel yönetimlerin en az düzeyde olsa da işgücünün kendini yeniden üretmesine katkı işlevi hemen tümüyle ortadan kalkmıştır. Üçüncüsü, yerel düzeyde özelleştirme uygulamaları ile sermaye birikimine katkı işlevi genişletilmiştir ve bu özellik, yerelleştirmenin bir nihai amaç değil özelleştirme politikası açısından bir ara durak olarak değerlendirildiğini ortaya çıkarmıştır.

Türkiye'de 1980 'İktisat Politikası Tercihlerinin' belirlenmesinde Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası tarafından oluşturulan 'istikrar ve yapısal uyum' programı etkili olmuştur. Programın bir kanadını 'istikrar' ile IMF, diğer kanadını 'yapısal uyum' ile Dünya Bankası oluşturmaktadır. IMF destekli yürütülen istikrar politikalarının amacı, düzenli işleyen ödemeler dengesinin yaratılması ve ticaretin serbestleştirilmesinin önündeki kısıtlamaların en aza indirilmesi yönündedir. Dünya Bankası destekli yürütülen 'yapısal uyum' politikalarıyla da, kamu sektörünü küreselleşme sürecine uyumlu kılacak mekanizmaların yaratılması hedeflenmektedir. Dünya Bankası, devleti küçültme politikalarını önermekte, OECD ise kamu yönetiminde 'yönetişim' anlayışının yerleşmesi için ulusal hükümetleri yönlendirmektedir. 1980 sonrasında IMF ve Dünya Bankası tarafından yürütülen istikrar ve yapısal uyum politikalarına, 1990'lardan sonra OECD,

Dünya Ticaret Örgütü ve AB'ye uyum kapsamında uygulamaya konulan politikalar eklenmiştir.*

Bu gelişmeler ekseninde 1950 sonrasında Avrupa Konseyi'nin, 1990 sonrası da Avrupa Birliği'nin ulus üstü yapılanmalar olarak ülke kamu yönetimleri ve yerel yönetimleri üzerine etkileri söz konusu olmuştur. Aslında ne Avrupa Konseyi ne de Avrupa Birliği'nin, üye ülkelerinin yönetsel yapısına ve yerel yönetimlerine doğrudan müdahale etme gibi bir yetkisi yoktur. Bununla beraber özellikle Avrupa Birliği'nin uyguladığı çeşitli politikalarla üye ve aday ülkelerin yönetsel yapılarını şekillendirdiği görülür. '**Avrupalaşma**' olarak da adlandırabileceğimiz bu şekillendirme, 'AB'ye katılım sürecinin ulusal yönetimler üzerinde ki etkisi' ya da 'katılımın ulusal yönetimler üzerinde beklenen ve ilerde yer alacak durumları da içeren etkileri' olarak da tanımlanabilir. Aslında, şu an için topluluk hukukunda tam anlamıyla sınırları çizilmiş bir kamu yönetimi tanımlaması mevcut değildir.

Özellikle 1997 sonrası genişlemede, AB, yönetsel konularla ilgili tartışmaları gündemin üst sıralarına taşımıştır. Çünkü daha önceki katılım hazırlıkları aşamasında, aday ülkelerdeki mevcut yönetsel sistemlerle ilgili herhangi bir değerlendirme yapmamıştır. 1997 yılında AB tarihinde ilk defa olmak üzere aday ülkelerin yönetsel yapılarının topluluk müktesebatını uygulayabilme kapasitesi Komisyonca analiz edilmiştir. O tarihten aday ülkeler tam üye oluncaya kadar geçen süre ayrıca şunu göstermiştir ki Komisyon, **sadece tavsiyelerde bulunmakla yetinmekte ve imzalanan 'katılım ortaklıkları' anlaşmaları yoluyla ülkelere özgü kamu yönetimi reformu önceliklerini sıralayarak** ayrıntılı bir şekilde takvime bağlanmış önlemler paketini ortaya koymaktadır. Şunun da altını çizmek gerekir ki, AB'ye katılım öncesi hazırlanan ve ilgili ülkeye 'yapılması gerekenleri' tavsiye eden ilerleme raporları AB Komisyonu tarafından hazırlanmakla beraber, raporların önsözünde de yazdığı gibi, **uluslararası mali kuruluşların** da bu 'tavsiyelere' önemli katkıları bulunmaktadır. Macaristan ve

* Melehat KUTUN, Türk Kamu Yönetiminde Küresel Etkiler ve Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim Dinamikleri, **e-akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Eylül 2005, Sayı 43

Türkiye’de İstatistikî Bölge Birimlerinin ve Kalkınma Ajanslarının kurulması bu bağlamda değerlendirilebilir.

Genel olarak tarihsel sürece baktığımızda, İkinci Dünya Savaşının ardından günümüze Avrupa’da yerel yönetimlerle ilgili olarak **yerel özerklik** ve **yerel katılımın** ön plana çıktığı görülür. Kuşkusuz İkinci Dünya Savaşından günümüze gelene kadar yerel yönetimler için değişmeyen bir çizgi yoktur. Özellikle 1950’ler ve devamında özerklik ve katılıma ilişkin talepler toplumsal içerikli iken, 1973 ekonomik kriz ve özellikle 1980 sonrası özerkliğe ilişkin talepler piyasa içerikli olmuştur. Kuşkusuz bunun en önemli nedenlerinden birisi uluslararası kuruluşların (OECD, IMF, Dünya Bankası gibi) etkileridir. Bu dönemde özellikle yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olmaları gerektiği bu kuruluşların çalışmalarında ön plana çıkar. Bu kuruluşların çalışmalarının yanı sıra, Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve AB’nin de tüm üyelerinin benimsediği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’da bu çerçevede okunabilir.

Bu çerçevede, Fransa, Macaristan ve Türkiye’nin yerel yönetim modelleri yerel özerklik ve yerel katılım bağlamında değerlendirilmiş, bu modellerin hangi aşamada olduğu tespit edilmiştir.

Yerel özerklik bağlamında, Fransa, Macaristan ve Türkiye’ye bakacak olursak üç ülke de ‘Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı imzalamış ve onaylamıştır. Macaristan’ın Şarta koymuş olduğu herhangi bir çekince yoktur. Türkiye ise merkezîyetçi bir yönetim anlayışının sonucu olarak çok sayıda maddeye çekince koymuştur. ‘Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda yerel yönetimlere danışılması’, ‘yerel yönetimlerin mali kaynakları’ ve ‘yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerini belirleyebilmeleri’ gibi hükümlere konan çekinceler bu noktada sayılabilir. Fransa ise, Şartı 2007 yılında onaylamakla birlikte, Şartın pek çok hükmünü onaylamadan önce de benimsediği için Fransız yerel yönetimleri için bir değişiklik getirmemiştir. Fransa Şartın sadece 7. maddesinin ikinci paragrafı olan “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” hükmüne çekince koymuştur.

İncelenen üç ülkede de yerel yönetimlerin Anayasal statüye sahip olduğu görülür. Macaristan ve Fransa Anayasaları bu güvencenin yanı sıra, yerel yönetimlerin ‘özerk’ olduğunu da açıkça Anayasalarında ifade etmiştir. Türkiye’de de yerel yönetimlerin ‘**varlık**’, ‘**görev**’ ve ‘**gelirleri**’ anlamında Anayasal güvencesi vardır. Ancak Anayasa bu güvencelerin yanında vesayet tanımlaması ile yerel yönetimleri açıklamıştır. 2004 ve sonrasında çıkan reform yasalarında ise, yerel yönetimler ‘özerklikle’ birlikte ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Fransa ve Macaristan’da mevzuatta yerel yönetimlerin özerkliği güçlü bir biçimde koruma altına aldığı görülmüştür. Özellikle Macaristan’da ‘Anayasa tarafından tüm yerel yönetimlere, mahkeme kararlarına karşı Anayasa mahkemesine temyize gitme hakkı verilmesi; yerel yönetimler yasasının parlamento üyelerinin üçte iki çoğunluk oyu ile çıkarılacak olması ve yerel yönetimlere tanınan temel haklarda yapılacak sınırlandırmalarda da aynı oy koşulunun geçerli olması’ özerkliği daha da güçlendirmiştir. Türkiye’de ise yerel yönetimlerin yasal özerkliği Fransa ve Macaristan’a göre daha düşük seviyededir.

Özerklik Şartı’nın **mali özerklikle** ilgili hükümleri çerçevesinde Fransa, Macaristan ve Türkiye’ye baktığımızda yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olduğunu söylemek güçtür. Özellikle Türkiye ve Macaristan’da yerele sağlanan mali özerkliğin sınırlı olduğunu görülür. Bunun nedeni, iki ülkede de yerel yönetimlerin merkezin kaynaklarına bağımlılığıdır. Macaristan’da yerel yönetimlerin gelirlerinin %65-70’i merkezden yapılan transferlerden sağlanırken, Türkiye’de ise belediye gelirlerinin neredeyse yarısı (% 46,51) merkezi yönetimden aktarılan paylardan oluşur. ‘Gizli bir vesayet’ sayılabilecek merkezden yapılan transferlerle yerel yönetimlerin özerkliği kısıtlanmış olmaktadır. Türkiye’de yerelin mali özerklik alanını genişletmeye yönelik bir çaba olarak “**İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı**” 2006 yılı içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmiş ancak henüz yasalaşmamıştır. Ancak burada şunun da

altını çizmek gerekir ki yerel yönetimlerin özerkliği ve demokratikliği, bu kurumların öz gelirlerine dayanmaları ile sağlanabileceği düşüncesi her zaman geçerli bir sav olmayabilir. Özellikle yerleşmeler ve bölgeler arası eşitsizliklerin bulunduğu ortamlarda, dengeli kalkınma hedefi merkezden transferleri zorunlu kılar. Bu nedenle mali alanda özerkliği güvence altına alan yasal düzenlemeler yapmak yerel yönetimlerin mali özerkliği adına daha önemlidir.

Macaristan ve Türkiye'ye göre Fransız yerel yönetimleri mali açıdan görece daha özerktir. Yerel yönetimlerinin öz gelirleri %60 civarındır. Özellikle 2003 sonrası Anayasa değişikliği ve ardından çıkan ilgili yasa ile Fransa'da yerel yönetimlerin mali özerklik alanını genişletmiştir. Değişikle, yerel yönetimlerin harcama yetkileri ve özgürlükleri Anayasal güvence altına alınmıştır. Yasanın belirlediği sınırlar içinde kalmak şartıyla yerel yönetimlerin, vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebilecekleri de Anayasada yer almıştır. Devlet ile yerel yönetimler arasında hiçbir yetki devri aynı oranda gelir kaynağı transferi yapılmadan gerçekleştirilemeyecektir. Bu düzenlemeler yerel yönetimlere çok geniş bir mali özerklik alanı yaratmaktadır.

Yerel katılım bağlamında, Fransa, Macaristan ve Türkiye'ye bakacak olursak **yerel seçimlere katılma** konusunda en yüksek katılım oranlarının Türkiye'de olduğu görülür. Bununla beraber seçimlere katılım oranının Türkiye'de yüksek olması katılımcı-demokratik bir siyasal kültürün yerleşikliğine işaret etmez. Bunda seçimlere katılımın zorunlu olması, parti üyelikleri gibi faktörlerde etkili olur. Bazı başarılı örnekler dışında Yerel Gündem 21, Kent Konseyleri gibi katılım mekanizmalarına katılım yoğunluğunun azlığı düşünüldüğünde Türkiye'de vatandaşların sadece yerel seçimler kanalıyla görüşlerini ifade ettiğini söyleyebiliriz.

Macaristan ise; yerel seçimler konusunda gerçekten çok düşük katılım oranlarına sahiptir. Bunun nedeni, Macar halkının yerel siyaset alanında aktif olmaması ve yerel yönetimleri ikincil öneme sahip kurumlar olarak görmesi gelir. Bunun yanı sıra Macaristan'da siyasal parti üyeliklerinin düşük olması ve yerel siyasette siyasal partilerin sadece büyük şehirlerde etkin olması da önemli bir faktördür. Fransa da ise yerel katılım

görece yüksektir. Fransa'da yerel seçimleri merkezi yönetime ilişkin hoşnutsuzlukları belirtmek için bir dönem ortası olanak olarak değerlendirilebilir. Seçmenler yerel seçimlerde tercihlerini genel olarak siyasi partiler ve liderlerine göre yapmaktadırlar. Bu durum Türkiye için de geçerlidir.

Yerel halkın doğrudan görüşlerini ifade etmesi ve kararları doğrudan etkilemesi nedeniyle, yerel seviyede katılımcı demokrasi açısından önemli bir yere sahip olan **yerel referandum** ise Fransa ve Macaristan'da Anayasal güvenceye sahiptir. İki ülkede de karar alma niteliği taşıyan bu doğrudan katılım mekanizmasının uygulamada pek işlemediği görülmüştür. Bunda en önemli neden siyasal kültür açısından, Macaristan'da yerel referandum geleneğinin olmamasıdır. Fransa ise yakın tarihte karar alma niteliğinde yerel referanduma geçtiğinden uygulamaya ilişkin veri bulunmamaktadır.

Yerel gündem 21'ler açısından bugün gelinen noktada Fransa ve Türkiye'de iyi işleyen bir YG21 yapısı vardır. Ancak YG21'ler ülke çapında değil de sadece belirli kentlerde uygulandığından tüm vatandaşlar için geçerli bir katılım mekanizması değildir. Macaristan'da YG21 uygulayan kent sayısı yok denecek kadar azdır. Aslında katılımın ve yerel halk ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin zayıf olduğu Macaristan'da YG21 programları bu eksikliği giderebilecek bir mekanizma gibi görünmektedir. Vatandaşların, yaşadığı beldeye ilişkin projelere katılması, sorunları tartışması halkın yerele olan ilgisinin artırılması ve geleceğe yönelik yaşadığı yeri sahiplenmesi anlamında çok faydalı olacaktır.

Türkiye'de son Belediye Yasasıyla bir katılım mekanizması olarak **kent konseyleri**'nin kurulmasının zorunlu hale gelmesi de önemli bir gelişmedir. Ancak, sadece yasal zorunluluk nedeniyle bu konseyleri kurmak ve bazı resmi prosedürleri yerine getirmek 'katılım' anlamında yerel demokrasiye bir katkı sağlamaz. Bu şekilde kurulan Kent Konseyleri ile demokrasiyi ve uzlaşma kültürünün geliştirilmesi; kent yönetiminde saydamlık, hesap verilebilirlik ve katılım gibi ilkelerin uygulanmasına katkıda bulunmak gibi amaçlara da ulaşamaz.

Genel olarak ülkelere bakacak olursak Macaristan ve Fransa'da katılım açısından iyi bir yasal çerçeve vardır. Türkiye'de de özellikle son yasal düzenlemelerle yeni katılım mekanizmaları getirilmiştir. Ancak, üç ülkede de bu mekanizmaların uygulamaya geçirilmesi ve güçlendirilmesi konusunda zayıflıklar vardır. Özellikle Macaristan'da yerel katılım konusunda halkın çok pasif olması göze çarpmaktadır. Yerel yönetimlere verilen geniş özerkliğe rağmen, yerel halk siyasal anlamda aktif hale getirilememiştir. Macaristan'da katılım konusundaki bu duyarsızlığın temelinde, tarihsel ve kültürel bazı nedenler bulunmaktadır. Macaristan örneği bize **sadece yasal düzenlemelerle yerel demokrasinin de sağlanamayacağını göstermektedir.** Çünkü Macaristan'da yerel yönetimlere ve yerel topluluğa verilen hak ve yetkiler yukarıdan aşağıya düzenlemelerle gerçekleşmiş, yerel halkın bu konuda bir mücadelesi ya da talebi olmamıştır. Uzmanlardan ve bürokratlardan oluşan bir grup tarafından hazırlanan bu yasal çerçeve de uygulamada katılımcı demokrasiye geçiş konusunda yardımcı olmamıştır.

Fransa'da da uygulamada eksiklikler olmakla birlikte Türkiye ve Macaristan'a göre görece daha ileri bir konumdadır. Özellikle **toplumsal muhalefetin gelişmiş olması** nedeniyle, uygulamada yerel yönetimler yeni uygulayacakları projelerde, var olan sosyal aktörlerin ve yerel halkın muhalefeti riskine girmemek için halk katılımına önem vermektedirler.

Yine üç ülke içinde ortak bir özellik, her bir ülkede vatandaşa yakın bir demokrasiden çok, hâlâ **seçkinlerin etkin ve belirleyici oldukları bir yapı** devam etmektedir. Zaman içerisinde yapılan düzenlemelerle seçilmiş siyasetçilerin rolünün ve gücünün artırılmasına rağmen, **yerel sakinlerin ve vatandaşların güçlendirilmediği görülür.** Hatta seçilmişlere verilen bu yetkilerden dolayı Fransa ve Macaristan'da belediye başkanlarını 'yerel kral', 'feodal kral' olarak adlandıranlar mevcuttur. Gerçekten de gerek Fransa gerekse de Macaristan'da yerel elitlerin vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının artırılması yönünde bir irade göstermek bir yana, aksine engel olma çabaları içerisinde olmaları ilginçtir. Aslında burada irdelenmesi gereken yerel yöneticileri seçen **yerel toplumun özerkliğidir.** 'Merkezi yönetime karşı yerel yönetimlere verilen özerklik, yerel topluma yansıtılabiliyor mu?' sorusu yerel demokrasinin varlığı açısından

da önemli bir sorudur.** Yerel toplum özerkliği, incelenen üç ülke içinde düzeyleri farklı da olsa değişmeyen negatif bir durum sergilemektedir.

Bölgeselleşme bağlamında ülkeler incelendiğinde Fransa ve Macaristan'da bölgeselleşmenin net bir şekilde yaşandığı gözlemlenmektedir. Türkiye'de ise bölgeselleşme henüz başlangıç aşamasındadır. Fransa'da yaşanan bölgeselleşmenin Macaristan ve Türkiye ile benzeşen yanları olmakla birlikte, birçok noktada ayrışır. Fransa'da **bölgeselleşme sürecinin başlangıcı** 2. Dünya Savaşına kadar gider. Oysa Macaristan'da bölgeselleşme süreci 1990'lardan itibaren başlar. Türkiye'de ise 1960 sonrası dönemde bölgesel kalkınmaya ilişkin bazı çalışmalar ile bazı coğrafi ve idari yapılanmalar söz konusu ise de bu, bugünkü anlamından uzak bir bölgeselleşmedir. Türkiye'de de bölgeselleşme süreci 1990'lardan sonra hızlanmıştır.

Türkiye ve Macaristan'da bölgeselleşme sürecinde en önemli belki de tek etmen Avrupa Birliği iken, Fransa'da durum farklıdır. Çünkü Fransa'da, bölgenin bir yerel yönetim olarak kurulması ve güçlendirilmesi daha 1960'lar da gündemdedi. Sonraki dönemlerde Fransa'da AB'nin bölgesel politikaları belirleyici olmuştur.

Aslında üç ülke için ortak bir özellik **bölgesel düzeyde oluşturulan yapılanmaların genel bir ademi merkezileşme ya da demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak kurulmamasıdır. Süreç üç ülkede de yukarıdan aşağıya, merkezi yönetimin yönlendirmesiyle gerçekleşmiştir.** Sadece Fransa için ayrıksı bir durum, 1950'lerden itibaren bazı bölgelerde merkezileşmeye karşı gösterilen tepkiler ve bunun ulusal siyasete yansımalarıdır. Özellikle bölgesel kimliğin ağır bastığı 'Brittany' ve 'Languedoc-Roussillon' bölgelerinde bu gözlemlenmiştir. Bu bölgelerde, yerel elitler, bölgesel

** Her üç ülkedeki sosyo-ekonomik gelişme düzeylerine dair veriler temelde yerel demokrasinin gelişme düzeylerini de anlamaya olanak vermektedir.

	Kişi Başına Gelir Düzeyi (ABD Doları)	BM İnsani Gelişmişlik İndeksindeki sırası
Fransa	30.386	10.
Macaristan	17.887	36.
Türkiye	8.407	84.

Kaynak: **Human Development Report 2007/2008**, UNDP, New York, 2007

kalkınma ve çeşitli konularda devlete baskı aracı olarak yerel kimlik potansiyelini kullanmışlardır.

Bölgesel yönetimlerin fonksiyonları açısından da incelenen ülkeler benzerlik gösterir: Fransa'da bölgesel yönetimlerin iki fonksiyonu ön plana çıkar, Ekonomik kalkınma ve bölgesel planlama. Macaristan ve Türkiye'de bölgesel yerel yönetimler olmamakla birlikte, Macaristan'da Kalkınma Meclisleri ve Bölge Kalkınma Ajansları, Türkiye'de de Kalkınma Ajanslarına verilen en önemli görevler ekonomik kalkınma ve bölgesel planlamaya ilişkindir.

Avrupa'da ve Türkiye'de yaşanan gelişmelere bütüncül olarak baktığımızda, küreselleşme ve mali finans örgütlerinin yapısal uyarlama programlarında ortak bir algılayış ve sahip çıkışın var olduğu görülür. 1990'lar sonrası ortaya çıkan bölgeselleşme olgusu bu bağlamda değerlendirilebilir. Küreselleşmeyle güçlenen yerel kalkınma söylemi ile birlikte bölgelerin güç kazanmaya başlaması ve bölgeselleşmenin hızlanması bu ortak algılayışın bir sonucudur.

Türkiye'deki Kalkınma Ajanslarının, özel sektörü odağa alan, yerli ve yurtdışı yatırımların bölgeye çekilmesi için çalışan, bölgesel kalkınma anlayışını esas alan, yönetim mekanizması üzerine bina edilmiş bir yapılanma olduğu göze çarpar. Kalkınma Ajansları yoluyla hayata geçirilmek istenen kalkınma stratejisi, beraberinde bir takım endişeleri getirmektedir. Söz konusu süreç yereli/bölgeseli odağa alan bir rekabet süreci tarif ederken, söz konusu **rekabet ortamına uyum sağlayabilen bazı bölgelerin öne çıkması, uyum gösteremeyenlerin ise geri planda kalması** güçlü bir olasılık gibi durmaktadır. Bu durum küreselleşmenin coğrafyalardaki eşitsizlik temelinde yarattığı yarılımların daha da artacağına işaret etmekte ve bu anlamda önemli sakıncalar içermektedir.

Bununla ilgili bir diğer nokta ise, Kalkınma Ajanslarına verilen en önemli rol olan ekonomik kalkınma gerçekleştirilirken, **konunun sosyal boyutunun ne olacağıdır.** Küresel rekabetin arttığı bir dönemde Türkiye'de de sayılarının hızla artacağını tahmin ettiğimiz bu ajanslara en önemli katkı ve desteği veren özel sektörün sosyal kesimleri

ihmal etmesi güçlü bir olasılıktır. Kuruluş ve faaliyet amaçları kar etmek olan özel sektörün baskın olduğu bu yapılanmada, üçüncü ayağı temsil eden **‘sivil toplum örgütlerinin’de önemli bir kısmının özel sektörü temsil eden oda, vakıf ve derneklerden oluştuğu düşünüldüğünde bu kaygıların gerçekçi olduğu anlaşılır.** Bu çerçevede Bölge Kalkınma Ajanslarının da üzerine bina edildiği yönetim mekanizmasının ve ‘demokratikliğinin’ sorgulanması gerektiği kanaatindeyiz.

Yerel yönetim bankacılığı bağlamında ülkeler incelendiğinde, Fransa ve Macaristan’da yerel yönetimlere uygun koşullarda kredi sağlayan ve borçlanma konusunda kolaylık sunan kamu kuruluşlarının 1990 sonrası özelleştirildiği görülmektedir. Türkiye’de yaşanan süreç de gerek Fransa ve gerekse Macaristan ile benzerlik göstermektedir. **‘İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun Tasarısı’** ile bir kamu kurumu olan İller Bankası ‘İLBANK’ adını alarak Anonim Şirket statüsüne geçecektir. Ardından yaşanacak süreç ise muhtemelen CLF ve OTP ile aynı olacaktır. Yani devlet önce Fransa ve Macaristan’da olduğu gibi ‘Yerel Yönetim Bankasını’ şirketleştirecek ardından da özelleştirecektir. Bu çerçevede 2006’da yaşanan ilginç bir gelişme, Türkiye’nin İller Bankası’nı ‘tasfiye ettiği bir süreçte’, yerel yönetim kredi bankacılığı alanında uzman ve dünyanın Pazar lideri olan Dexia Şirketinin Türk piyasasına girmesidir.

Çoker’e göre, Türkiye’de İller Bankası, tüm özellikleri yönünden, dünyada tam bir örneği bulunmayan, tamamen Türkiye’nin kendi gereksinim ve koşulları göz önünde tutularak 1930’larda kurulmuş bir yerel yönetim bankasıdır. Dolayısıyla, banka için düşünülen yeni yapı Türkiye gerçekleriyle uyuşmamaktadır. Kanaatimizce, Türkiye’de yerel yönetimlerin, mali açıdan ve teknik altyapı ve eleman sağlama açısından ihtiyaçları ve zayıflıkları göz önünde bulundurularak, İller Bankası’nın kamu kurumu olarak devam etmesi daha isabetli olacaktır.

İncelenen ülkelerde yerel yönetim bankacılığı alanında yaşanan bu süreç, sadece kamu kurumlarının ortadan kaldırılması anlamına gelmez. Sürecin anlamı, yerel yönetimlerde artık **yeni bir mali yönetim sisteminin** geçerli olmaya başlamasıdır. Yani,

küresel mali kuruluşlar (Dünya Bankası, IMF) tarafından yerel yönetimler için yeni bir mali model oluşturulmaktadır. Bu modelin özelliklerinden birisi de yerel yönetim bankalarının özelleştirilmesi ve kamunun bu alandan çıkmasıdır. Macaristan'da '**belediye iflas yasası**'nın çıkartılması da bu modelin 'kredi verilebilir yerel yönetim' özelliğinin bir alt başlığı olarak değerlendirilebilir.

Son olarak, AB ve yerel yönetimlere ilişkin kavramsal çerçeve ışığında incelenen ülkeler ve aralarındaki farklılıklar, ortaklıklar arayışına genel olarak bakacak olursak; eski üye (Fransa), yeni üye (Macaristan) ve aday üyelik (Türkiye) gibi statülere sahip olmaları, bu ülkelerin AB ile ilişkilerinde farklılıkları getirmiştir. Fransa kurucu ve eski üye olarak AB'de belirleyici bir konumdadır. Dolayısıyla AB düzenlemelerinin ve eylemlerinin oluşumunda etkin role sahip olması Fransa'yı, Macaristan ve Türkiye'den ayırır. Macaristan ve Türkiye ise Fransa'nın sahip olduğu bu ayrıcalıklı konumdan uzaktır. Macaristan, gerek adaylık aşaması gerekse üyelik sürecinde empoze edilen konumdadır. Yani AB düzenlemeleri benimsenmekte ancak bu genel olarak zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Türkiye'nin konumu ve AB sürecinde aldığı yol tartışmalıdır. Kendi içinde çelişkileri içeren somut yasal düzenlemeler bir yana konjonktüre bağlı olarak Türkiye'nin AB ile ilişkileri medcezir özellikleri göstermektedir. Yerel yönetimlere ilişkin AB'deki hakim söylem mevzuat ve dil bakımından içselleştirilmekle birlikte uygulamada geleneksel yapının bünyesel özelliklerinden henüz ve yeterince uzaklaşamadığı kolaylıkla görülebilir.

KAYNAKÇA

- **AB ve Türkiye-AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi**, 3.bs., İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No.172, 2005
- Agh, Attila: **The Politics Of Central Europe**, London, Sage, 1998
- Agh, Attila and Arpad Rozsas, **Regional Policy in Hungary Institutional Preparations for EU Accession**, Dublin, OEUE PHASE II Occasional Paper, Copy Print, 2005
- Akbulut, Örsan Ö.: “Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi”, **ÇYYD**, C.16, S.1, Ocak 2007, s.7-29
- Aksoy, A. Şinasi: “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **ÇYYD**, C.7, S.1, 1998, s.3–13
- Alada, Adalet B.: “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Bir Yaklaşım”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş./IULA-EMME, 1991, s.119-143
- Alada, Adalet B.: “Türkiye’de Belediyenin 70 Yıllık Tarihine Kronolojik Bir Yaklaşım: 1930-2000”, **Cevat Geray’a Armağan**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, 2001, s.125-208
- Alada, Adalet B.: “Dünden Bugüne Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Seçimleri Üzerine Notlar”, **Kent Gündemi**, Ocak 2004, S.6, 21-29
- Altıntaş, Hakan; Nalân Gürel; Ali Gürel: “Devolution and Decentralization Patterns of Local Government in Turkey”, **Paper Prepared of the EGPA Annual Conference**, Postdam, 4–7 September 2002

- Anayurt, Ömer: “ ‘Referandum Demokrasisi’ Sürecinde Türkiye’de Referandumsuz Yerel Demokrasi ”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, (Ed.) Bilal Eryılmaz v.d., Ankara, Nobel, 2007, s.24- 41
- Arıkan, Yeşeren Eliçin: “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş**, Şubat- Mart 2004, S.54, s.38–51
- Arıkan, Yeşeren Eliçin: “Avrupa Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler”, Ed. Hüseyin özgür ve Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.107- 128
- Arıkan, Yeşeren Eliçin: “Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye’ye Yansımaları”, Ed. H. Özgür ve B. Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.267- 294
- Arın, Tülay: “Altyapı Hizmetlerinde Teknolojik Değişme, Özel Sermaye ve Metalaşma Biçimleri”, **Toplum ve Bilim**, Sayı:6, Mayıs 1994, s.5- 65
- Ashford, Douglas E.: “Territorial Politics and Equality: Decentralization in the Modern State”, **Political Studies**, Vol.27, No.1, 1979, s.71-83
- Ataay, Faruk: **Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara, De Ki Basım Yayım, 2006
- Avaner, Tekin: “BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?”, Ed. Menaf Turan: **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.239- 263
- **Avrupa Kentsel Şartı**: İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:10, Ankara, 1996
- Aydınli, Halil İbrahim: **Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Ankara, Nobel, 2004

- Aytaç, Fethi: “Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler”, **TİD**, Yıl.61, Eylül 1989, S.384, s.1–21
- Aytaç, Fethi: “Belediye Kamunu Oluşumu Uygulaması ve Değişiklikler”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş.- IULA-EMME, 1991, s.86- 106
- Bal, Eylem: “Küresel Rekabette Yeni Yerel Duraklar: Kalkınma Ajansları”, 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı**, 25–26 Ekim 2007, İstanbul, 2007, s.165- 171
- Balas, Gabor; Jozsef Hegedüs: “Local Government Borrowing in Hungary”, Ed. Pawel Swianiewicz, **Local Government Borrowing: Risks And Rewards**, Budapest, LGI, 2004, s.80- 126
- Balazs, Istvan; Z. Czoma; I. Forgacs: **The Hungarian Public Administration in the System of State Organs**, Budapest, Ministry Of Interior, 2005
- Baldersheim, Harald et. al. (Ed.): **Local Democracy and The Processes of Transformation in East-Central Europe**, Colorado, Westview Press, 1996
- Balme, Richard; Le Gales, Patrick: “Stars and Blackholes: French Regions and Cities in the European Galaxy”, **European Integration and Local Government**, Ed. M.F.J. Goldsmith, K.K.Klausen, Edward Elgar, Cheltenham, 1997
- Balta, Tahsin Bekir: “Avrupa Birliği Yönünden Türkiye’de Mahalli İdareler”, **AÜSBFD**, C.16, No: 4, Aralık 1961, s.31–41
- Balta, Tahsin Bekir: “Türkiye’de Orta Mahalli İdareler”, **AÜSBFD**, C.15, No: 4, Aralık 1960, 105–112
- Barber, Benjamin: **Güçlü Demokrasi**, Çev. Mehmet Beşikçi, İstanbul, Ayrıntı, 1995

- Batley, Richard; Campbell Adrian (Ed.): **The Political Executive Politicians and Management in European Local Government**, Frank Cass, London, 1992
- Batley, Richard and Gerry Stoker (Ed.): **Local Government in Europe**, Hampshire, Macmillan, 1991
- Bayramoğlu, Sonay: “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, Ed. Menaf Turan, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.35- 120
- Bayramoğlu, Sonay: **Yönetişim Zihniyeti**, İstanbul, İletişim, 2005
- Bennett, Robert J.(Ed.): **Territory and Administration in Europe**, London, Pinter Publishers, 1989
- Bennett, Robert J.: “Territory and Administration”, Ed.Bennett, Robert J.: **Territory and Administration in Europe**, London, Pinter Publishers,1989,s.3- 7
- Bennett, Robert J.(Ed.): **Decentralization Local Governments, and Markets Towards a Post-Welfare Agenda**, Oxford University Press, New York, 1990
- Bennett, Robert J.(Ed.): **Local Government in the New Europe**, London, Belhaven Press, 1993
- Bennett, Robert J.(Ed.): **Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing, and Former Eastern Bloc Countries**, Tokyo, United Nations University Pres, 1994
- Berberoğlu, İbrahim: “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Ve İngiltere Uygulaması”, **Maliye Yazıları Dergisi**, S.6, Nisan-Mayıs 1987
- Bilgiç, Veysel: **Yerel Yönetimler**, Ankara, 21.y.y. Yayınları, 1998

- Bird, Richard M.; C. I. Wallich; G. Peteri: “Financing Local Government in Hungary”, Ed. R.M. Bird; R.D. Ebel; C.I. Wallich, **Decentralization of the Socialist State**, World Bank, Washington, 1995, s.69- 116
- Bird, Richard M.; R.D. Ebel ;C. I. Wallich: “Fiscal Decentralization: From Command to Market”, Ed. R.M. Bird; R.D. Ebel; C. I. Wallich, **Decentralization of The Socialist State**, World Bank, Washington, 1995
- Bodorkos, Barbara: Participatory Rural Development in the South- Borsod Region Hungary, Toolkit Workshop, Powerpoint Presentation, Bucharest, (çevrimiçi) <http://www.toolkitparticipation.nl>, 5.11.2007
- Boratav, Korkut: **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**, 7.bs., İstanbul, İmge, 2003
- Bourne, Angela. K.: “Regional Europe”, Ed. M. Cini, **European Union Politics**, Oxford University Press, New York, 2003
- Bowley, Marian: “İngiltere’de Mesken Buhranı”, Çev. Nihat Yalkut, **İdare Dergisi**, Mayıs- Haziran 1945, S. 174, s.191–199
- Bowley, Marian: “İngiltere’de Mesken Buhranı”, Çev. Nihat Yalkut, **İdare Dergisi**, Mayıs- Haziran 1945, S.175, s.147- 164
- Bozkurt, Enver; Özcan, Mehmet; Köktaş, Arif: **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara, Nobel, 2001
- Bozkurt, Ömer: “Kitap İncelemesi: Fransa’da Ademi Merkezileşmenin Beklenmeyen Bir Sonucu”, **AİD**, C.24, S.4, Aralık 1991
- Brusis, Martin: “Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe”, **Governance**, Vol.15, No.4, October 2002, s.531–559

- Bukowski, Jeanie; Simona Piattoni, Marc Smyrl (Ed.), **Between Europeanization and Local Societies**, Rowman&Littlefield, Lanham, 2003
- Burns, Danny; Hambleton, Robin; Hoggett, Paul: **The Politics of Decentralisation**, Macmillan, Hampshire, 1994
- Butcher, Tony: “Reinventing Government: The European Experience”, **The Future of Europe**, Ed. Valery Symes, Carl Levy, J. Littlewood, New York, Macmillan Press, 1997
- Can, Ergüder; Sibel Ersin: “Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış”, **TİD**, Yıl.79, S.456, Eylül 2007, s.129–136
- Can, Ergüder; Sueda Saylan; Didem Köseoğlu: “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikası Olarak Kalkınma Ajanslarının Rolü ve Önemi”, 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı**, 25–26 Ekim 2007, İstanbul, 2007, s.149- 156
- Canatan, Bilal: “Fransa’da Yerel Yönetimin Anayasal Kaynakları”, **ÇYYD**, C.10, S.1, Ocak 2001, s. 7–25
- Canatan, Bilal: **Yerellik İlkesi**, Ankara, Galeri Kültür Yayıncılık, 2001
- Canatan, Bilal: “Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması”, Ed. H.Özgür ve B. Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.295- 315
- Canbolat, İbrahim: **Avrupa Birliği**, 3. bs., İstanbul, Alfa, 2002
- Claessens, Stijin-Djankov, Simeon: “Privaziation Benefits in Eastern Europe”, **Journal of Public Economics**, Vol.83, 2002, s.307–324
- Clark, Gordon L.: “A Theory of Local Government”, **Annals of the Asociaton of American Geographehers**, 74 (2), 1984, s. 195- 208

- Committee of the Regions: **Memorandum on the Involvement of the COR in the Structured Debate on the Future of the Union**, Brussels, 3 October 2001
- Committee of The Regions: **A Europe of Regions and Cities: Strategies Prospects for EU enlargement**, Luxembourg, 2000
- Committee of The Regions: **Regional and Local Government in The European Union**, CdR-Studies E-1, 2001
- Committee of the Regions: **The Selection Process of CoR Members Procedures in the Member States**, Brussels, CoR Studies I- 1/2004, September 2004
- Coulson, Andrew (Ed.): **Local Government in Eastern Europe**, Edward Elgar, Aldershot, 1995
- Council of European Municipalities and Regions: **Annual Report 2003**, Brussels, 2003
- Council of Europe: **The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 116 (2002) E on Regional Democracy in Hungary**, 6 June 2002
- Council of Europe: **Report on the Current State of the Administrative And Legal Framework of Transfrontier Co-Operation in Europe**, Transfront (2005) 2, 2005
- Council of Europe: **Report on Regional Democracy in Hungary-** CPR (9) 2 Part II, (Çevrimiçi) <http://www.coe.int>, 27.02.2007
- **County Public Administration Office in the Hungarian Administration System**, (Çevrimiçi) http://www.barko.hu/barko/anyagok/infoszab/II-2_en_.pdf, 22.02.2007

- Crawford, Colin: “European Influence on Local Self-Government”, Ed. R. Batley; A. Campbell, **The Political Executive Politicians and Management in European Local Government**, London, Frank Cass, 1992
- Csefko, Ferenc: “Transition to A Self-Governing Society”, **Regional Policy and Local Governments**, Ed. Gyula Horvath, Centre for Regional Studies, Pecs, 1991
- Çalt, Gökhan: “Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”, **VI. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi**, Ankara, Bildiri Metinleri, 3–7 Ocak 2005
- Çeliktay, Hakan Sabri: “Yerel Yönetimlerin Özekliğinin Anayasal Sınırları”, **Yerel Yönetimler Kongresi 3–4 Aralık 2004, Bildiriler Kitabı**, Biga/Çanakkale, Pozitif Matbaacılık, 2004, s.343- 352
- Çınar, Tayfun; B. Ayman Güler: **Yerel Maliye Sistemi**, Ankara, TODAİE, 2004
- Çınar, Tayfun: “Yerel Yönetimlerin Gelir Sistemleri Üzerine Bir İnceleme”, **Memleket Mevzuat**, C.2, S.18, Aralık 2006, s.3–11
- Çitçi, Oya: **Yerel Yönetimlerde Temsil**, Ankara, TODAİE, 1989
- Çitçi, Oya: “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, **ÇYYD**, C.5, S.6, Kasım 1996, s.5–14
- Çitçi, Oya: “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum”, **Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi**, İstanbul, WALD, 1999, s.233–249
- Çoker, Ziya: “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”, **ÇYYD**, C.6, S.2, Nisan 1997, s.34–45
- Çukurçayır, M.Akif: **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Ankara, Yargı, 2000
- Çukurçayır, M.Akif (Ed.): **Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi**, Konya, Çizgi, 2003

- Çukurçayır, M.Akif: “Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar”. Ed. H.Özgür ve M.Köseçik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- II**, Ankara, Nobel, 2007, s.203- 266
- Danko, Nora: “Local Agenda 21 Initiatives in Hungary and Their Impacts On Local Governance”, EASY-ECO 2006, **Saarland Conference**, 11–14 October 2006
- Davey, Kenneth: “Local Government in Hungary”, Ed. A. Coulson, **Local Government in Eastern Europe**, Aldershot Hants, Edward Elgar, 1995, s.57- 75
- Dedeoğlu, Beril (Ed.): **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, İstanbul, Boyut, 2003
- Dedeoğlu, Beril: “Avrupa Bütünleşme Süreci I: Tarihsel Birikimler”, **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Ed. B. Dedeoğlu, İstanbul, Boyut, 2003, s.17- 39
- Dedeoğlu, Emin: **Macaristanda Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Meclisleri**, (Çevrimiçi) <http://www.tepav.org.tr/admin/dosyabul/upload/macaristan.pdf>, 19.02.2007
- Demiral, Berkan: “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri”. Ed. H. Özgür ve B. Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.129- 169
- Deszo, Marta; Bragyova, Andras: “Hungary”, **Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience**, Aldershot, Ashgate Publication, 2001
- Devas, Nick: “Local Government Finance in Hungary: Issue and Dilemmas”, Ed. A. Coulson: **Local Government in Eastern Europe**, Edward Elgar, Aldershot, 1995
- Diefendorf, M. Jeffrey: “Urban Reconstruction in Europe After World War II”, **Urban Studies**, Vol.26, 1989, s.128–143

- Dinan, Desmond: **Ever Closer Union: An Introduction to European Integration**, 2nd Ed., Houndmills, Palgrave, 1994
- Dinan, Desmond (Ed.): **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, Birinci Cilt, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2005
- Douence, Jean-Claude: “The Evolution of the 1982 Regional Reforms”, Ed. Loughlin, John; Sonia Mazey, **The End Of The French Unitary State?**, London, Frank Cass, 1995, s.10-24
- Duben, Alan: “Doğu Avrupa’da Yerel Yönetim: Tarihsel Açıdan Son Gelişmeler”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş.- IULA-EMME, 1991, s.280- 285
- Duru, Bülent: “Avrupa Birliği Kentsel Politikası ve Türkiye Kentleri Üzerine”, **Mülkiye**, C.29, S.246, 2005, s.59–75
- Ebel, Robert: **Sorting Out Intergovernmental Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition**, Washington, World Bank Institute, May 2000
- Emrealp, Sadun: **Yerel Gündem 21 El Kitabı**, 2.bs., İstanbul, IULA-EMME, 2005
- Enyedi, György and Kovacs, Ilona: “The Rebirth of Local Government in Hungary”, **Local Government and Market Decentralization**, Ed. R. J. Bennett, United Nations University Press, Tokyo, 1994, s.76- 91
- Enyedi, György: “Urbanisation in East Central Europe: Social Processes and Societal Responses in the State Socialist Systems”, **Urban Studies**, Vol.29, No.6, 1992, s.869–880
- Eraydın, Ayda: “Sermaya Birikim Sürecinde Kentler”, **Defter**, S.5, Haziran-Eylül 1988, s.133–153

- Erbay, Yusuf ve Zerrin Yener: “Sınırötesi İşbirliği: Türk Yerel Yönetimleri İçin Yeni Bir Açılım”, **ÇYYD**, C.7, S.2, Nisan 1998
- Erbay, Yusuf: “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, **ÇYYD**, C.8, S.2, Nisan 1999
- Eryılmaz, Bilal; M. Eken; M.L. Şen (Ed.): **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ankara, Nobel, 2007
- Evans, Andrew: “Regional Dimensions to European Governance”, **International and Comparative Law Quarterly**, Vol.52, January 2003, s.21–51
- Evrensel, M. Abdüllatif Ö.: “Avrupa Konseyi Nasıl Çalışıyor ”, **TİD**, Yıl.41, S.323, Mart- Nisan 1970, s.54-82
- Evrensel, M. Abdüllatif Ömer: “Avrupa Konseyi Mahalli İdareler Konferansı İşbirliği Komitesi Çalışmaları ”, **TİD**, Yıl.41, S.322, Ocak-Şubat 1970, s.31–53
- Falay, Nihat: “Yerel Yönetimler Bankacılığı Bağlamında İller Bankası”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, 1- 2 Kasım 2000, Ankara, TODAİE, 2002, s.553- 575
- Fekete, Eva G.: “Size Of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary”, Ed. P. Swianiewicz, **Consolidation or Fragmentation? The Size Of Local Government in Central and Eastern Europe**, Budapest, LGI, 2002, S.31- 100
- Follesdal, Andreas: “Subsidiarity and Democratic Deliberation”, **Democracy in the European Union**, Ed. E. O. Eriksen and J. E. Fossum, Routledge, London, 2000
- Fowler, Brigid: “**Regionalisation in Hungary**”, Draft, Paper Presented To The CREES Annual Conference, Windsor, 16- 18 June 2000

- Fowler, Brigid: **Debating Sub-State Reform on Hungary's 'Road to Europe'**, Working Paper 21/01, Centre for Russian and East European Studies, University of Birmingham, Birmingham, 2001
- Franc, Michael: "Fransa'da Yerinden Yönetim", **İHİD**, S.1-3, Yıl:12, 2000, s.221-231
- Freire, Mila and John Peterson (Ed.): **Subnational Capital Markets in Developing Countries From Theory to Practise**, Washington, World Bank and Oxford University Press, 2004
- Gilbert, G. and A. Guengant: "France: Shifts in Local Authority Finance", Ed. R.J.Bennett: **Territory and Administration in Europe**, Pinter Publishers, London, 1989
- Glasser, Matt and Mihaly Kopanyi: **Municipal Insolvency Principles and Practise- Comparing the Cases of Hungary and South Africa**, Powerpoint Presentation, World Bank, 2006
- Goldsmith, Mike: "The Europeanisation of Local Government", **Urban Studies**, Vol.30, No.4/5, 1993, s.683-699
- Goldsmith, M.F.J.; Klausen, K.K. (Ed.): **European Integration and Local Government**, Edward Elgar, Cheltenham, 1997
- Gökay, Fahrettin Kerim Gökay: "Strazburg Konferansı", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl:12, S.136, Şubat 1997, s.64-72
- Göktürk Atilla; Mahmut Özfidaner; Güler Ünlü (Ed.): **Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR VI Kuramdan Uygulamaya Bildiriler Kitabı**, 8-10 Kasım 2006, Muğla Üniversitesi, Muğla, Muğla Belediyesi Yayınları, 2007
- Görmez, Kemal: **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara, Vadi, 1997

- Göymen, Korel: **Türkiye’de Kent Yönetimi**, İstanbul, Boyut, 1997
- Grochowski, Miroslaw: “Managing Urban Development in The Context Of Public Administration Reform: The Case Of Eastern Europe”, **International Journal Of Public Administration**, 24(2), 2001, s.143–161
- Gurr, T.; D. King: **The State and the City**, London, Macmillan, 1987
- Güler, Birgül Ayman: “Macaristan”, **ÇYYD**, C.4, S.3, Mayıs 1995, s.73–79
- Güler, Birgül Ayman; Onur Karahanoğulları; Koray Karasu vd.: **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara, AÜ SBF KAYAUM, 2004
- Güler, Birgül Ayman: “Sunuş”, Ed. M. Turan: **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.3- 10
- Güler, Birgül Ayman: **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, 2.bs., Ankara, İmge Kitabevi, 2005
- Güler, Birgül Ayman: **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, 3.bs., İmge Kitabevi, Ankara, 2006
- Güler, Birgül Ayman: “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, **Mülkiye**, C.29, S.246, 2007, s. 89- 120
- Gülöksüz, Yiğit, İlhan Tekeli: “1973- 80 Dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeciliği”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş.- IULA-EMME, 1991, s.373- 381
- Güvenç, Celal (Çev.): “Avrupa Konseyi Mahalli ve Bölgesel İdareler Konferansının Kararları”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl: 34, S.389, Mart 1978, s.80–84

- Güvenç, Celal (Çev.): “Avrupa Konseyi Mahalli ve Bölgesel İdareler Konferansının Kararları”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl: 34, S.392, Haziran 1978, s.194–198
- Güvenç, Celal (Çev.): “Avrupa Konseyi Mahalli ve Bölgesel İdareler Konferansının Kararları”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl: 34, Temmuz-Ağustos 1978, s.360–363
- György, Istvan: “Doğu Avrupa’da Yerel Yönetim: Tarihsel Açından Son Gelişmeler”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş.- IULA-EMME, 1991, s.272- 279
- Hadju, Zoltan: “Hungary: Developments in Local Administration”, Ed. R.J. Bennett: **Territory and Administration in Europe**, Pinter Publishers, London, 1989
- Hadju, Zoltan: “Territorial- Administrative Reforms in Hungary”, **Regional Policy and Local Governments**, Ed. G. Horvath, Centre for Regional Studies, Pecs, 1991
- Hadju, Zoltan: “Local Government Reform in Hungary”, Ed. R. J. Bennett, **Local Government in the New Europe**, Belhaven Press, London, 1993, s.208- 224
- Hajnal, György: “Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the Eyes of the Public”, Ed. P. Swianiewicz, **Public Perception of Local Governments**, Budapest, LGI, 2001, s.131- 168
- Hamamcı, Can: “1930- 1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış” , **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş.- IULA-EMME, 1991, s.147- 158
- Hayward, Jack (Ed.): **The Crises of Representation in Europe**, London, Frank Cass, 1995

- Hermann, Zoltan v.d.: **Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions** , FDI-CEE, Washington, 1999
- Hoffschulte, Heinrich: “Avrupa Birliği (Taslak) Anayasası’nda Yerel Özerklik”, Ed. A. Mengi, **Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, Ankara, İmge, 2007, s.285- 303
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary: “ ‘Europe with the Regions’, Channels of Regional Representation in the European Union”, **Publius: The Journal of Federalism**, 26:1, Winter 1996, s.73- 91
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary: **Multi- Level Governance and European Integration**, Oxford, Rowman&Littlefield Publishers, 2001
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary: “Types of Multi-Level Governance”, **Euroepan İntegration Online Papers (EIoP)**, Vol.5, No.11, 2001, <http://ei.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>, 12.10.2001
- Hooghe, Liesbet: “Subnational Mobilisation in The European Union”, **The Crises Of Repräsentation in Europe**, Ed. Jack Hayward, Frank Cass, London, 1995
- Horvath, Gyula: “Changing Hungarian Regional Policy and Accession to the European Union”, **European Urban and Regional Studies**, Vol.6 (2), 1999
- Hunt, M.C.; Chandler, J.A.: “France”, **Local Government in Liberal Democracies**, Ed. J.A.Chandler, Routledge, New York, 1993
- Illner , Michal: **Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and its Reforms After 1989**, RSC No.2002/7, EUI Working Papers, Italy, 2002
- **İkinci Avrupa Mahalli İdareler Konferansına Takdim Edilen Avrupa’da Mesken Problemine Mütedair Rapor: Çev. A. Hilmi Nalçacı, İdare Dergisi**, Yıl:31, Mart-Nisan, Mayıs-Haziran 1960, S.263–264, s.156- 167

- İller Bankası, **İller Bankası Stratejik Planı** (2006–2010), Ankara, Mart 2006
- James Hughes v.d.: “Enlargement and Regionalization: The Europeanization Of Local And Regional Governance in CEE States”, **Interlocking Dimensions of European Integration**, Ed. Helen Wallace, Palgrave, New York, 2001
- Jamet, Stéphanie: “Meeting the Challenges of Decentralisation in France”, **OECD Economic Department Working Papers**, No.571, Paris, OECD Publishing, 2007
- Jeffery, Charlie: “Conclusions: Sub-National Authorities and ‘European Domestic Policy’”, **The Regional Dimension of The European Union**, Ed. Charlie Jeffery, Frank Cass, London, 1997
- Jeffery, Charlie: “Sub-national Mobilisation and European Integration: Does it Make any Difference”, **Journal Of Common Market Studies**, Vol.38, No.1, March 2000, s.1–23
- John, Peter: **Local Governance in Western Europe**, Sage, London, 2001
- Jokay, Karoly (Charles) Zoltan: **Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary 1995- 2002: Policy Suggestions For Russian Federation Legislation**, Budapest, 2003
- Jokay, Charles; G. Szepesi; G. Szmecana: “Municipal Bankruptcy Framework and Debt Management Experiences 1995- 2000”, **Intergovernmental Finances in Hungary- A Decade of Experiences:1990- 2000**, Washington, World Bank Institute, 2004
- Kahn-Ackermann, George: “Avrupa Konseyi Faaliyet Raporu Eylül 1975- Ağustos 1976”, Çev. Erdoğan Aliveren, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl: 33, S.379, Mayıs 1977, s.216–218

- Kajtar, Istvan: “Development of the Communal Property in Hungary”, **Regional Policy and Local Governments**, Ed. G. Horvath, Centre for Regional Studies, Pecs, 1991
- Kara, Uğur: **Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü**, Ankara, Maki, 2004
- Karabulut, Tahsin: “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kurumsal Gelişmelerle İlgili Genel Bir Değerlendirme”, Ed. H. Özgür ve M. Kösecik, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- II**, Ankara, Nobel, 2007, s.738- 761
- Karaer, Tacettin: “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **AİD**, C.23, S.3, Eylül 1990, s.47–67
- Karahanoğulları, Onur: 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet,(Çevrimiçi)<http://politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/Fran2003A.ny.pdf>, 6.11.2006
- Kargın, Baha: “İdari Vesayet”, **İdare Dergisi**, İkinci Teşrin- Birinci Kanun 1944, S.171, s.56–62
- **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması: Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 4**, IULA- EMME, 2.bs., İstanbul, 1994
- Kartal, Filiz: “Yerel Yönetimlerin Yapılandırılması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara’dan Örnekler”, **ÇYYD**, C.9, S.1, Ocak 2000
- Kavalalı, Murat: **Avrupa Birliği’nin Genişleme Süreci: AB’nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkileri**, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ekim 2005
- Keating, Michael: **The New Regionalism in Western Europe**, Edward Elgar, Cheltenham, 1998

- Keating, Michael: **The Politics of Modern Europe**, 2nd Ed., Edward Elgar, Cheltenham, 1998
- Keating, Michael; Hooghe, L.: “By- Passing The Nation State? Regions and The EU Policy Process”, **European Union Power and Policy Making**, Ed. Jeremy Richardson, Routledge, London, 1996
- Keivani, Ramin v.d.: “Globalisation Institutional Structures and Real Estate Markets in Central European Cities”, **Urban Studies**, Vol.38, No.13, 2001, s.2457-2476
- Keleş, Ruşen: “Milletlerarası Mahalli İdarelerle İlgili Çalışmalar”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl:20, S.223, Mayıs 1964
- Keleş, Ruşen: “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, **AİD**, C.18, S.2, Haziran 1985, s.69–82
- Keleş, Ruşen: “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, **ÇYYD**, C.1,S.2, Mart 1992, s.9–14
- Keleş, Ruşen: **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, İstanbul, IULA-EMME, 1993
- Keleş Ruşen: **Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 1994
- Keleş, Ruşen: “Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi”, **AÜSBFD**, C.50, No:3–4, Aralık 1995, s.251–256
- Keleş, Ruşen: “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **ÇYYD**, C.4,S.6, Kasım1995, s.3–19
- Keleş, Ruşen: “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, **ÇYYD**, C.7, S.2, Nisan 1998
- Keleş, Ruşen: “Küreselleşme ve Yerel Özerklik”, **Suna Kili’ye Armağan**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, 1998, s.209- 227

- Keleş, Ruşen: **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Ankara, TBD ve KAV, 1999
- Keleş, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, 5.bs., Ankara, İmge Kitabevi, 2000
- Keleş, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 5.bs., İstanbul, Cem, 2006
- Kesselman, Mark v.d. : **European Politics in Transition**, 2. bs., Massacusetts, D.C. Heath and Company, 1992
- Kılıçer, Turgut: "Avrupa Konseyi Üye Ülkelerinde Bölgesel Planlama ve Sınır Bölgeleri İşbirliği(Mahalli İdareler ve Merkezi Otoriteler İlişkileri)", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl: 34, S.393–394, Temmuz-Ağustos 1978, s.245–251
- Kickert, J.M.Walter (Ed.): **Public Management and Administrative Reform in Western Europe**, Cheltenham, Edward Elgar, 1997
- Kohl, Jürgen: "Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America", **The Development of Welfare States in Europe and America**, 4.bs., Ed. Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, New Jersey, Transaction Publishers, 1990, 307- 344
- Kopanyi, Mihaly v.d.: **Hungary: Modernizing the Subnational Government System**, World Bank Discussion Paper No.417, New York, 2000
- Kopits, George: "Hungary: A Case Of Gradual Fiscal Reform", **Transition To Market**, Ed. Vito Tanzi, International Monetary Fund, 1993
- Kovacs, Ilona Palne: "Local Power and Local Governments", **Regional Policy and Local Governments**, Ed.G. Horvath, Centre for Regional Studies,Pecs, 1991
- Kovacs, Ilona Palne: **Europeanization and Two Phases of Regionalism in Hungary**, Paper to be Presented at RSA Conference, Aalborg, 28–31 May 2005

- Koyuncu, Başak: “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Güz 2000, Cilt 1, Sayı 1, S. 97–117
- Koyuncu, Başak ve Bayram Coşkun: “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Asım Balcı vd.(Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin, 2003, s.282- 302
- Kösecik, Muhammed: “Avrupa Birliğine Hazırlık Sürecinde Yerel Yönetimler”, Ed. M. A. Çukurçayır- A. Tekel, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Konya, Çizgi, 2003, s.145- 203
- Kresl, Peter Karl: “Sub-National Government and Regional Trade Liberalization in Europe and North America”, **Journal of European Integration**, Vol.17, No.2–3, Winter-Spring, 1994, s.309–335
- Kurnow, Ernest: “Birleşik Amerika’da ve Türkiye’de Mukayeseli Mahalli İdareler Maliyesi İle İlgili Meseleler”, Çev. Sadun Aren, **AÜSBFD**, C.10, No: 4, Aralık 1955, s.37–54
- Kutlu, Önder: “Kamu Yönetiminde Küreselleşme”, Ed. M. A. Çukurçayır, **Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi**, Konya, Çizgi, 2003, s.164- 186
- Kutlu, Önder: **Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Yapılanması**, Ankara, Nobel, 2004
- Kutun, Melehat: “Türk Kamu Yönetiminde Küresel Etkiler ve Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim Dinamikleri”, **E- Akademi, Hukuk, Ekonomi Ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Eylül 2005, S.43
- Lafferty, William M. (Ed.): **Sustainable Communities in Europe**, London, Earthscan, 2001

- Lafferty, W. M. and F. Coenen: “Conclusions and Perspectives”. Ed. W.M.Lafferty, **Sustainable Communities in Europe**, London, Earthscan, 2001, s.266- 304
- Lagroye, J.; Wright, V. (Ed.): **Local Government in Britain and France**, George Allen&Unvin, London, 1979
- Larrue, Corrine vd.: “France LA 21: A New Tool for Sustainable Policies?”, Ed. William M. Lafferty, **Sustainable Communities in Europe**, Earthscan, 2001, s.180- 205
- Lengyel, Imre: “Development of Local Government Finance in Hungary”, Ed. R. J. Bennett, **Local Government in the New Europe**, Belhaven Press, London, 1993
- Leraerts, Koen v.d. (Ed.): **Constitutional Law of the European Union**, Sweet&Maxwell, London, 1999
- Locatelli, Rinaldo: “Bölgesel Otoriteler ve Avrupa’da Bölgeselleşme”, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Yönetişim**, Konferans Bildirileri, İstanbul, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, 2004
- Loughlin, John; Sonia Mazey (Ed.): **The End Of The French Unitary State?**, London, Frank Cass, 1995
- Loughlin, John and Sonia Mazey: “Introduction”, Ed. J. Loughlin; S. Mazey, **The End Of The French Unitary State?**, London, Frank Cass, 1995, s.1- 9
- Loughlin, John: “Representing Regions in Europe: The Committe of the Regions”, **The Regional Dimension of The European Union**, (Ed.) Charlie Jeffery, Frank Cass, London, 1997
- Loughlin, John: **Subnational Democracy in the European Union**, Oxford University Press, New York, 2001

- Mabileau, Albert: **Local Politics and Participation in Britain and France**, Cambridge University Press, Cambridge, 1989
- Marcou, Gerard: “Governance and Developments in Paris and Fle de France”, **Local Government and Market Decentralization**, (Ed.) R. J. Bennett, United Nations University Press, Tokyo, 1994
- Maurel, Marie- Claude: “Local Government Reforms and the Viability of Rural Communities in Eastern Central Europe”, **Local Government and Market Decentralization**, Ed. R.J.Bennett, United Nations University Press, Tokyo, 1994
- McCormick, John: **Understanding The European Union**, 2nd Ed., Palgrave, New York, 2002
- Mengi, Ayşegül: **Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, İmaj, Ankara, 1998
- Mengi, Ayşegül: “Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği’nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?”, **Mülkiye**, C.28, S.245, Kış 2004, s.47- 56
- Mengi, Ayşegül (Ed.), **Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007
- Mengi, Ayşegül: “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler”, Ed. A. Mengi, **Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, s.101- 116
- Meny, Yves; Krapp, Andrew: **Government and Politics in Western Europe**, 3.bs, New York, Oxford University Press, 1998
- Meriç, Osman: “Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet”, **Fehmi Yavuz’a Armağan**, AÜSBF Yay. No:528, 1983, s. 29-47

- Milanovich, Natasha Pichler: “The Role of Housing Policy in The Transformation Process of Central-East European Cities”, **Urban Studies**, Vol.31, No.7, 1994, s.1097–1115
- Milward, A.: **The European Rescue of the Nation-State**, London, Routledge, 1992
- Mitchell, James and Mc Aleavey, Paul: “Promoting Solidarity and Cohesion”, **Development in the EU**, Ed. L. Cram, D. Dinan and N. Nugent, Macmillan, London, 1999
- Montricher, Nicole de: “Decentralization in France”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol.8, No:3, July 1995, s.405- 418
- Mosse, Robert: “Avrupa Bölge Kalkınma Planına Doğru”, Çev. Yusuf Yakupoğlu, **TİD**, Yıl.35, S.289, Temmuz-Ağustos 1964, s.101–130
- Mosse, Robert: “Avrupa Bölge Kalkınma Planına Doğru”, Çev. Yusuf Yakupoğlu, **TİD**, Yıl.35, S.291, Kasım-Aralık 1964, s.114–135
- Munro, William Bennet: “Büyük Britanya’nın Mahalli İdare Sistemi”, **İdare Dergisi**, Mayıs- Haziran 1945, S.174, s.168- 190
- Murray, Robin: “Fordizm ve Post-Fordizm”, **Yeni Zamanlar**, Ed. S.Hall&M.Jacques, İstanbul, Ayrıntı, 1995, s.45- 62
- Nalbant, Atilla: “Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (II) Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri”, **AİD**, C.29, S.3, Eylül 1996
- Newman, Michael: “Democracy and the European Union”, **The Future of Europe**, Ed. V.Symes, C. Levy, J. Littlewood, Macmillan Press, New York, 1997

- Nohutçu, Ahmet; Asım Balcı (Ed.), **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- I**, İstanbul, Beta, 2005
- Norton, Alan: **International Handbook of Local and Regional Government**, Edward Elgar, Aldershot, 1994
- Nugent, Neill: **The Government and Politics of The European Union**, 5.bs., Palgrave Macmillan, Hampshire, 2003
- Office for Official Publications of the European Communities, **Steps to European Unity Community Progress to Date: A Chronology**, 6.bs., Luxembourg, 1987
- Okçu, Murat: “Avrupa Yönetim Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, Ed. A. Nohutçu ve A. Balcı, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- I**, İstanbul, Beta, 2005, 258- 298
- Ortaylı, İlber: **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840–1880)**, TTK, 2000
- Özey, İl Han: “Siyasal Katılım Ve Yerel Yönetimler”, **Türkiye'nin Demokratikleşme Sorunu**, Sempozyum I, İstanbul, İÜHF, 1995, s.71–75
- Özel, Mehmet: “Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine”, **AÜSBFD**, C.58, S.1, Ocak-Mart 2003, s.97–117
- Özel, Mehmet: “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik”, **ÇYYD**, C.9, S.3, Temmuz 2000
- Özgür, Hüseyin ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006

- Pallai, Katalin: **The Hungarian Experience of Decentralization**, (Çevrimiçi)<http://www.pallai.hu/portal/downloads/book%20chapters/UNDP%20Hungarian%20LGs.pdf>, 01.02.2007
- Parlak, Bekir ve Hüseyin Özgür (Ed.): **Avrupa İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, İstanbul, Alfa, 2002
- Parlak, Bekir, “Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler”. Ed. H. Özgür ve B. Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s.203- 266
- Pasquier, Romain: “From Identity to Collective Action: Building Capacity in French Regions”, Ed. Jeanie Bukowski et al., **Between Europeanization and Local Societies**, Rowman&Littlefield, Lanham, 2003, s.67- 90
- Peter Morris: **French Politics Today**, Manchester, Manchester University Press, 1994
- Peteri, Gabor: “Market as Pressure or Market as Possibility? The Framework of Local Economic Development in Hungary”, Ed. Edward Goetz v.d., **The New Localism: Comparative Urban Politics in a Global Era**, California, Sage, 1993
- Peteri, Gabor (Ed.): **Mastering and Decentralization and Public Administration Reforms in Hungary**, Budapest, OSI/LGI, 2002
- Peterson, John and Marcela Huertas: “Monitoring and Intervening in Subnational Government Finances”, Ed. M. Freire and J. Peterson, **Subnational Capital Markets in Developing Countries From Theory to Practise**, Washington, World Bank and Oxford University Press, 2004,
- Philippe de Schoutheete: **The Case for Europe**, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2000

- Philippe, Xavier: “France: The Amendment of the French Constitution ‘on the Decentralized Organization of the Republic’ ”, **International Journal of Constitutional Law**, C.2, S.4, 2004, s. 691- 705
- Pigeay, Juliana H.: **Fiscal Decentralization and Local Government Finance in Hungary 1989-1999**, Draft, The Urban Institute, Washington, 1999
- Pratchett, Lawrence: “Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’ ”, **Political Studies**, Vol. 52, 2004, s.358- 375
- Roberts, Geoffrey K. And Hogwood, Patricia: **European Politics Today**, Manchester University Press, Manchester, 1997
- Rodden, Jonathan v.d.: **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constrains**, (Çevrimiçi) <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/hungary.01.26.01.doc>, 09.03.2003
- Rollas, Naci (Çev.): “Komün Maliyesi Problemleri”, **İdare Dergisi**, Yıl:25, Temmuz-Ağustos 1954, S.229, s.103–119
- Rouban, Luc: “Public Administration at the Crossroads: The End of the French Specificity?”, **Bureaucracy in The Modern State**, Ed. J. Pierre, Edward Elgar, Aldershot,1995
- Rouban, Luc: “The Administrative Modernisation Policy in France”, Ed. J.M.W. Kickert, , **Public Management and Administrative Reform in Western Europe**, Edward Elgar, Cheltenham, 1997
- Safran, William: “France”, **Politics in Europe**, 3’ bs., M.Donald Handcock vd., Palgrave Macmillan, 2002
- Salamun, Michaela: “The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the

- Context of European Integration”, **Review of Central and East European Law**, No.32, 2007, s. 267–301
- Sartori, Giovanni: **Demokrasi Teorisine Dönüş**, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu-Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin, 1996
 - Siaroff, Alan and John. W. A. Merer, “Parliamentary Election Turnout in Europe Since 1990”, **Political Studies**, Vol.50, No.5, 2002, s.916- 927
 - Sintomer, Yves and Jacques de Maillard: “The Limits to Local Participation and Deliberation in the French ‘politique de la ville’ ”, **European Journal of Political Research**, No.46, 2007, s.503- 529
 - Smith, Stephen: “European Integration and Local Government Finance”, **Developments in Local Government Finance**, Ed. G. Pola; G.France; R. Levaggi, Edward Elgar, Cheltenham, 1996
 - Somanathan, E.: **Empowering Local Government Lessons from Europe**, Georgia, Helle Institute Occasional Paper, 1998
 - Sood, Pryanika: “Eastern and Central Europe: Hungary”, Ed. M.Freire and J.Peterson, **Subnational Capital Markets in Developing Countries From Theory to Practise**, Washington, World Bank and Oxford University Press, 2004, s.525- 543
 - Soos, Gabor: “Local Participation and Participatory Institutions in Hungary”, Paper Presented to the **Joint Sessions of Workshops of the European Consortium Of Political Research**, Workshop 22: Bringing the Citizens Back in – Participatory Democracy and Political Participation, Edinburg, 28 March- April 2, 2003
 - Soos, Gabor: “Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary”, Paper presented at the Joint International Conference **Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and**

- Efficiency**, IPSA Research Committee 05 and the DVPW Workgroup “Local Government Studies”, Stuttgart, September 26- 27 2002
- Stoker, Gerry: **The Politics of Local Government**, Macmillan, Hampshire, 1988
 - Suleiman, Ezra: “Bureaucracy and Democratic Consolidation: Lessons from Eastern Europe”, **Transition to Democracy**, Ed. Lisa Anderson, New York, Columbia University Press, 1999
 - Swianiewicz, Pawel (Ed.): **Public Perception of Local Governments**, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2001
 - Swianiewicz, Pawel (Ed.): **Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Government in Central and Eastern Europe**, Budapest, LGI, 2002,
 - Swianiewicz, Pawel (Ed.): **Local Government Borrowing: Risks and Rewards**, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2004
 - Sylon, Peter: “2000 Yılına Yaklaşırken Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi”, Çev. Fethi Aytaç, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl: 48, S.565, Kasım 1992, s.442–445
 - Szalai, Ákos v.d.: “Local Government Budgeting: Hungary”, (Çevrimiçi)<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013818.pdf>, 15.02.2007
 - Szegvari, Peter: “Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms In Hungary”, Ed. Gabor Péteri, **Mastering and Decentralization and Public Administration Reforms in Hungary**, Budapest, OSI/LGI, 2002, s.137- 162
 - Şahin, Yeşim Edis: “Yerelleşme, Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimi”, **8.Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi**, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 24–25 Eylül 1998, s. 39- 45

- Şaylan, Gencay: **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 2.bs., Ankara, İmge , 2003
- Şener, Cemil: “Milletler Arası Şehirler ve Mahalli İdareler Birliğinin On Üçüncü Kongresi Hakkında”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl: 13, S.153, Temmuz 1958, s.273–76
- Şengül, Tarık: **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, İstanbul, WALD, 2001
- Tarcan, Mehmet: “Belçika Komün ve Provens İdarelerinin Mali Rejimi”, **İdare Dergisi**, Yıl:26, Mart-Nisan, Mayıs-Haziran 1955, S.233–234, s.119–152
- **Tasfiye Sürecinde İller Bankası Gerçeği**, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara, 2006
- Tekeli, İlhan: “Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyiminin Değerlendirilmesi Üzerine”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş./IULA-EMME, 1991, s.44–60
- Tekeli, İlhan: Önsöz”, **Katılımcı Demokrasi; Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, H.B. Kahraman, E.F. Keyman, A.Y.Sarıbay, İstanbul, WALD, 1999, s.7–11
- Tekeli, İlhan; Ortaylı, İlber: **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ed. E. Türkcan, Ankara, 1978
- Tekeli, İlhan: **Modernite Aşılırken Kent Planlaması**, Ankara, İmge, 2001
- Temesi, Istvan: “Local Government in Hungary”, Ed. T. M. Horvath, **Decentralization: Experiments and Reforms**, Budapest, OSI/LGI, 2000, s.343-361
- Thoenig, J.C.: “Local Government Intitutions and the Contemporary Evolution of French Society”, Ed. J. Lagroye ; V. Wright, **Local Government in Britain and France**, London, George Allen&Unvin, 1979

- Thöni, Erich: “Local Autonomy and the European Union Structural Fund Transfers: The Special Case of Regional Policy”, **Developments in Local Government Finance**, Ed. G. Pola, G. France, R. Levaggi, Cheltenham, Edward Elgar, 1996
- Toprak, Zerrin: **Yerel Yönetimler**, 6.bs., Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006
- Tortop, Nuri: “Londra Büyükşehir Yönetimi”, **ÇYYD**, C.2, S.1, 1993, s.3–8
- Travers, Tony: “The Threat to the Autonomy of Elected Local Government”, Ed. C.Crouch and D. Marquand, **The New Centralism**, Oxford, Basil Blackwell, 1989, s.3–20
- Tunç, Hasan: “Doğu Avrupa Ülkelerinden Macaristan ve Polonya’da 1989 Sonrası Anayasal Değişim Süreci ve Demokrasiye Geçiş ”, **Prof. Dr. Ömer Teoman’a 55. Yaş Günü Armağanı**, İstanbul, C. II, Beta, , 2002
- Tunçay, Mete: “İnsan Hakları/Kentsel Haklar/Uluslararası Yerel Yönetim Dökümanları”, **Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi**, İstanbul, WALD, 1999, s.265- 278
- Menaf Turan (Ed.): **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005
- Türkay, Orhan: “Mahalli İdare Muhtariyeti ve Mahalli İdareler Maliyesinin Bununla İlgisi”, **AÜSBFD**, C.11, No: 4, Aralık 1956, s.110–120
- Ulusoy, Ali: “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **2005 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, (Çevrimiçi) <http://www.danistay.gov.tr>, 18.9.2007
- Ünlü, Hakkı: “Aliğa Kent Parlamentosu”, **ÇYYD**, C.6, S.4, Ekim 1997, s.121–124

- Ünsal, Fatma: “Avrupa Birliği’ne Katılma Sürecince Bölgeselleşme ve Bölge Planlamada Yenilikçi Araçlar ”, **10. Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlama Kongresi**, 17–18 Ekim 2002, İstanbul, Bildiriler Kitabı, s.61–68
- Walker, David: “Local/Regional Government and The European Union”, June 1997, <http://www.francobritishcouncil.org.uk/reports/locgovreport.doc>, 11.06.2003
- Vetter, Angelika: **Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe?**, Lanham, Lexington Books, 2007
- Wetzel, Deborah; Anita Papp: “Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary”, Ed. Jonathan Rodden v.d., **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constrains**, (Çevrimiçi) <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/hungary.01.26.01.doc>, 09.03.2003, s.1- 48
- Wickwar, W. Hardy: **The Political Theory of Local Government**, Columbia, University of South Carolina Press, 1970
- Yakar, Hülya Berkmen ve Zekiye Yenen: “Yerleşmeler Kademelenmesi Ölçütlerini Yeniden Belirlemek”, 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı**, 25–26 Ekim 2007, İstanbul, 2007, s.141- 148
- Yavuzçehre, Pınar Savaş: “Avrupa’da ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, Ed. Atilla Göktürk vd., **Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR VI Kuramdan Uygulamaya Bildiriler Kitabı**, 8-10 Kasım 2006, Muğla Üniversitesi, Muğla, Muğla Belediyesi Yayınları, 2007, s.121- 136
- Yeğen, Mesut: “Liberal Demokrasiden Radikal Demokrasiye Geçiş(sizlik)ler”, **Toplum Bilim**, İstanbul, Kış 87, 2001, s.177- 194

- Yıldırım, Selahattin: “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, Ankara, Metropol İmar A.Ş.- IULA-EMME, 1991, s.7- 43
- Yıldırım, Selahattin: **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, 2.bs., İstanbul, IULA-EMME, 1994
- Yılmaz, Serkan v.d.: “Kalkınma Birlikleri’nden Kalkınma Ajansları’na Yönelirken”, 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, **Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı**, 25–26 Ekim 2007,İstanbul,2007, s.157- 163
- **21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar** (Araştırma Raporları): “Macaristan”, T.C Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1994
- Zielanka, Jan: **Democratic Consolidation in Eastern Europe**, Vol. 1 Engineering, Oxford Studies in Democratization, Oxford University Press, New York, 2001

EK.1.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

ÖNSÖZ

İşbu Şartı imzalayan Avrupa Konseyi üyesi Devletler,

Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu düşünerek,

Bu amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birisinin idari alanda anlaşmalar yapmak olduğunu düşünerek,

Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek,

Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu düşünerek,

Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olarak,

Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına kani olarak,

Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek,

Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini teyid ederek,

Madde 1

Taraflar bu Şart'ın 12 maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı kabul edeceklerini taahhüt ederler.

I.BÖLÜM

Madde 2

Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı

Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.

Madde 3

Özerk Yerel Yönetim Kavramı

1- 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 imkânı anlamını taşır.

2- Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve

kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Madde 4

Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı

1- Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.

2- Yerel Yönetimler, kanun 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.

3- 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.

4- Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

5- Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Madde 5

Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

Madde 6

Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar

1- Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hanel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

2-Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.

Madde 7

Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

1- Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

2- 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.

3- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

Madde 8

Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi

1- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.

3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Madde 9

Yerel Makamların Mali Kaynakları

1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4- 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 taşımalıdır.

5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz 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.

6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7- 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 halel getirmeyecektir.

8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Madde 10

Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

- 1- Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.
- 2- Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.
- 3- Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Madde 11

Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması

Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

II. BÖLÜM

Muhtelif Hükümler

Madde 12

Yükümlülükler

- 1- Her Akit Taraf, bu Şart'ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir:

Madde 2,
Madde 3, paragraf 1 ve 2,
Madde 4, paragraf 1,2 ve 4,
Madde 5,
Madde 7, paragraf 1,
Madde 8, paragraf 2,
Madde 9, paragraf 1,2 ve 3,
Madde 10, paragraf 1,
Madde 11

- 2- Sözleşmeye taraf olan her Devlet onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken, bu Maddenin 1. paragraf hükümlerine uygun olarak seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir.

- 3- Herhangi bir Taraf Devlet, bu Maddenin 1. paragrafı hükümlerine göre Sözleşmenin henüz kabul etmemiş olduğu herhangi bir paragrafıyla veya paragraflarıyla kendini bağlı addedeceğini daha sonraki herhangi bir tarihte Genel Sekretere bildirebilir.

Sonradan kabul edilen bu tür yükümlülükler, böylece bildirimde bulunan Akit Tarafın onay, kabul veya tasvip işleminin ayrılmaz bir parçası addedilecek ve Genel Sekreterin bildirim aldığı tarihten sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır.

Madde 13

Bu Şart'ın Kapsayacağı Makamlar

İşbu Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri Akit Tarafın ülkesinde mevcut bulunan yerel makamların tüm kategorileri için uygulanır. Bununla beraber her bir Akit Taraf, onay, kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şart'ın yerel veya bölgesel makamların sadece hangi kategorileri için uygulanmasını öngördüğünü veya uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir. Avrupa Konseyi Genel Sekreterine daha sonra yapabileceği bildirimlerle, yukarıdakilerden başka yerel veya bölgesel makam kategorilerini de Şart'ın kapsamına dahil edebilir.

Madde 14

Bilgi Sağlanması

Her Akit Taraf bu Şart'ın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla kabul ettiği mevzuat hükümleriyle aldığı öteki önlemler konusuna ilişkin tüm bilgiyi Avrupa Konseyi Genel Sekreterine iletacaktır.

III. BÖLÜM

Madde 15

İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme

1- Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkelerin imzasına açık olacaktır. Onay, kabul veya tasvip işlemine tabi olacaktır. Onay, kabul veya tasvip belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilecektir.

2- Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden dördünün bu Şart'la bağlı olmayı kabul ettiklerini yukarıdaki paragraf hükümlerine uygun olarak daha sonra bildirmelerinden itibaren geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3- Bu Şart'la bağlı olmayı kabul edeceğini daha sonra beyan eden herhangi bir üye Devlet bakımından, bu Şart onay, kabul veya tasvip belgesinin tevdi tarihinden sonra geçecek üç aylık bir süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 16

Topraklara İlişkin Hüküm

1- Herhangi bir Devlet, imzalaması sırasında veya onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken bu Şart'ın uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilir.

2- Herhangi bir Devlet daha sonraki herhangi bir tarihte yapacağı ve Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne muhatap bir beyanla, bu Şart'ın uygulanma alanını beyanda belirleyeceği başka herhangi bir toprağı teşmil edebilir. Şart, bu tür topraklar için, bu beyanın Genel Sekreterin eline geçtiği tarihten sonra geçecek 3 aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3- Yukarıdaki iki paragraf çerçevesinde yapılan herhangi bir beyan, bu beyanda belirlenen herhangi bir toprak bakımından, Genel Sekretere hitaben yapılacak bir bildirim ile geri çekilebilir. Bu geri çekme, Genel Sekreterin bu bildirimini aldığı tarihten sonra geçecek altı aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 17

Çekilme

1- Herhangi bir Taraf, kendisi bakımından bu Şart'ın yürürlüğe girişini izleyen beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra, bu Şart'tan çekilebilir. Bu durumlarda, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine altı ay önce bildirimde bulunulacaktır. Bu tür çekilmeler, Taraf Devlet sayısının dörtten az olmaması koşuluyla diğer Taraf Devletler bakımından Şart'ın geçerliliğini etkilemeyecektir.

2- Yukarıda paragrafta belirlenen hükümler çerçevesinde herhangi bir Taraf Devlet, 12. maddenin 1. paragrafında öngörülen sayı ve tipteki paragraflarla bağlı olduğu sürece, Şart'ın I. Bölümünün herhangi bir paragrafından çekilebilir. Herhangi bir Taraf Devlet bir paragraftan çekilerek 12. maddenin 1. paragrafının gereğini karşılamayan bir duruma geliyorsa, Şart'ın kendisinden de çekilmiş sayılacaktır.

Madde 18

Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri:

- a) Her imzalamayı;
- b) Tüm onay, kabul veya tasvip belgelerinin tevdiini;
- c) Bu Şart'ın 15. madde hükümlerine göre her yürürlüğe giriş tarihini;
 - d. 12.Maddenin 2. ve 3. paragraflarının hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim;
- e) 13. Maddenin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildiri;
- f) Bu Şart'a ilişkin diğer herhangi bir işlem, bildirim veya yazışmayı Avrupa Konseyi üyesi Devletlere bildirecektir.

Yukarıdaki hükümleri kabul zımnında gereği gibi yetkili kılınmış aşağıda imzaları bulunanlar işbu Şart'ı imzalamışlardır.

Avrupa Konseyi arşivlerinde saklanacak işbu Sözleşme, İngilizce ve Fransızca olarak ve her iki metin de aynı derecede geçerli olmak üzere, tek nüsha halinde 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'da düzenlenmiştir. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin her birine bu Şart'ın aslına uygun suretlerini iletacaktır.

TÜRKİYE'NİN ÇEKİNCE KOYDUĞU HÜKÜMLER

- Madde 4, paragraf 6
- Madde 6, paragraf 1
- Madde 7, paragraf 3
- Madde 8, paragraf 3
- Madde 9, paragraf 4, 6 ve 7
- Madde 10, paragraf 2 ve 3
- Madde 11

EK.2.

AVRUPA KENTSEL ŞARTI İLKELERİNİN ANA BAŞLIKLARINA İLİŞKİN ÖZETİ

Ulaşım ve Dolaşım

İLKELER

1. Özellikle özel araçlarla, seyahat hacminin azaltılması gerekliliği
2. Dolaşım, yaşanabilir bir kent oluşturmaya yönelik bir biçimde düzenlenmeli ve çeşitli ulaşım alternatiflerine izin vermeli
3. Sokağın sosyal bir arena olarak algılanması
4. Sürekli bir eğitim ve öğretim çabası gerekliliği

Kentlerde Çevre ve Doğa

İLKELER

1. Yerel yönetimlerin, doğal ve enerji kaynaklarını, uygun ve akılcı bir biçimde, yönetme ve idareli kullanma sorumluluğu
2. Yerel yönetimlerin kirliliğe karşı politikalar uygulaması
3. Yerel yönetimlerin doğayı ve yeşil alanları koruma yükümlülüğü
4. Doğayı korumanın toplumsal gururu ve bağlılığı geliştiren bir faktör olması

Kentlerin Fiziki Yapıları

İLKELER

1. Kent merkezlerinin Avrupa'nın kültür ve tarihi mirasının önemli sembolleri olarak koruma altına alınması
2. Kentlerde açık alanların oluşturulması ve yönetiminin kentsel gelişmenin vazgeçilmez bir parçası olması
3. Mimari yaratıcılık ve imarın, kentsel görünümün kalitesindeki önemli rolü
4. Tüm insanların sağlıklı, yerleşik, güzel ve özendirici bir çevrede yaşama hakkı
5. Bir kentin canlılığının, dengeli meskun alanların oluşturulması ve merkezdeki konut dokusunun korunmasıyla sağlanması

Tarihi Kentsel Yapı Mirası

İLKELER

1. Kentsel korumada hassas bir yasal çerçevenin gerekliliği
2. Kentsel mirasın korunması için bilgilendirme politikalarının gerekliliği
3. Yeterli ve yeni finans mekanizmaları ve ortaklıkların gerekliliği
4. Eski el sanatları ve yapı tekniklerinin yaşatılması, canlandırılması gereği
5. Tarihi kentsel dokunun; planlamaya temel veri biçiminde katılarak, çağdaş yaşamla bütünleştirilmesi
6. Ekonomik kalkınmanın, kentsel mirasın korunmasıyla canlandırılması

Konut

İLKELER

1. Konutla bireyin mahremiyetinin olması
2. Her insan ve ailenin; güvenli, sağlam bir konut edinme hakkı
3. Yerel yönetimlerin, konutla seçenek, çeşitlilik ve ulaşılabilirliği artırması
4. Sosyal ve ekonomik olanakları kısıtlı olan kişi ve ailelerin haklarının, yalnızca pazar mekanizması koşullarına terk edilmemesi
5. Yerel yönetimler tarafından, ev sahibi olabilmek ve kullanım süresi güvencesinin sağlanması
6. Eskimiş konut dokusunun yenilenmesinin bedelinin burada oturan, sosyo-ekonomik seviyesi düşük gruplara yüklenmemesi

Kent Güvenliğinin Sağlanması ve Suçların Önlenmesi

İLKELER

1. Net bir güvenlik ve suç önleme politikasının, alınacak önlemlere, kanuni yaptırımlara ve müşterek desteğe dayandırılması
2. Yerel güvenlik politikasının; güncelleştirilmiş, kapsamlı istatistik ve bilgilere dayandırılması
3. Suçun önlenmesinin toplumun tüm üyelerini ilgilendirmesi
4. Etkili bir kent güvenlik politikası için; emniyet güçleri ve yerel halkın yardımlaşması
5. Uyuşturucu karşıtı yerel politikanın oluşturulması ve uygulanması
6. Suçların tekrarını önleyici programlar ve hapis cezaları yerine alternatif çözümler üretilmesi
7. Yerel güvenlik politikasının temel unsuru olarak mağdurların kollanması
8. Suçların önlenmesine öncelik verilmesi ve buna bağlı mali kaynakların yaratılması

Kentlerdeki Özürlü ve Sosyo-Ekonomik Bakımdan Engelliler

İLKELER

1. Kentlerin, herkesin her yere erişebilirliğini sağlayabilecek şekilde tasarlanması
2. Özürlü ve engellilere ilişkin politikaların, hedef gruplar için aşırı himayeci değil, topluma bütünleştirici olması
3. Özürlüler ve azınlıkları temsil eden derneklerin kendi aralarındaki işbirliği ve dayanışması
4. Evler ve işyerlerinin özürlü ve engellilere uyarlanabilir biçimde tasarlanması
5. Seyahat, iletişim ve kamu ulaşımının tüm insanlar için erişilebilir olması

Kentsel Alanlarda Spor ve Boş Zamanları Değerlendirme

İLKELER

1. Tüm kent sakinlerinin, eğlence, dinlenme ve spor faaliyetlerinde yer alma hakkı
2. Spor alanlarının sağlıklı, ve güvenli olarak tasarlanması
3. Her kent sakininin kişisel potansiyelleri doğrultusunda istediği sporu yapma hakkı

Yerleşimlerde Kültür

İLKELER

1. Tüm kent sakinlerinin kültürel faaliyetlerden faydalanma hakkı
2. Yerleşimlerin kültürel oluşumunun ekonomik ve sosyal gelişmeye katkısı

3. Güçlü bir bağ olarak, farklı milliyet, bölge ve ülke halkları arasındaki kültürel alış,veriş
4. Kültürel gelişim ve gerçek bir kültürel demokrasi için; yerel yönetimlerin, toplum birimlerinin, gönüllü kuruluşların ve özel sektörün artan dayanışma gereksinimi
5. Kültürel çoğulculuğun (çeşitlilik), yenilikleri ve yenilikçi denemeleri öngörmesi
6. Yerel yönetimlerce dengeli biçimde tesis edilmiş kültürel turizmin, toplum üzerindeki olumlu etkisi

Yerleşimlerde Kültürlerarası Kaynaşma

İLKELER

1. Kent politikalarının temel unsuru olarak ayrımcılık karşıtlığı
2. Yerel yönetimlerce göçmenlerin, yerel politik yaşama etkin katılımının sağlanması
3. Kentlerde uygulanan kültür ve eğitim politikalarının ayrımcı olmaması
4. Yerel yönetimlerin, iş olanaklarından eşit faydalanmayı sağlaması
5. Göçmen topluluklarının, sosyal ve fiziki çevresiyle bütünleşmesi anlamında, kültürlerarası kaynaşma

Kentlerde Sağlık

İLKELER

1. Kentsel çevrenin tüm kentlilere iyi sağlık koşullarını sağlaması
2. İyi sağlık koşullarının temini için; kişilerin temel ihtiyaç maddelerinin güvenilir ve sağlıklı biçimde sunumu
3. Yerel yönetimlerin; toplum kaynaklı sağlık girişimlerini ve katılımları teşvik etmesi
4. Kent sağlığı uluslararası bir önem de taşıdığından, yerel girişimlerin uluslararası programlarla ortak yürütülmesinin öngörülmesi

Halk Katılımı, Kent Yönetimi ve Kent Planlaması

İLKELER

1. Yerel politik yaşama halkın katılımını temin için; halk temsilcilerini, özgür ve demokratik olarak seçebilme hakkı
2. Yerel politik yaşamda etkin bir katılım için; halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici olması gereği
3. Toplum geleceğini etkileyecek her tür önemli projede halka danışma gereği
4. Kent yönetimi ve planlamasının; kent karakteri ve özel niteliklerine ilişkin yeterli bilgiye dayandırılması
5. Yerel politik kararlarını; uzmanlardan oluşacak ekiplerce gerçekleştirilecek kentsel ve bölgesel planlara dayandırılması
6. Karar verme sürecinin sonucunda ortaya çıkan politik tercihlerin anlaşılabilirliği ve hayatiyeti
7. Gençlerin toplum yaşamına katılımının yerel yönetimlerce sağlanması

Kentlerde Ekonomik Kalkınma

İLKELER

1. Yerel yönetimlerin, kendi yörelerinin ekonomik kalkınmasını temini
2. Sosyal ve ekonomik kalkınmanın ayrılmaz bütünlüğü
3. Bölge ve yakın çevresinin sosyal ve ekonomik bir parçası olarak; kent
4. Üretim, destek ve gelişimi teşvik edecek yeterli altyapının mevcudiyetiyle sağlanacak ekonomik

- büyüme ve kalkınma
5. Kent ekonomisinin büyümesi ve kalkınması için önemli bir bileşken olan, kamu-özel sektör işbirliği

Kaynak: Yusuf Erbay ve Zerrin Yener: **Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi**, İstanbul, WALD, 1999

EK.3.

KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU, KOORDİNASYONU VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN

Kanun No. 5449

Kabul Tarihi: 25.1.2006

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç ve Kapsam, Tanımlar, Kuruluş, Genel Koordinasyon

Amaç ve kapsam

MADDE 1 — Bu Kanunun 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 plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usûlleri düzenlemektir.

Tanımlar

MADDE 2 — Bu Kanunun uygulanmasında;

- Bölge: EK 1 listede belirtilen Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimini,
- Ajans: Kalkınma ajansını,
- Kuruluş karamamesi: Kalkınma ajanslarının kuruluşuna dair Bakanlar Kurulu kararı, ifade eder.

Kuruluş

MADDE 3 — Ajanslar, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur. Ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş karamamesinde belirtilir.

EK 1 listede belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesine ve kurulmuş olan Ajansın kaldırılmasına Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Ajanslar, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir.

Genel koordinasyon

MADDE 4 — Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur.

Devlet Planlama Teşkilatı;

- Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plân ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir.
- Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır.
- Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usûl ve esasları belirler.
- Ajanslar arası işbirliğini sağlar ve ortak proje üretimini destekler.
- Ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar.
- Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar.
- Yönetim kurulu tarafından, nitelikleri uygun kişiler arasında seçilen ve teklif edilen ajans genel sekreterini onaylar.
- Plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usûller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usûllerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirler.

İKİNCİ BÖLÜM

Görev ve Yetkiler

Ajansın görev ve yetkileri

MADDE 5 — Ajansın görev ve yetkileri şunlardır:

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek.
- Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.

f) 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.

g) Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.

h) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.

i) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

l) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

Bilgi toplama

MADDE 6 — Ajans, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenilenler bu bilgileri zamanında vermekle yükümlüdür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM **Ajansın Teşkilâtı**

Teşkilât yapısı

MADDE 7 — Ajansın teşkilât yapısı aşağıdaki gibidir:

- a) Kalkınma kurulu.
- b) Yönetim kurulu.
- c) Genel sekreterlik.
- d) Yatırım destek ofisleri.

Kalkınma kurulu

MADDE 8 — Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere kalkınma kurulu oluşturulur.

Kalkınma kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşur.

Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararname ile belirlenir.

Kalkınma kurulu, yapacağı ilk toplantıda kendi üyeleri arasından bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçer. Başkan ve Başkan Vekilinin görev süresi iki yıldır.

Başkan ve Başkan Vekilinin temsil ettiği kurum ile mensubiyeti sona erdiğinde Kurul Başkanlığı ve Başkan Vekilliği görevleri de sona erer ve ilk toplantıda yeniden Başkan ve Başkan Vekili seçimi yapılır.

Kalkınma kurulu, Kurul Başkanının daveti üzerine yılda en az iki defa toplanır. Ayrıca Kurul, üye tam sayısının beşte birinin talebi üzerine Kurul Başkanı tarafından toplantıya çağılır.

Kalkınma kurulu, üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile toplanır, katılanların çoğunluğu ile karar alır. Toplantı yetersayısı sağlanamayan hallerde onbeş günü aşmayacak şekilde yeni toplantı tarihi Başkan tarafından belirlenir ve bu toplantıda toplantı yetersayısı aranmaz.

Kalkınma kurulunun görev ve yetkileri

MADDE 9 — Kalkınma kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

a) Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek.

b) Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak.

c) Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak.

d) Toplantı sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak.

Yönetim kurulu

MADDE 10 — Yönetim kurulu, ajansın karar organıdır.

Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenir.

Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil eder. Yönetim kurulunun başkanı validir. Yönetim kurulu ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan vekili seçer.

Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür.

Tek ilden oluşan bölgelerde kalkınma kurulu tarafından seçilen yönetim kurulu üyelerinin görev süresi iki yıl olup görev sürelerini tamamlamadan herhangi bir şekilde üyeliklerinin sona ermesi halinde, kalan süreleri sırasına göre yedek üyelerce tamamlanır. Görevi sona eren üyeler tekrar seçilebilir. Yönetim kurulu üyeliği, üyelerin temsil ettikleri kurum ve kuruluşlardaki görevlerini sürdürmelerine engel teşkil etmez.

Yönetim kurulu üyeleri ajans ile ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve bu Kanunun uygulanması sırasında öğrendikleri çalışma alanlarındaki sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile ifşa edemezler, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamazlar.

Yönetim kurulu üyeleri, kendileri, eşleri ve ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren konular ile sahibi ya da ortağı oldukları ticarî işletmelere ilişkin toplantıya ve oylamaya katılamaz.

Yönetim kurulu, başkanın daveti üzerine üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir kere toplanır. Yönetim kurulu toplantılarına başkanın yokluğunda başkan vekili başkanlık eder.

Yönetim kurulu, toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar alır. Eşitlik durumunda, başkanın oyu yönünde karar alınır.

Ajans genel sekreteri, oy hakkı olmamak kaydı ile yönetim kurulu toplantılarına katılır.

Yönetim kurulunun görev ve yetkileri

MADDE 11 — Yönetim kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

- Yıllık çalışma programını kabul etmek ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak.
- Yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek.
- Yıllık malî raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak.
- Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralınması ile hizmet alımına karar vermek.
- Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermek.
- Ajans bütçesini onaylamak ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermek.
- Genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak.
- Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek.
- Personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek.
- Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak.
- Genel sekreteri belirlemek ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak.
- Taşıt dışındaki taşınır malların alımı, satımı ve kiralınması ile hizmet alımı konularında genel sekreterin yetkili olacağı sınırları tespit etmek.

Yönetim kurulu gerekli gördüğü hallerde yukarıda sayılan yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla genel sekretere devredebilir.

Genel sekreterlik

MADDE 12 — Genel sekreterlik Ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur.

Genel sekreterin nitelikleri

MADDE 13 — Genel sekreter olarak istihdam edileceklerin aşağıda belirtilen niteliklere sahip olmaları şarttır:

- Hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmak.
- Ajansın faaliyet alanına giren konularda yeterli bilgi ve deneyime sahip; uzmanlık gerektiren işlerde en az on yıl fiilen çalışmış olmak.
- Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip olmak.

Genel sekreterin görev ve yetkileri

MADDE 14 — Genel sekreterin görev ve yetkileri şunlardır:

- Yönetim kurulu kararlarını uygulamak.
- Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak.
- Ajans gelirlerini toplamak, 4 üncü maddeye göre belirlenecek usul ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmak.
- Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralınmasına ve hizmet alımına karar vermek.
- Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunmak.

f) Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek.

g) Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak.

h) Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek.

i) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.

j) Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek.

k) Personelin işe alınması ve işine son verilmesini yönetim kuruluna teklif etmek.

l) Ajans genel sekreterliğini temsilen, bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak.

m) Ajansın sekreteryaya işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütmek.

n) Yönetim kurulunun devrettiği yetkileri kullanmak.

Yatırım destek ofisleri

MADDE 15 — Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri teşkil edilir. Yatırım destek ofislerinde çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayı ile artırılabilir.

Yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumludur.

Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir.

Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri

MADDE 16 — Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek.

b) İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek.

c) Başvurular hakkında ön inceleme yapmak.

d) 4 üncü madde uyarınca çıkarılacak olan düzenlemelerde belirtilen işlemleri yapmak.

e) İş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermek.

Yatırım destek ofislerine başvuru

MADDE 17 — Yatırımcılar, ilgili mevzuatta belirtilen bilgi ve belgelerle yatırım destek ofislerine başvurur.

Bu başvuru sonucunda yatırım destek ofislerinde geçen süreler, ilgili mevzuatta belirtilen sürelerden sayılmaz. Yatırımcıların bu Kanun kapsamında yatırım destek ofislerine başvurması kendi isteklerine bağlıdır.

İzin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemler için yatırım destek ofisleri tarafından ilgili mercilere yapılan başvurular, yatırımcı tarafından yapılmış sayılır.

Yatırım destek ofislerine hangi yatırım ve işlemlerle ilgili başvuru yapılacağı, 4 üncü maddenin (h) bendi uyarınca çıkarılacak düzenlemeler kapsamında belirlenir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Personel Rejimi, Bütçe ve Denetim

Ajans personelinin nitelik, statü ve hakları

MADDE 18 — Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

Uzman personel ve iç denetçi, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslar-arası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yüksek-öğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmuş, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip adaylar arasından istihdam edilir. Ayrıca, iç denetçide kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı aranır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, bu Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. Bunların kurumlarıyla olan ilişkileri iş akdinin yapılmasıyla son bulur. Bunlara verilecek ücret ile diğer malî ve sosyal haklar yapılacak iş akdi ile belirlenir. Bu şekilde istihdam edilenler, ajanstaki görevleri sona erdiğinde, öğrenim durumları, hizmet yılı ve unvanları dikkate alınarak önceki kurumlarında kariyerlerine veya durumlarına uygun boş bir kadro veya pozisyona en geç üç ay içinde atanırlar ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın en geç bir ay içerisinde göreve başlatılırlar. Ancak, bu kişilerin atanmalarında, önceki kurumlarındaki idarî unvanlar dikkate alınmaz. Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atanmaların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır. Bu fıkra uyarınca önceki kurumlarına dönen kişilerin ajansta geçen hizmetleri kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinde değerlendirilir. Bu

durumda kıdem tazminatları ödenmez ve bu süreler emeklilik ikramiyesinin hesabında dikkate alınır. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşamaz.

Ajans personeli, emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tâbidir.

Yönetim kurulu üyeleri ile genel sekreter ve ajansta istihdam edilecek tüm personelde;

- a) Türk Vatandaşı olmak,
- b) Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
- c) Affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak, şartları aranır.

Genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenir.

Ajans personeline ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür.

Gelirler ve yönetilecek fonlar

MADDE 19 — Ajansın gelirleri ve yöneteceği fonlar şunlardır:

a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay.

b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar.

c) Faaliyet gelirleri.

d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsis mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsis mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.

e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.

f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar.

g) Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Bakanlar Kurulu, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir.

Birinci fıkranın (d) ve (e) bentlerinde belirtilen paylar, ilgili idare ve kuruluşlar tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılır. (d) bendinde belirtilen paylar, süresi içerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasına kesilerek ilgili ajans hesabına aktarılır. Diğer alacakların tahsilinde, genel hükümlere göre işlem yapılır.

Giderler

MADDE 20 — Ajansın giderleri şunlardır:

- a) Plân, program ve proje giderleri.
- b) Proje ve faaliyet destekleme giderleri.
- c) Araştırma ve geliştirme giderleri.
- d) Tanıtım ve eğitim giderleri.
- e) Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri.
- f) Yönetim ve personel giderleri.
- g) Görevlerle ilgili diğer giderler.

Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz.

Malî saydamlık ve hesap verme sorumluluğu

MADDE 21 — Ajanslar, finansal kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla, kamuoyunu zamanında bilgilendirmekle yükümlüdür. Bu amaçla;

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- b) Yıllık çalışma programı ile bütçenin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- c) Ajanslar tarafından proje ve faaliyetlere sağlanan desteklerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- d) Ajans hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur.

Ajansların malî ve finansal kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve malî denetiminin sağlanmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden,

kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur.

Bütçe

MADDE 22 — Ulusal ve bölgesel düzeyde plân ve programlara, Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanan bütçe, ajansın bütçe yılı içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir. Bütçe yılı takvim yılıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz.

Bütçenin hazırlanması ve kabulü

MADDE 23 — Ajans, Yüksek Planlama Kurulunca, 19 uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ölçütlere göre her yıl haziran ayında genel bütçeden ajanslara yapılacak transferlere ilişkin gösterge niteliğinde belirlenen payların tavanları ile diğer gelir kalemlerine ilişkin tahminleri dikkate alarak bir sonraki yılın bütçesini hazırlar. Ulusal ve bölgesel düzeydeki plân ve programlar dikkate alınarak genel sekreterlikçe hazırlanacak bütçe taslağı ve çalışma programı, ağustos ayı başında yönetim kuruluna sunulur.

Bütçe taslağı yönetim kurulunca kabul edildikten sonra çalışma programı ile birlikte en geç eylül ayı başına kadar görüş alınmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilir. Bütçe, Genel Bütçe Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde kesinleştirilerek Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunulur.

19 uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre yapılacak transfer ödeneği, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bütçesinde gösterilir. Bu ödenek aylık harcama programına göre Devlet Planlama Teşkilatınca ajanslara kullandırılır.

Bütçenin kesinleşme tarihine kadar devam eden işler için yapılacak harcamalar yılı bütçesi ile ilişkilendirilir.

Bütçe sonuçları

MADDE 24 — Bütçe sonuçları, genel sekreter tarafından bütçe döneminin bitiminden sonraki mart ayı içinde yönetim kuruluna sunulur; yönetim kurulunda görüşülerek karara bağlanır.

Bütçe sonuçları onaylanmadığı takdirde İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilir. Bu kurumlar bu Kanunun ve/veya diğer ilgili kanunların ilgili hükümlerine göre işlem tesis eder.

Denetim

MADDE 25 — Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır.

İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur.

Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelenir. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Bu maddeye göre bağımsız denetim yapan kuruluşların ortakları, yöneticileri ve çalışanlarının cezai sorumluluğu hakkında 28/7/1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununun 47 nci maddesinin (B) bendinin (3) numaralı alt bendi ile 48 ve 49 uncu maddeleri hükümleri uygulanır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Muafiyet

MADDE 26 — Ajanslar; bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır.

Uygulanmayacak hükümler

MADDE 27 — Ajans, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir.

MADDE 28 — 19/6/1994 tarihli ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesine aşağıdaki bent eklenmiştir.

"I) Kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek."

MADDE 29 — 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14 üncü maddesine "yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmalarını koordine etmek," ifadesinden sonra gelmek üzere "kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek," ifadesi eklenmiştir.

MADDE 30 — 27/10/1989 tarihli ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinin (f) bendi "nazım ve uygulama imar plânlarını yapmak veya yaptırmak," şeklinde değiştirilmiş, maddeye aşağıdaki (i) bendi eklenmiş ve 3 üncü maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

"i) Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsayan bölgelerde kurulacak kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon görevini, Devlet Planlama Teşkilatının belirleyeceği usûl ve esaslara göre yürütmek,"

GEÇİCİ MADDE 1 — Bütün ajanslar kurulup faaliyete geçene kadar 19 uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca tahsis edilecek transfer ödeneği, kurulmuş ajans sayısı dikkate alınarak belirlenir. Ajanslar kuruldukları tarih itibarıyla yılın geri kalanı için kendilerine düşen payı kullanma hakkını kazanır.

GEÇİCİ MADDE 2 — İlk yıl için ajansta istihdam edilebilecek olan azamî personel sayısı kuruluş kararnamesinde belirtilir.

GEÇİCİ MADDE 3 — Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği kapsamında yürütülen bölgesel programların; bölgelerde yürütülmesi ve koordinasyonu amacıyla oluşturulan proje birimlerinin yürütmekte olduğu iş ve işlemler, bunlara ilişkin hak ve yükümlülükler ile her türlü taşınır mallar, kuruluş kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde ilgili ajansa devredilir.

Söz konusu proje birimlerinde çalışan personelden; görevli olduğu bölgede kurulan ajansın kuruluş kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içerisinde ilgili ajansa başvuranlardan, 18 inci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen öğrenim dalı dışındaki niteliklere sahip olanlar uzman personel, diğerleri ise destek personeli olarak bu Kanunun ilgili hükümlerine göre öncelikle istihdam edilir.

GEÇİCİ MADDE 4 — Kalkınma kurulu, kuruluş kararnamesinin yayımlandığı tarihten itibaren bir ay içinde, ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisinin başkanlığında ilk toplantısını yapar.

Yürürlük

MADDE 31 — Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 32 — Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

7 Şubat 2006

EK 1: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması

TR1: İstanbul

TR10: İstanbul

TR2: Batı Marmara

TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ

TR22: Balıkesir, Çanakkale

TR3: Ege

TR31: İzmir

TR32: Aydın, Denizli, Muğla

TR33: Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak

TR4: Doğu Marmara

TR41: Bilecik, Bursa, Eskişehir

TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova

TR5: Batı Anadolu

TR51: Ankara

TR52: Karaman, Konya

TR6: Akdeniz

TR61: Antalya, Burdur, Isparta

TR62: Adana, Mersin

TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye

TR7: Orta Anadolu

TR71: Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir

TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat

TR8: Batı Karadeniz

TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak

TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop

TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat

TR9: Doğu Karadeniz

TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon

TRA: Kuzeydoğu Anadolu

TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum

TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars

TRB: Ortadoğu Anadolu

TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli

TRB2: Bitlis, Hakkâri, Muş, Van

TRC: Güneydoğu Anadolu

TRC1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis

TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa

TRC3: Batman, Mardin, Şırnak, Siirt

EK.4.

KENT KONSEYİ YÖNETMELİĞİ

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar

Amaç

MADDE 1 – (1) Bu Yönetmeliğin amacı; kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

Kapsam

MADDE 2 – (1) Bu Yönetmelik; kent konseylerinin oluşumunu, yönetim ilkelerini, organlarını, görev ve yetkileri ile çalışma usul ve esaslarını kapsar.

Dayanak

MADDE 3 – (1) Bu Yönetmelik; 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 76 ncı maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

MADDE 4 – (1) Bu Yönetmeliğin uygulanmasında;

- a) Belediye: Kent konseyi oluşumuna yardım ve destek sağlayan belediyeyi,
- b) Kent konseyi: Merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmalarını,
- c) Meclisler ve çalışma gurupları: Kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere Kent konseyinin görev alanlarında, yönetim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş ortak yapıları,
- ç) Yerel gündem 21 programı: Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesinde 1992 yılında kabul edilen ve 21 inci yüzyılın gündemini belirleyen Gündem 21 başlıklı Eylem Planınının 28 inci bölümü uyarınca, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer ortakların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini belirleyerek, kentleri için Yerel Gündem 21 olarak adlandırılan 1997 yılından itibaren uygulanan Türkiye Yerel Gündem 21 Programını,
- d) Yönetişim: Saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını,
- e) YG21: Yerel Gündem 21'i, ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Kent Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve Çalışma İlkeleri

Kent konseyinin kuruluşu

MADDE 5 – (1) Kent konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler seçimlerinin sonuçlarının ilanını takip eden üçüncü ayının ilk haftasının ilk mesai günü, 8 inci maddede belirtilen kişi ve kuruluş temsilcilerinin katılımı ile kurulur.

(2) Kent konseyi genel kurulu ilk toplantısını, belediye başkanının çağrısı üzerine belediye başkanının başkanlığında yapar ve bu toplantıda, genel kurul dışındaki organların seçimi yapılır.

Kent konseyinin görevleri

MADDE 6 – (1) Kent konseyinin görevleri;

- a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- b) Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,
- c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,
- ç) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımçılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- d) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,

- e) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- f) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- g) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- ğ) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- h) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- ı) Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.

Çalışma ilkeleri

MADDE 7 – (1) Kent konseyi, aşağıdaki ilkeler temelinde çalışmalarını sürdürür.

- a) YG21 süreci kapsamında, kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğünde, kentlerin yaşanabilir bir geleceğe taşınmasına katkıda bulunmak,
- b) Türkiye Cumhuriyeti Devletinin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslar arası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirmek,
- c) Kent vizyonunun ve hemşehricilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutmak,
- ç) Kent konseyi, uluslararası gelişmeleri ve ülke koşullarını gözeterek, tarafsız bir yaklaşımla görüş ve önerilerini oluşturmak,
- d) Katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almak,
- e) Değişimi ve yenilikleri önceden fark ederek sonuç odaklı çalışma kültürünü benimsemektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Kent konseyinin Oluşumu ve Organları

Kent konseyinin oluşumu

MADDE 8 – (1) Kent konseyi, aşağıda belirtilen kişi, kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşur.

- a) Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi,
 - b) Belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesi veya bölgelerinin milletvekilleri,
 - c) Belediye başkanı veya temsilcisi,
 - ç) Sayısı onu geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri,
 - d) Meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri,
 - e) Meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri,
 - f) Belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan muhtarların, kendi aralarından seçecekleri en fazla 10 temsilci,
 - g) Beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri,
 - ğ) Varsa üniversiteden bir temsilci, birden fazla olması durumunda her birine temsilen bir üye,
 - h) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatifler, birlikler, konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcileri,
 - ı) Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma guruplarının birer temsilcisi katılır.
- (2) Büyükşehir kent konseyine (g) bendinde belirtilen siyasi partilerden TBMM de üyesi bulunanların ve (h) bendinde belirtilenlerin varsa en üst kuruluşlarının birer temsilcisi katılır.

Organları

MADDE 9 – (1)Kent konseyi aşağıdaki organlardan oluşur:

- a) Genel Kurul
- b) Yürütme Kurulu
- c) Meclisler ve çalışma gurupları

Genel kurul

MADDE 10 – (1) Genel kurul, kent konseyinin en yetkili organı olup yılda iki kez toplanır. Genel kurul belediye meclisi birinci başkan vekilinin, bulunmaması halinde ikinci başkan vekilinin başkanlığında 8 inci maddede belirtilen kent konseyi üyelerinin katılımı ile toplanır.

(2) Genel kurul; genel kurulun, yürütme kurulunun, meclislerin ve çalışma gruplarının seçim ve çalışma esaslarını, bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla, çalışma yönergesi ile belirler.

Yürütme kurulu

MADDE 11 – (1) Yürütme kurulu, genel kurul tarafından iki yıllık süre için seçilen, en az beş kişiden oluşur. Yürütme kuruluna belediye meclisi birinci başkan vekili, bulunmaması halinde ikinci başkan vekili başkanlık eder.

(2) Yürütme Kurulu, genel kurulun gündemini tespit eder ve genel kurul tarafından oluşturulan görüşleri ilgili belediyeye sunar ve uygulamayı izler.

Meclisler ve çalışma grupları

MADDE 12 – (1) Kent konseyleri, görev alanına giren konularda meclis ve çalışma gurupları oluşturabilir.

(2) Meclislerin ve çalışma gruplarının çalışma usul ve esasları genel kurulca belirlenir.

(3) Meclislerde ve çalışma guruplarında oluşturulan görüşler, kent konseyi genel kurulunda görüşülerek kabul edildikten sonra değerlendirilmek üzere ilgili belediye meclisine sunulur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Çeşitli ve Son Hükümler

Toplantı ve görüşme usulü

MADDE 13 – (1) Kent konseyi organları, çalışma yönergelerinde belirlenen yer ve zamanlarda üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olağan olarak toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Oylamada eşitlik çıkması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

(2) Genel kurul, yürütme kurulu başkanı tarafından doğrudan veya 8 inci maddede öngörülen katılımcı sayısının üçte birinin teklifi üzerine olağan üstü toplantıya çağırılabilir.

Görüşlerin ilanı

MADDE 14 – (1) Kent konseyi genel kurulunca oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirildikten sonra belediye tarafından Kent konseyine bildirilir ve uygun araçlarla kamuoyuna duyurulur.

Sekreteryaya hizmetleri

MADDE 15 – (1) Kent konseyinin sekreteryaya hizmetleri, ilgili belediye tarafından önerilecek ve yürütme kurulu tarafından kabul edilecek görevliler tarafından yerine getirilir.

(2) Sekreteryaya hizmetlerini yürüten personel, bu çalışmalarında yürütme kurulu başkanına karşı sorumludur.

Yönerge çıkarma

MADDE 16 – (1) Kent konseyi genel kurulu bu Yönetmeliğe aykırı olmamak kaydıyla uygulama yönergeleri çıkarabilir.

GEÇİCİ MADDE – (1) YG21 Programının uygulandığı yerlerde, kent konseyi veya benzeri adlarla oluşturulmuş yapılanmalar bu Yönetmelik hükümlerine uygun hale getirilir. Kent konseyi bulunmayan belediyelerde ilk toplantı, belediye başkanının çağırısı ile yapılır.

(2) Kent konseyi ve benzeri adlarla oluşturulmuş mevcut yapılanmalara ve ilk toplantıya ilişkin işlemler bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir yıl içerisinde tamamlanır.

(3) Kent konseyi ilk toplantısını, belediye başkanının çağrı yazısında bildirilen gündemle, ilan edilen yer ve tarihte yapar. Bu toplantıda yürütme kurulu oluşturulur.

Yürürlük

MADDE 17 – (1) Bu Yönetmelik, yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 18 – (1) Bu Yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

KAYNAK: Resmi Gazete Tarihi: 08.10.2006 Resmi Gazete Sayısı: 26313

ÖZGEÇMİŞ

1977 yılında Mersin’de doğan Bilal Şinik, ilk ve ortaöğrenimini Mersin’de tamamladı. 1994 yılında İçel Hacı Sabancı Lisesi’ni, 1998 yılında ise İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü’nü bitirdi. Aynı yıl başladığı İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi yüksek lisans programından “Türkiye’de Yerel Demokrasi” başlıklı tez çalışmasıyla 2001 yılında mezun oldu. 2001 yılında aynı enstitüde Kamu Yönetimi bölümünde doktora öğrenimine başladı. 2000 yılından itibaren İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalında araştırma görevlisi olarak çalışan Şinik, Haziran- Ağustos 2005 tarihlerinde Pittsburgh Üniversitesi Batı Avrupa Çalışmaları/Avrupa Birliği Merkezinde misafir araştırmacı olarak bulundu. Evli ve iki çocuk babası olan Şinik, İngilizce bilmektedir.