

**T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE YEREL
YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ**

**F. Burak YERLİKAYA
1030203257**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN
Doç. Dr. Uysal KERMAN**

ISPARTA - 2012



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YÜKSEK LİSANS
TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI**

Tez Savunması I

Tarih: 22/6/2012

Enstitü Yönetim Kurulunun / / tarih ve sayılı kararıyla oluşturulan jürimiz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Bilim Dalı YÜKSEK LİSANS öğrencisi F. Burak YERLİKAYA'nın "Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Dönüşümü" başlıklı tezini incelemek ve değerlendirmek üzere 22/6/2012 tarihinde saat 11.0'da toplanmış ve adayın tez savunmasına almıştır.

Lisansüstü Yönetmeliği Madde 25 uyarınca adaya 60 dakika süreyle teziyle ilgili Ek'te sunulan sorular yöneltilmiştir. Yapılan değerlendirmeler sonunda adayın tezinin aşağıda belirtilen sebeplerle,

☒ **Tezin kabul edilmesine**
(Öğrenci, varsa jüri tarafından gerekli görülen düzeltmeleri yaparak, tezinin onaylı son şeklini bir (1) ay içinde Enstitü'ye teslim etmelidir.)

☐ **Tezde düzeltme verilmesine**
(Öğrenci, tezde gerekli görülen düzeltmeleri yaptıktan sonra üç (3) ay içinde savunmasını yineleyecektir.)

☐ **Tezin reddedilmesine**
(Öğrenci, yeni tez konusu belirlemelidir.)

***Tez adı değişikliği yapıldı/yapılmadı.**
oy birliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.
Gereği için arz olunur.

Jüri	Adı Soyadı	İmza
Danışman	:Doç. Dr. Uysal KERMAN	
Üye	:Doç. Dr. Yakup ALTAN	
Üye	:Yrd. Doç. Dr. Selim KANAT	

Ek : Herbir jüriye ait tez değerlendirme jüri raporları

Enstitü Yönetim Kurulu Kararı	Tarih:	Karar No:
Bu form danışman tarafından düzenlenerek 3 gün içerisinde ilgili Anabilim Dalı aracılığı ile Enstitüye teslim edilir.		



T.C.

SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum "Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Dönüşümü" adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya'da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.


F. Burak Yerlikaya
22.06.2012

ÖZET

AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ

F. Burak YERLİKAYA

Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü

Yüksek Lisans Tezi, 119 sayfa, Haziran 2012

Danışman: Doç. Dr. Uysal KERMAN

Dünya, birbirine zıt gibi görünen iki değişme sürecini birlikte yaşamaktadır. Birinci süreç küreselleşme, ikincisi ise yerelleşmedir. Türk yönetim yapısı küreselleşme deneyimini yaklaşık 20 yıldır etkili bir şekilde yaşamaktadır. Bununla beraber Avrupa Birliği’nin gelişimiyle ağırlığını hissettiren yerelleşme ve bölgeselleşme kavramları da son 10 yıllık süreçte yönetim sistemini dönüştürmektedir.

Çalışmanın amacı bu dönüşümü irdelemektir. Bu amaçla Avrupa Birliği’nin gelişim sürecinde ortaya çıkan subsidiarite ve çok düzlemli yönetişim gibi kavramlar teorik olarak ele alınarak dönüştürücü etkileri üzerine tartışılmıştır. Çalışmanın önemli bir kısmı niteliksel içerik analizi yöntemiyle araştırma konusu olan belgelerin incelenmesine ayrılmıştır. Analiz bulguları Avrupa Birliği’nin yerel yönetimlerde beklediği dönüşümün nitelikleri ve Türk mevzuatının bu beklentileri karşılama düzeyini göstermiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Avrupa Birliği, Subsidiarite,
Dönüşüm

ABSTRACT

TRANSFORMATION OF TURKISH LOCAL GOVERNMENTS ON THE PROCESS OF EUROPEAN UNION

F. Burak YERLİKAYA

Süleyman Demirel University, Department of Public Administration
MA Thesis, 119 pages, June 2012

Supervising Professor: Assoc. Prof. Dr. Uysal KERMAN

World is experiencing seemingly two opposite processes of change. First is the globalization whereas second is the localization. Turkish administrative structure is effectively experiencing globalization for nearly 20 years. At the same time, by the development of European Union, the localization and regionalization concepts, that have been heavily felt in the last 10 years, are transforming the administrative system.

The study aims to elaborate this transformation. For this purpose, concepts such as the subsidiarity and multi level governance emerged in the development process of the European Union addressed theoretically and their transformative effects are discussed. An important part of the study consists of examination of the documents with qualitative analysis method regarding the subject of research. the findings of the analysis demonstrated the expectations of the European Union from the local governments of Turkey and the qualification level of Turkish legislation in this aspect.

Keywords: Local Governments, European Union, Subsidiarity,
Transformation

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR	xi
TABLolar LİSTESİ	xii
ŞEKİL LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1 AVRUPA BİRLİĞİ FİKRİNİN DOĞUŞU.....	3
1.2. AVRUPA TOPLULUKLARININ ORTAYA ÇIKIŞI	5
1.2.1. Schuman Planı, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu	5
1.2.2. Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu.	7
1.2.3 Avrupa Tek Senedi	9
1.3. BİRLİĞİN İNŞASI	11
1.3.1. Maastricht Antlaşması ve Kurumsal Yapı	11
1.3.2. Amsterdam Antlaşması	13
1.3.3. Nice Antlaşması	14
1.3.4. Anayasa Oluşturma Girişimleri ve Lizbon Antlaşması.....	15

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÜTÜNLEŞMESİNDE ETKİLİ OLAN KURAMLAR ve YEREL YÖNETİMLERDE YENİ EĞİLİMLER

2.1. AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNDE ETKİLİ OLAN KURAMLAR.....	18
2.1.1. Federalist Yaklaşımlar.....	18
2.1.2. Supranasyonel Yaklaşımlar.....	20
2.1.2.1 Fonksiyonel (İşlevsel) Yaklaşım.....	20
2.1.2.2 Neo-Fonksiyonel(Yeni-İşlevsel) Yaklaşım.....	21
2.1.3. Devlet Merkezli Hükümetlerarası Yaklaşımlar.....	22
2.1.3.1 Neo-Realizm.....	23
2.1.3.2 Liberal Hükümetlerarasıcılık.....	24
2.2. SUBSİDİARİTE.....	27
2.3. ÇOK KATMANLI YÖNETİŞİM	30
2.4 BÖLGESELLEŞME VE YAPISAL FONLAR	34
2.5. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI.....	36
2.6. AVRUPALILAŞMA.....	39

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ VE AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ETKİSİ

3.1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHİ VE YAPILANMASI	47
3.2. YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI.....	50
3.2.1. Belediye.....	51
3.2.2. İl Özel İdareleri	55
3.2.3. Köyler.....	57
3.2.4. Mahalli İdare Birlikleri.....	59
3.3. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİ ÜZERİNE ETKİLERİ.....	61
3.3.1 Türkiye’de Subsidiarite Tartışmaları.....	61

3.3.2. Katılım Öncesi Mali Fonlar ve LAR Projeleri	63
3.4.1. AB Mali Yardımları Kapsamında Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri	65
3.4.1.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi I. Aşama (LAR I).....	66
3.4.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi II. Aşama (LAR II)	69
3.5. AB RAPORLARI, ULUSAL PROGRAMLAR VE KANUNLAR ÜZERİNDEN YEREL YÖNETİMLERDE DÖNÜŞÜMÜN ANALİZİ	71
3.5.1. İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri Üzerinden Dönüşüm Beklentilerinin Analizi	71
3.5.1.1. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 1998 Düzenli Raporu	71
3.5.1.2. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 1999 Düzenli Raporu	72
3.5.1.3. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2000 Düzenli Raporu	72
3.5.1.4. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2001 Düzenli Raporu	74
3.5.1.5. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2002 Düzenli Raporu	74
3.5.1.6. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2003 Düzenli Raporu	75
3.5.1.7. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2004 Düzenli Raporu	76
3.5.1.8. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2005 Düzenli Raporu	78

3.5.1.9. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2006 Düzenli Raporu	79
3.5.1.10. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2007 Düzenli Raporu	79
3.5.1.11. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2008 Düzenli Raporu	80
3.5.1.12. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2009 Düzenli Raporu	80
3.5.1.13. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2010 Düzenli Raporu	81
3.5.1.14. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2011 Düzenli Raporu	82
3.5.1.15. Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (8 Mart 2001)	83
3.5.1.16. Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (19 Mayıs 2003)	84
3.5.1.17. Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (23 Ocak 2006)	84
3.5.1.18. Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (18 Şubat 2008)	85
3.5.1.19. Beklentilerin Değerlendirmesi	85
3.5.2. Ulusal Programlar Üzerinden Dönüşüme Yönelik Taahhütlerin Analizi	86
3.5.2.1. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (2001)	87
3.5.2.2. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (2003)	89
3.5.2.3. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (2008)	90
3.5.2.4. Taahhütlerin Değerlendirmesi	91

3.5.3. Yerel Yönetimlere Dair Yeni Mevzuat Üzerinden Gerçekleştirilen Reformların Analizi ve Değerlendirmeler	93
SONUÇ	104
KAYNAKÇA	109
ÖZGEÇMİŞ	119

KISALTMALAR

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğı
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AST	Avrupa Savunma Topluluğu
AT	Avrupa Topluluğu
Bkz	Bakınız
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ECU	European Currency Unit
EFTA	European Free Trade Association
EPB	Ekonomik ve Parasal Birlik
LAR	Local Administration Reform
md.	Madde
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
vb.	ve benzeri
vd.	ve diğerleri

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Farklı Dönemlerdeki Düzenleme Biçimlerinin Özellikleri.....	31
Tablo 2. Çok Katmanlı Yönetişimin Türleri.....	33
Tablo 3: Nüfusa Göre Belediye Sayıları.....	50
Tablo 4: Belediye Nüfusunun Genel Nüfusa Oranı	51
Tablo 5: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Bileşenleri.....	64
Tablo 6: Çevre Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması.....	93
Tablo 7: Fikri Mülkiyet Hukuku Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması.....	95
Tablo 8: Bölgesel Politika Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması.....	95
Tablo 9: Eğitim ve Öğretim Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması.....	97
Tablo 10: Yürütme Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması.....	98
Tablo 11: Mali ve Bütçesel Hükümler Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması.....	100
Tablo 12: Ekonomik ve Sosyal Haklar Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması.....	100
Tablo 13: İşletmeler ve Sanayi Politikası Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması.....	101
Tablo 14: Kamu Yönetimi Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması.....	101
Tablo 15: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması.....	103

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1. Liberal Hükümetlerarası Yaklaşımın Analiz Çerçevesi.....	26
--	----

GİRİŞ

Dünyada yaşanan gelişmeler doğrultusunda eskiye ait kavramlar ve kurumlar yerini yeni kavramlar ve kurumlara bırakmaya devam etmektedir. Yakın geçmişte üzerinde tartışılması bile düşünülemeyen ulus-devlet olgusu, ulus-üstü organizasyonlar ve yeni uluslararası siyasal ve ekonomik oluşumlar sayesinde olumsuz projeksiyonlarda giderek dönüşen diğer bir deyişle eski statik yapısından kurtulmuş bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Küreselleşme olgusu, teknolojide yaşanan baş döndürücü gelişmeler yeni sorunları beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda yerel yönetimlere bakış açısının da değişmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Küreselleşen sorunlar ve uluslararası ilişkiler sisteminde yerel yönetimlerin önemi azalmak yerine aksine giderek artmaktadır. Dünya, birbirine zıt gibi görünen iki değişme sürecini birlikte yaşamaktadır. Birinci süreç küreselleşme, ikincisi ise küreselleşme ekseninde ortaya çıkmış olan yerelleşmedir. Türk yönetim yapısı küreselleşme deneyimini yaklaşık 20 yıldır etkili bir şekilde yaşamaktadır. Bununla beraber Avrupa Birliği'nin gelişimiyle beraber ağırlığını hissettiren yerelleşme ve bölgeselleşme kavramları da son 10 yıllık süreçte Türk yönetim sistemini dönüştürmektedir.

Çalışmanın amacı bu dönüşümü irdelemektir. Bu amaçla Avrupa Birliği (AB)'nin gelişim sürecinde ortaya çıkan subsidiarite ve çok düzlemli yönetim gibi kavramlar teorik olarak ele alınarak dönüştürücü etkileri üzerine tartışılmıştır. Çalışmanın önemli bir kısmı niteliksel içerik analizi yöntemiyle araştırma konusu olan belgelerin incelenmesine ayrılmıştır. Bu yönüyle çalışma, çokça irdelenmiş olan konuya farklı bir bakış açısı getirmektedir.

Çalışmanın hazırlanmasında işlenen konularla ilgili geniş literatür taramalarına yer verilmiş ve teorik açıdan ele alınan kavramların önemli noktaları açıkça ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Ayrıca İlerleme Raporları, Ulusal Programlar ve yerel yönetim reform kanunları niteliksel analiz yöntemiyle incelenerek tablolar halinde çıktılar üretilmiştir. Bu şekilde dönüşümün ve dönüşüme dair yeterlilik seviyelerinin açıkça aktarılabilmesi amaçlanmıştır.

Tezin ilk bölümünde Avrupa bütünleşmesi konusu ele alınmıştır. Çalışmaya Avrupa bütünleşmesi ile başlanmasının sebebi ortaya çıkan yeni paradigmaları oluşum süreçleri içerisinde takip edebilmektir.

İkinci bölümde ise Avrupa bütünleşmesinde etkili olan kuramlar ile bütünleşmenin ortaya çıkardığı ve son yıllarda yönetim paradigmasını değiştiren subsidiarite, çok düzeyli yönetim, bölgeselleşme ve Avrupalılaşma kavramları teorik olarak açıklanmaya çalışılmıştır.

Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminden kısaca bahsedilmiş ardından yeni yerel yönetim yasaları çerçevesinde yerel yönetim birimleri irdelenmiştir. Türkiye’de subsidiarite tartışmaları ve katılım öncesi mali fonlarında değerlendirmeleri yapılmıştır. Son olarak ise niteliksel içerik analizi yöntemiyle İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri üzerinden AB’nin Türkiye yerel yönetimlerine yönelik beklentileri elde edilerek bu beklentileri tatmin etmeye yönelik olarak Ulusal Programlarda sözü edilen taahhütler ve bahsedilen beklentileri karşılamaya yönelik yerel yönetim kanunları ve ilişkili mevzuattaki düzenlemeler belirlenmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1 AVRUPA BİRLİĞİ FİKRİNİN DOĞUŞU

Avrupa'nın bütünleşmesi fikri, kıtanın uzun ve genelde savaşlarla dolu tarihinde sık sık gündeme gelmiş bir konudur (Dinan, 2009: 17). Kökleri Antik Yunan'a dayandırılan bu fikir her çağda farklı şekillerle de olsa dile getirilmiştir. Platon Antik Yunan şehir devletlerinin dağınık olarak yaşayıp bir birlik oluşturmamalarının yarattığı olumsuzluğu belirtmiş; Ortaçağ'da, Şarلمان'ın Kutsal Roma İmparatorluğu altında Endülüs Emevileri'ne karşı bir birlik oluşturulmuş; St. Thomas Aquinas'ın ortaya koyduğu “ortak iyilik” kavramı bugünün Avrupa Birliği'nde yaratılan karşılıklı bağımlılık ilkelerine ışık tutmuştur. Dante ise *De Monarchia* (Monarşi Üzerine) adlı kitabında, yaşadığı dönemin kaotik özelliklerini giderebilmek için farklı kanunlarla yönetilen devletlerin tek bir monarşi altında toplanıp *Pax Romana'nın* yeniden canlandırılması gerektiğini ileri sürmüştür (Dedeoğlu, 2003: 20-25).

İlerleyen dönemlerde ise Emeric Crusé, *Yeni Cynée* (1623) adlı yapıtında, tarafsız bir kentte tüm Avrupa hükümdarlarının elçilerinden oluşan bir “meclis” kurulmasını önermiş, tam olarak on beş yıl sonra ise Duc de Sully, *Anılar* (1638) adlı yapıtında barışın sağlanması için bir Avrupa Federasyonunun gerekliliğinden bahsetmiştir. Daha sonraları William Penn, Immanuel Kant ve Victor Hugo da kalıcı barışın temini için bütünleşmeye yönelik fikirlerini ifade eden eserler yazmışlardır (Günüğur, 2007: 3-4).

Tamamı, içinde bulunduğu çağın kaotik yapısına son vermek amacıyla ortaya atılan bu fikirler, 20. yüzyılda da geçerliliğini korumaya devam etmiştir. Özellikle dünya savaşlarının yıkıcı etkisi bu dönemde daha gerçekçi adımların atılmasını sağlamıştır. I. Dünya Savaşı sırasında yaşanan dehşet ve ardında bıraktığı belirsizlik ortamı birleşik Avrupa yönündeki bir hareketi başlatmıştır. Richard Coudenhove-Kalergi'nin Pan-Avrupa baskı grubu, Fransa ve Almanya'yı merkez alan bir federal

Avrupa devletleri birliği için çağrıda bulunmuştur. Pan-Avrupa Birliği kısa ömürlü bir siyasi hareket olsa da Fransız politikacı ve dışişleri bakanı Briand, Alman mevkidaşı Stresemann ve İngiliz dışişleri bakanı Chamberlain'in 1925 yılında, I. Dünya Savaşı'nın yaptırımlarını yumuşatan ve Ruhr ve Loraine kömür bölgelerinin silahsızlandırılmasını öngören Locarno Antlaşmaları'nın imzalanmasında etkili olmuştur. (Dinan, 2009: 19, Dedeoğlu, s: 44). Ancak, barışçı birleşmeye yönelik bu çabalar, o dönem baskın olan milliyetçilik ve emperyalizm dalgaları karşısında gerçek bir atılım yapamamış (Bozkurt, Özcan, Köktaş, 2008: 4) ve II. Dünya Savaşı'nın patlak vermesinin önüne geçilememiştir.

Avrupa devletleri açısından II. Dünya Savaşı'nın iyi olan tek bir sonucu varsa o da aralarındaki çekişmenin ne kadar yıkıcı olduğunun anlaşılmasıdır. Sonu gelmeyen bu yıkım ve savaşların, devletlere kazançtan çok zarar getirdiği görülmüştür.

İngiltere, savaş sırasında federalist fikirleri şekillendiren sürgündeki Avrupalı siyasetçilere ev sahipliği yapmıştır. İngiliz federalizmi, başta İtalya olmak üzere Avrupa'daki direniş hareketlerini etkilemiştir. İtalyan Altiero Spinelli ve diğer demokrat sosyalistler Avrupa'da federalist bir bütünleşmeyi öngören "Ventotene Manifestosu'nu" bu dönemde yayınlamışlardır. Nazi Avrupası'nda gizlice yayılan bu bildiri birçok direniş grubunu etkilemiş ve özellikle bu manifestodan ilham alan İtalyan federalistler "Uluslararası Federalist Deklarasyon'u" ortaya koymuşlardır (Dinan, 2009: 21-22). Bununla beraber çok sayıda hükümet-dışı organizasyon da Avrupa'da halklar arası bütünleşmeye yönelik hareketlere girişmiştir.

Hükümetler açısından bakıldığında ise 1940 yılında Jean Monnet, Fransa ve İngiltere'nin egemenliklerini birleştirmelerini, Toynbee ise iki devletin savunma, ekonomi ve Avrupa vatandaşlığı konusunda ortaklığa gitmelerini önermiştir. Benzer biçimde Paul-Henri Spaak da, 1944'de Fransa, Belçika ve Hollanda arasında ekonomik, siyasal ve askeri bir birlik kurmaları için çağrıda bulunmuştur. Aynı yıl, Lüksemburg, Hollanda ve Belçika arasında gümrük birliği antlaşması imzalanmış, ancak uygulaması savaş sonrasına bırakılmıştır (Dedeoğlu, 2003: 45). Savaş sonrasında, İngiliz devlet adamı Winston Churchill'in 19 Eylül 1946'da Zürih'te yaptığı tarihi konuşmada bir tür "Avrupa Birleşik Devletleri" kurulması için çağrıda bulunması, Avrupa bütünleşmesi

yönünde ortaya konulan ilk resmi iradedir. (Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, 2002: 1).

1.2. AVRUPA TOPLULUKLARININ ORTAYA ÇIKIŞI

Şubat 1945’de II. Dünya Savaşının sona ermesiyle birlikte bütünleşme yolunda daha somut adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, Avrupa bütünleşmesi için üç temel neden sıralanmaktadır. Bunlardan ilki, Avrupa’ya hep zarar vermiş olan Almanya’nın uluslararası ya da uluslararası bir yapıda Fransa ile bir araya getirilerek geleneksel düşmanlıklarının barışçı bir yolla çözülmesi; ikincisi, savaş sonrası oluşan iki kutuplu yapıda Avrupa’nın Sovyet tehdidini daha derinden hissetmeye başlaması; sonuncusu ise Batı Avrupa devletlerinin ekonomik güçlerini bir ortak pazar içinde bir araya getirerek ABD ekonomisine bağımlılığı azaltmak istemesidir (Günoğur, 2007: 3-4).

Bu temel amaçlarla yola çıkan Avrupa devletleri, 1948 yılında “*Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü*”nü (Organization for European Economic Cooperation - OEEC), 1949 yılında ABD ve Kanada’nın da katılımıyla, merkezi Brüksel’de olan “*Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü* (North Atlantic Treaty Organization - NATO)” ile siyasi bir işbirliği örgütü olan “*Avrupa Konseyi*”ni (Council of Europe) kurmuşlardır (Tecer, 2007: 10).

1.2.1. Schuman Planı, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

9 Mayıs 1950’de, Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman, eski Milletler Cemiyeti Genel Sekreteri Jean Monnet’in tasarısına dayanarak, Avrupa Devletlerini, kömür ve çelik üretimini uluslararası bir kuruma devretmeye davet etmiştir

(<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105&l=1>, 14.07.11). Daha sonra “Schuman Planı” olarak da adlandırılan bu bildiride yer alan¹;

“...Fransız Hükümeti'nin önerisi, diğer Avrupa ülkelerinin de katılımına açık bir kuruluş çerçevesinde, Fransız-Alman kömür ve çelik üretiminin bir bütün olarak ortak bir yüksek merci altında bir araya getirilmesidir.

Kömür ve çelik üretiminin bu şekilde bir araya getirilmesi, Avrupa federasyonunun ilk adımı olarak ekonomik gelişme için gerekli ortak temellerin derhal atılmasını sağlayacak, böylece uzun süredir savaş mühimmatı üretimi yapan ve bundan hep zarar gören bölgelerin kaderini değiştirecektir.

Bu şekilde sağlanacak üretim dayanışması, Fransa ile Almanya arasında savaş çıkması ihtimalini düşüncelerden sileceği gibi madden de imkansız kılacaktır. Katılmaya istekli bütün ülkelere açık olacak olan ve nihai olarak tüm üye ülkelere sınaî üretimin temel unsurlarını aynı şartlarla sağlayacak olan bu güçlü ve üretken birim, ülkelerin iktisadî birleşmesinin gerçek temelini atacaktır...”

ifadelerinden, asıl amacın birleşik bir Avrupa olduğu açıkça görülmektedir.

Pratik anlamıyla günümüzdeki Avrupa bütünleşmesinin temelleri bu plana dayandırılmaktadır. Uzun tartışmalar ve asıl plan üzerinde yapılan değişikliklerden sonra 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nu (AKÇT) kuran Paris Antlaşması² imzalanmış ve Avrupa’da federal içerikli bir bütünleşme süreci başlamıştır (Arıkan, 2005: 15). Paris Antlaşmasının 7. maddesine bakıldığında³ ortaya çıkan yeni yapının, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için, istişari komite ile desteklenen Yüksek Otorite, Genel Kurul, Bakanlardan oluşan Özel Konsey ve Adalet Divanı olmak üzere dört ayrı organa sahip olduğu görülmektedir (Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, Article No:7).

AKÇT, kısa dönemde zengin kömür ve çelik yatakları olan Ruhr bölgesi sorununu çözmede, uzun dönemde ise geleneksel Fransız-Alman düşmanlığını gidermekte başarılı olmuştur (Dinan, 2009: 83). Bugünkü AB’nin bütünleşme ve barış çabalarının temelini, II. Dünya Savaşı’nda savaş ve sanayi sektörünün iki ana

¹ Bildirinin Türkçe metni için bkz: http://www.belgenet.com/arsiv/ab/schuman_bildirgesi.html.

² Antlaşmaya taraf olan altı devlet şunlardır: Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg.

³ Antlaşmanın İngilizce tam metni için bkz: <http://www.ena.lu/?lang=2&doc=16303>.

hammaddesi olan kömür ve çelik alanında başlatılan işbirlikleri oluşturmuştur (Tecer, 2007:12). Ayrıca AKÇT, hedefleri ve gücü sınırlı olmasına rağmen Avrupa hükümetlerinin önemli yetkiler devrettiği ilk uluslararası organizasyon olması açısından da önemlidir (McCormick, 2011: 54). Jean Monnet bu konudaki heyecanını, Paris Antlaşması'nın, Bundestag'da oylandığı gün, Konrad Adenauer'e çektiği telgrafta: "Avrupa doğdu, yaşasın Avrupa"⁴ (Milward, 2005: 314) sözleriyle ifade etmiştir.

1.2.2. Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği - (SSCB) arasında ortaya çıkan soğuk savaş ortamıyla gerilen doğu-batı ilişkileri NATO'nun kurulmasında etkili olmuştur. Bunu takiben 1950 yılında Kore Savaşının çıkması üzerine ABD, olası bir Sovyet saldırısına karşı Avrupa'da bir güvenlik işbirliğinin kurulması için baskı yapmaya başlar (Tecer, 2007: 12). Bununla beraber AKÇT'nin kurulması, Avrupa devletlerini bütünleşmeyi daha ileri boyutlara taşımak için cesaretlendirmiştir. Tüm bunların sonucunda Fransız Hükümetinin teklifiyle, AKÇT'yi kuran altı ülke tarafından 27 Mayıs 1952 tarihinde "Avrupa Savunma Topluluğu (AST)" kurulmuştur. Fakat daha sonraları Almanların silahlanmasından doğan hoşnutsuzlukla yine Fransızların itirazları sonucunda, AST ve "Avrupa Siyasi Birliği", 1954 senesinde faaliyetlerini durdurmuşlardır (Dedeoğlu, 2003: 50).

Başarısızlıkla sonuçlanan bu girişimlerin ardından, bütünleşme çalışmaları Roma Antlaşmaları çerçevesinde "Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET)" kurulana kadar durma noktasına gelmiştir.

Bu durağanlık, AKÇT Danışma Komitesi'nin; 1956 yılında "Spaak Raporu" diye bilinen planını açıklamasıyla sonlanmıştır. Fikir babasının adıyla anılan Spaak Raporu, nükleer enerji üretimi ve ortak Pazar oluşturulması olmak üzere iki alanda daha bütünleşmeye gidilmesini önermiştir (Bozkurt, Özcan, Köktaş, 2008: 17-18).

⁴ Europe is born, long live Europe!

Hazırlanan rapor, AKÇT'ye üye altı devlet tarafından olumlu karşılanmış ve 25 Mart 1957'de, AET ve AAET'yi kuran Roma Antlaşmaları imzalanmıştır.

Tecer'e (2007: 13) göre AET'nin nihai amacı Avrupa'da ekonomik bütünleşmenin yanı sıra, siyasal bütünlüğün de sağlanmasıdır. Bunun için, üye ülkeler arasında malların, hizmetlerin, sermayenin ve iş gücünün serbest dolaşımının sağlanması ve gümrük birliğine dayanan ortak bir pazarın kurulmasına yönelik hedefler belirlenmiştir. AAET'nin temel hedefi ise, atom enerjisinin barışçı amaçlarla kullanımını garanti altına almak ve nükleer sanayinin bu amaç doğrultusunda hızla kurulmasını ve geliştirilmesini sağlamaktır (Tecer,2007: 13).

Roma Antlaşmaları Avrupa bütünleşme tarihinde önemli bir noktayı teşkil etmektedir. AKÇT'yi kuran Paris Antlaşmasının elli sene için geçerli olmasının aksine bu antlaşmalar herhangi bir süre ile sınırlandırılmamıştır. Bu durum Avrupa devletlerinin bütünleşme yolunda önemli ve geri alınamayacak bir adım attıklarını göstermektedir (The Establishment of EEC and Euratom, www.ena.lu, 25.07.2011).

AET, AKÇT ile benzer bir kurumsal yapıya sahiptir. Bu kurumsal yapı karar alma süreçlerinde etkili bir Bakanlar Konseyi, yarı-yönetmelik yetkiye sahip atanmış bir Konsey ve Adalet Divanı'ndan oluşmaktadır (McCormick, 2011: 54).

Üye devletler arasında gümrük birliğine dayalı bir ortak pazarın oluşturulmasını hedefleyen AET, bu hedefe ulaşmayı, taraflar arasında malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına dayandırmıştır. Her ne kadar bu hedeflere ulaşamamış olsa da, AET ile başlayan bütünleşme süreci, ülkeler arasında ekonomik bağımlılığı arttırmıştır (Arıkan, 2005: 15).

Bu gelişmeleri takiben, AET'nin dışında kalan Avrupa ülkeleri (İngiltere, Avusturya, Danimarka, Norveç, Portekiz, İsveç ve İsviçre) tarafından 4 Ocak 1960'da Stockholm'de imzalanan bir sözleşme ile "Avrupa Serbest Ticaret Birliği" (European Free Trade Association - EFTA), AET'ye alternatif bir yapı olarak kurulmuştur. EFTA üyelerinin daha sonraları AET'ye katılmaları ile bu birlik önemi yitirmiştir (Tecer, 2007: 13-14).

Bununla beraber her bir topluluk için farklı yönetsel yapıların oluşması Günuğur tarafından "kurumsal enflasyon" olarak tanımlanmaktadır (Günuğur, 2007: 23). Ortaya

ıkan kurumsal eşitlilik, 8 Nisan 1965 tarihinde Brüksel’de AKÇT, AET ve EURATOM’un birleştirilmesine ilişkin “Birleşme (Füzyon) Antlaşması” imzalanmasıyla son bulmuştur. Bu antlaşma sonucunda, tek bir Konsey, Komisyon ve Parlamento kurulmuş (Coşkun, 2001: 62), bütçeler birleştirilmiş ve örgüt “Avrupa Topluluğu (AT)” olarak adlandırılmıştır (Tecer, 2007: 14).

1.2.3 Avrupa Tek Senedi

1970’li yıllarda yaşanan petrol krizinin dünyada yol açtığı ekonomik durgunluk ve finansal darboğazlar AT üyesi ölkelerde de görölmüştür. Ekonomik bütünleşme hedefleri doğrultusunda 1960’lı yıllarda kaydedilen ekonomik gelişmeler yavaşlamış; durgunluk ve gerileme süreci başlamıştır. Ekonomik açıdan ise Topluluk, ABD ve Japonya ile rekabet edebilecek sanayiye sahip değildir. (Tecer, 2007: 15). Bunun yanı sıra 1971 yılında ABD’nin Bretton Woods sisteminin sonunu öngören bazı tedbirler alması Topluluk için yeni bir sabit döviz kuruna ihtiyaı arttırmıştır. Yaşanan bu sorunları engellemek amacıyla 1979 yılında Avrupa Parasal Sistemi yürürlüğe girmiştir. Buna göre döviz kuru mekanizması, Avrupa Para Birimi (European Currency Unit - ECU) adlı yeni bir araçla yönetilmeye başlanmıştır (McCormick, 2011: 60). Gelişim sürecinde çeşitli sorunlara neden olsa da bu sistem, Topluluk devletlerinin tek bir para birimine zihinsel olarak yakınlaşmasını sağlamıştır.

1986 senesine gelindiğinde Avrupa Topluluğu 322 milyon nüfusa ve dünya ticaret hacminin beşte birine ulaşmıştır. Aynı zamanda AT kendi yönetim, hukuk ve temsil yapılarını da oluşturmuştur. Fakat bütünleşmeye yönelik gelişmeler sağlam temeller üzerine kurulamamıştır. Kararlar genellikle hükümet liderleri ve teknokratlar tarafından alınmaktadır ve vatandaşlar kendi adlarına neler yapıldığından habersizdir. Gümrük birliği kurulmuş olmasına rağmen tam olarak işlevsellik kazanamamıştır ve tüm Avrupa’da tek bir para birimi olmadan ortak pazarın kurulması mümkün görölmemiştir. AT liderleri bu sorunların çözümüne yönelik iki girişimde bulunmuştur. Bunlardan ilki Avrupa Parasal Birliği’nin başlatılması diğeri ise Avrupa Tek Senedi’nin imzalanmasıdır. (McCormick, 2011: 59).

AT'nin bütünleşme sürecinde karşılaştığı önemli bir sorun da, milli pazarların bölünmüşlüğü ve bu durumun maliyetleri arttırmasıdır. Avrupa'da bir iç pazarın yaratılması, Avrupa Toplulukları'nı kuran Roma Antlaşması'nın 2. maddesinde belirtilmesine rağmen, bu amaca henüz ulaşamamıştır (Karluk, 2002: 43). Üye ülkeler arasında kurulan ortak pazara karşın, malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımına engel olan tarife dışı uygulamalar giderek artmıştır (Tecer, 2007: 15). Örneğin ülkeler arasındaki üretim standartlarında ve KDV oranlarında farklılıklar gözlenmiş, kişilerin dolaşımına dahi sınırlar getirilmişti (Günuğur, 2007: 24). Bunlarla beraber enflasyon, işsizlik ve üye devletlerin kendi iç sanayilerini sübvansiyonlar gibi tarife dışı bariyerlerle korumaya çalışmaları ortak pazarın işlevselliğini azaltmıştır (McCormick, 2011: 60).

Tüm bu olumsuzlukların giderilmesine yönelik olarak Komisyon konuyla ilgili “Beyaz Kitap”⁵ adı verilen bir rapor hazırladı (Günuğur 2007: s24). Bu raporla, Jacques Delors başkanlığındaki komisyon, o tarihteki üye ülkelerin başkanlarına, Haziran 1985'te, 300 kadar mevzuat önerisi ve bunlarla birlikte, 1992 sonuna kadar Topluluk içi her türlü engelin kaldırılmasına yönelik ayrıntılı bir takvim sunmuştur. Aynı yıl düzenlenen Milano zirvesinde devlet ve hükümet başkanları, Komisyona tek Pazar programının uygulanması görevini vermişlerdir (Bozkurt, vd., 2008: 24). Ayrıca Avrupa Tek Senedi'nin imzalanmasında, aynı yıllarda gerçekleşen Fountainebleau Avrupa Konseyi, Dooge Raporu ve Hükümetlerarası Konferans'ında etkisi olmuştur.⁶

Tüm bu çalışmalar sonucunda Avrupa Tek Senedi, zamanın on iki üye devleti tarafından 28 Şubat 1986'da imzalanmış fakat, Danimarka ve İrlanda'da onay işlemleri uzadığı için 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe girmiştir (Karluk, 2002: 69).

Avrupa Topluluklarını kuran Paris ve Roma Antlaşmaları'nın imzalanmasından bu yana ilk büyük değişiklik Avrupa Tek Senediyle yapılmıştır. Özetle bu metnin kabul edilmesi, Topluluğun Britanya'ya açılmasının arkasından üyeler arasındaki anlaşmazlıklar nedeniyle baş gösteren büyük bir krizi sona erdirmiştir. Bu antlaşma iç pazarın tamamlanmasını organize eder, Avrupa Parlamentosu'nun rolünü güçlendirir,

⁵ White Paper

⁶ Detaylı bilgi için bkz: <http://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/be52c2a6-47ec-4917-bf96-58eaa9ae8682>, (06/12/2011)

Konsey’de nitelikli çoğunluğun oyunu yaygınlaştırır, kurum olarak Avrupa Konseyi’ni oluşturur, dış siyasetlerin koordinasyonu ile ilgili iradeleri ifade eder ve aynı zamanda iktisadi ve parasal işbirliğinin kurallarını belirler (Mathieu, 2006: 16).

1.3. BİRLİĞİN İNŞASI

1950’lerden 1990’lı yıllara kadar yaşanan süreç boyunca inişler ve çıkışlara sahne olan bütünleşme serüveni Maastricht Antlaşması’nın imzalanmasıyla daha derin bir ortaklığın kurulması yolunda bir adım daha atılmıştır.

1.3.1. Maastricht Antlaşması ve Kurumsal Yapı

1950’lerden itibaren atılan adımlar ve giderek daha fazla konuda ortaklık geliştirilmesi sonucunda Avrupa’da “Birlik” aşamasına geçilmesi söz konusu olmuştur. Bununla beraber uluslararası sistemde iki bloklu yapının ortadan kalkması, iki Almanya’nın birleşmesi ve Doğu bloğunda yer alan devletlerin sosyalizm sonrasında ekonomik ve siyasal kriz içine düşmeleri gibi unsurlar da bütünleşme çabalarını hızlandırmıştır (Dedeoğlu, 2003: 57). Ortak pazarın tamamlanması için mali ve sosyal koordinasyona ihtiyaç olduğuna yönelik inanç ve Topluluk vatandaşlarının gelinen aşamadan duydukları memnuniyetsizlik nedeniyle bütünleşmeden yana olmaları (Bozkurt, Özcan, Köktaş, 2008: 26) Maastricht Antlaşması’nın imzalanmasını sağlayan sürece girilmesinde önemli faktörlerdir.

1992 yılı, temelleri Paris ve Roma Antlaşmalarına dayanan Avrupa bütünleşmesi için çok önemli gelişmelerin yaşandığı bir yıldır. Bu yıl içerisinde hem Avrupa Tek Senedi’nin öngördüğü biçimde ortak pazarın kurulumu tamamlanmış, hem de

Topluluğu, Avrupa Birliği'ne dönüştürecek olan Maastricht Antlaşması⁷ imzalanmıştır (Ülger, 2008: 63).

Maastricht Anlaşması'nı oluşturan ilkeler, 1991 yılı boyunca süren topluluk üyesi ülkelerin katıldığı hükümetler arası konferanslarda belirlenmiştir. Bu ilkelerden biri Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB), diğeri ise Siyasi Birlik'tir. Hükümetlerarası konferanslar, hukuki açıdan; üye devletler arasında yapılan çok taraflı müzakereler şeklinde gerçekleştirilmiş, Avrupa'da bütünleşmenin ilerlemesi doğrultusunda ulusal çıkarlar arasında uzlaşma noktaları belirlenmeye çalışılmıştır. 1984 yılında Altiero Spinelli'nin girişimiyle Avrupa Parlamentosu'nda kabul edilen Avrupa Birliği Projesi bir yana bırakılırsa, Avrupa Birliği'nin gelişmesi konusunda en önemli unsur Başkan Delors'un önderliğindeki "Topluluklar Komisyonu" olmuştur (Bozkurt, 1993: 9-10).

10 Şubat 1991 tarihinde kabul edilen ve 7 Şubat 1992 tarihinde AT'ye üye ülkelerin Dışişleri ve Maliye Bakanları tarafından imzalanan Maastricht Antlaşması, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Antlaşma; tek bir Avrupa parasının hayata geçirilmesinin takvim ve koşullarını saptamıştır. Antlaşma da ayrıca, Avrupa Toplulukları'nın bundan sonra da Avrupa Topluluğu olarak anılması, ancak Antlaşma ile başlatılan politik entegrasyon süreci vurgulanmak istenildiğinde, söz konusu kavramın Avrupa Birliği olarak ifade edilmesi kararlaştırılmıştır. Maastricht Antlaşması, dördüncü kurucu antlaşma olarak kabul edilmektedir (Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, 1999: 10-13).

Genel olarak Maastricht Antlaşması ile ekonomik ve sosyal faaliyetlerin uyumlu ve dengeli gelişimi; enflasyonsuz, çevre kirliliğine ve doğal kaynakların korunmasına önem veren sürdürülebilir bir büyümenin sağlanması, üye ülkelerin ekonomilerinin uyum içinde birbirine yakınlaştırılması, Avrupa vatandaşları için daha demokratik, şeffaf güçlü ve güvenli bir birlik yaratılması, hedeflenmiştir (Tecer, 2007: 17-18).

Maastricht Antlaşması'nda Avrupa Birliği'nin üç temel sütun (pillar) üzerine inşa edilmesi ön görülmüştür. Avrupa Birliği, var olan AET, AKÇT ve AAET'yi kaldırıp onların yerine geçmemiş, aksine bu toplulukların oluşturduğu yapıya iki diğer

⁷ Asıl adı "Avrupa Birliği Antlaşması" olan bu antlaşma genellikle imzalandığı yerin adıyla anılmaktadır.

sütun eklenerek (Mathieu, 2006: 18) üç sütun kavramı oluşturulmuştur. Bu yapı kısaca aşağıdaki gibi sıralanabilir (Tecer, 2007: 18):

“1. Sütun: Topluluk Sütunu (AET, AAET, AKÇT, Kurucu Antlaşmalar çerçevesindeki düzenlemeler, Topluluk Politikaları ile Ekonomik ve Parasal Birlik)

2. Sütun: Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikası

3. Sütun: Adalet ve İçişlerinde İşbirliği”

Sonuç olarak Maastricht Antlaşması, işbirliği yerine “birlikte karar alma süreci”nin getirilmesi, Avrupa vatandaşlığı, sosyal politika, kültür, eğitim, halk sağlığı gibi konularda yeni politikaların uygulamaya konulması ve özellikle “sütun” sisteminin getirilmesi gibi son derece önemli yeni unsurları entegrasyon sürecine taşımıştır (Günuğur, 2007: 26). Tüm bu gelişmelere ek olarak, yerelleşme süreci ile yakından ilgili olan “Bölgeler Komitesi” de bu antlaşma ile kurulmuştur. “Subsidiarite İlkesi” ise daha önce tartışılmış bir kavram olsa da ilk defa bu antlaşma ile resmi olarak Birlik müktesebatına dahil edilmiştir⁸.

1.3.2. Amsterdam Antlaşması

1992 yılında henüz Maastricht Antlaşması’nın müzakereleri sürerken Topluluğun üye sayısı on ikiye çıkmıştır. 1995’e gelindiğinde ise yeni bir genişleme ile üye sayısı on beşe ulaşmış ve Topluluk, kurucu altı ülkenin oluşturduğu ilk yapıya göre çok farklı bir hal almıştır (Pagden, 2010: 273). Üye sayısındaki bu artışın getirdiği fikir ayrılıkları, sosyal ve kültürel yapıda var olan farklılıklar ve nihayetinde Maastricht Antlaşması’nın günün koşullarına uyarlanması gereği sonucunda 1996 yılı Mart ayında İtalya’nın Torino kentinde toplanan ve bir yıl süren Hükümetlerarası Konferans faaliyetleri sonucunda Amsterdam Antlaşması ortaya çıkmıştır (Ülger,2008: 70).

⁸ Bu ilke ile ilgili detaylı bir inceleme çalışmanın ikinci bölümünde yer aldığı için burada sadece isim olarak sayılmıştır.

Bu antlaşma ile genel olarak sosyal politika, Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası, çevre, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadele politikaları, istihdam ve büyüme paktı, kırsal kalkınma, tüketicinin korunması, kamu sağlığı ve genişleme ilkeleri konularında da değişiklikler yapılmıştır (Dedeoğlu, 2003: 60).

Genel düzenlemelerin yanı sıra AB üyeliği için, 1950 Roma Antlaşması'ndan bu yana ilk defa bazı şartlar getirilmiştir. Tam üyelik için İnsan hakları ile ilgili Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne uyma yazılı şart olarak belirlenmiş, sözleşmeye uymayan ya da uymama eğilimini sıklıkla gösteren üye ülkelerin AB Konseyi'ndeki oy hakkı, diğer ülkelerin 1/3'ünün teklifi ve oybirliği ile karar alınması şartıyla, askıya alınabilmesi de yapılan değişiklikler arasında sıralanabilir (Pernice, 1999: 729).

Antlaşma ile üye ülkeler arasında sınır kontrollerinin kaldırılması amacıyla Schengen Antlaşması Topluluk Hukuku'nun bir parçası haline getirilmiştir. Amsterdam Antlaşması ile alınan bir diğer önemli karar ise 1.1.1999 tarihi itibarıyla tek para birimine geçişin teyit edilmesi olmuştur. Bunun yanında Maastricht Antlaşması ile karmaşıklaşan Antlaşma metninin de sadeleşmesi gereği vurgulanmıştır (Dinan, 1999: 305).

Tüm bu konularda yeni hükümler getirmesine rağmen Amsterdam Antlaşması, Birliğin kurumsal yapısının genişlemelere uyum göstermesini sağlayamamıştır. Bunun sonucunda antlaşmanın yürürlüğe girmesinden 1 ay sonra yapılan Köln Zirvesinde yeni bir hükümetlerarası konferans çağrısı yapılmıştır (Günoğur, 2007: 32).

1.3.3. Nice Antlaşması

Köln Zirvesinde yapılan çağrıdan sonra 7-9 Aralık 2000'de Nice'te toplanan Avrupa Konseyi, Komisyonun büyüklüğü ve bileşimi, Konsey'de oyların ağırlığı, karar alma süreçlerinde oybirliğinin yerine nitelikli çoğunluğun geçirilmesi ve işbirliğinin güçlendirilmesi olmak üzere dört temel kurumsal konuda değişiklik yapan yeni bir antlaşmanın yapılmasını öngörmüştür (Moussis, 2004: 31). Benimsenen tüm kararları

kapsamasa da, hazırlanan Nice Antlaşması 26 Şubat 2001’de imzalanmış ve 1 Şubat 2003’te yürürlüğe girmiştir.

Nice Antlaşması, Avrupa Birliği’nin genişleme sürecine paralel olarak organların yapılanması ve karar alma sürecine ilişkin yenilikler getirmiştir (Ülger, 2008: 75). Özellikle “Oy Ağırlığı” probleminin çözümüne yönelik yapılan değişiklikler büyük dikkat çekmiştir. Örneğin Nice’de yapılan değişikliklerden önce Lüksemburg 400.000 nüfusuyla 2 oy hakkına sahipken, 82 milyon nüfuslu Almanya sadece 10 oy hakkına sahipti. Nice antlaşmasıyla yürürlüğe giren “Nitelikli Çoğunluk” uygulaması ile bu sorun iki adımda çözülmüştür. İlk olarak üye ülkelerin oy ağırlıkları yeniden düzenlenmiş, ikinci adım da ise alınan kararların nüfusun %62’sini yansıtmaması zorunlu kılınmıştır (Arsava, 2002: 13).

Sonuç olarak Konferansın, Köln Zirvesi’nde benimsenen tüm kararları içermeyen bir antlaşma ile sonuçlanmaması hayal kırıklığı yaratmıştır. Benimsenen kararlardan sadece karar alma süreçlerine ilişkin konularda kayda değer bir sonuç alınması ve bu sonucun da birçok tartışmaya neden olması, Nice Antlaşmasının başarısız olduğuna dair bir görüş yaratmıştır. Dinan (2009) “Nice’in siyasi mirası, antlaşmanın kurumsal düzenlemelerinden daha kalıcı oldu. Konferansın yürütülüş şekli, kamuoyunun ve siyasetçilerin antlaşma reformlarına ilişkin uluslararası konferanslara duydukları iştahı azaltmıştı” şeklindeki ifadesi ile Antlaşmanın siyasi başarısızlığına dikkat çekmiştir.

1.3.4. Lizbon Antlaşması

AB Anayasa metninin Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumlarla reddedilmesi üzerine yaklaşık 2 yılı bulan temaslara neticesinde 2004 metninin kapsamı daraltılarak ve bazı unsurlarından vazgeçilerek tüm kurucu antlaşmaların yerini alacak ama Anayasa olarak nitelendirilmeyen yeni bir metin geliştirilmiştir. Bu durum Anayasal Antlaşmanın yerini Reform Antlaşmasının alması olarak da ifade edilmektedir (Baykal, 2008: 105).

Anayasal Antlaşmanın yürürlüğe girmemesi nedeniyle oluşan belirsizliği aşmak için Avrupalı liderler 2007 yılında harekete geçmişlerdir. Özellikle, Almanya'nın dönem başkanlığı, bir Hükümetlerarası Konferansın gerçekleşmesinde belirleyici olmuştur (Laursen, 2009: 2). 13 Aralık 2007 tarihinde Avrupa Birliği üyesi ülkelerin devlet ve hükümet başkanları tarafından imzalanan ve 1 Aralık 2009'da resmen yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'yla,⁹ Avrupa Birliği'nin gelişim süreci yeni bir yola girmiştir (Güneş, 2008: 740). "Reform Antlaşması" olarak da bilinen Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği kurumlarının modernleştirmesini ve çalışma usulünü iyileştirmesini amaçlamıştır. Bununla beraber başarısızlıkla sonuçlanan Avrupa Birliği Anayasası'nda yer alan hükümleri de, mevcut antlaşmaları ortadan kaldırmadan ve içerisinde Anayasa ifadesine yer vermeden, tekrar üye devletlerin onayına sunmuştur (Kerman, 2009: 278).

Lizbon Antlaşması ile getirilmiş önemli değişikliklerin bir kısmı; dış politikada etkililiğin artırılması amacıyla "AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi" makamının oluşturulması ve Yüksek Temsilci'nin, AB Dışişleri Bakanlar Konseyi'ne de başkanlık etmesi; AB Bakanlar Konseyi kararlarında, 2014 yılından itibaren "çifte çoğunluk" şartının aranmasıdır. Bu çerçevede, AB kararlarında üye ülkelerin %55'inin oyu ve AB'nin toplam nüfusunun %65'ine sahip ülkelerinin oyunun gerekliliğini şart koşulması¹⁰; Antlaşma'nın imzalanmasından bir gün önce Strazburg'da kabul edilecek Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının, bazı Üye Devletlerin (Birleşik Krallık, Polonya) dışarıda kalmasına rağmen, diğer Üye Devletler için hukuki bağlayıcılık kazanması; güçlendirilmiş işbirliğinin (üye devletlerin, AB çerçevesinde, diğer üyeler dahil olmasalar da gruplar halinde hareket edebilmeleri ilkesi) hayata geçirilmesiyle, grup üyelerinin diğer AB Üye Devletleri'ni davet etmeden nitelikli çoğunluk ile karar alabilmesi ve bu modelin dış politikaya ilişkin tüm alanlarda uygulanabilir olması şeklinde sıralanabilir. (Özler, 2009)

⁹ Antlaşmanın tam adı Avrupa Birliği'ne Dair Antlaşmayı ve Avrupa Topluluğu'nun Kuruluşuna İlişkin Antlaşmayı Değiştiren Antlaşmadır. İngilizce tam metni için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

¹⁰ 2017 yılına kadar üye ülkeler şu anda geçerli olan sisteme göre oylama yapılmasını talep edebileceklerdir. Yeni sistem üye ülke nüfuslarının önemini artırmaktadır. Örneğin bugün, İngiltere, 345 oyun %8'ini temsil ederken yeni düzende temsil oranı %13 olacaktır.

Sonuç olarak Lizbon Antlaşması ile kurumsal yapı ve karar alma süreçlerinde iyileştirmeler yapılmıştır. Avrupa Anayasası'nın başarısız olması birçokları için hayal kırıklığı yaratmış olsa da AB'nin işleyişine zarar vermemiştir. Anayasa tarafından öngörülen örgütsel değişikliklerin büyük bir kısmı Lizbon Antlaşması ile hayata geçirilmiştir (McCormick, 2011: 73). Bu örgütsel değişiklikler ile AB kurumları ve özellikle Parlamento güncel halini almıştır. Bununla beraber Lizbon Antlaşması ile subsidiarite ilkesinde bir takım değişiklikler de yapılmıştır. Bu değişikliklere çalışmanın ikinci bölümünde yer verilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÜTÜNLEŞMESİNDE ETKİLİ OLAN KURAMLAR ve YEREL YÖNETİMLERDE YENİ EĞİLİMLER

2.1. AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNDE ETKİLİ OLAN KURAMLAR

Avrupa Birliği'nde genişleme olgusu Roma Antlaşmasından beri hep gündemde olmuştur. İlk olarak altı ülkenin kurduğu bir birlikle başlayan Avrupa Birliği serüveni yeni ülkelerin katılımıyla sürekli genişleyen ve 27 üyeli bir yapı haline dönüşmüştür. Bu birliğin işleyişi ve gelişimi, çeşitli kuram ve yaklaşımlar ile açıklanmaya çalışılmaktadır (Aytuğ, 2008: 4). Avrupa bütünleşmesi başladığı andan itibaren uluslararası ilişkiler alanında yoğun tartışmalara neden olmuştur. Bütünleşmeyi teorize etmeye çalışan klasik uluslararası ilişkiler teorilerinin birçoğu bu konuda yetersiz kalmıştır. Oluşan bu boşluğu doldurmak için birçok yeni teori ortaya çıkmıştır. Genel çerçevede ele alındığında tüm bu teorilerin üç önemli yaklaşımın etkisi altında şekillendiği görülmüştür (Arıkan, 2005: 18).

2.1.1. Federalist Yaklaşımlar

Federalizm kavramı birçok yaklaşımları ve unsurları içinde barındırdığı için değişken bir kavram özelliği taşımaktadır. Bu nedenle farklı kişi ve yaklaşımlara göre farklı yorumlanabilmektedir (Arıkan, 2005: 18). Kavrama yönelik aşağıdaki tanımlar, tez çalışması bakımından da önem arz etmektedir.

Federalizm, farklı devlet ya da hükümetleri, her biri kendi asli siyasi bütünlüğünü koruyacak şekilde birleştiren siyasi organizasyon biçimi (<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/203491/federalism>) ve ulusal ve bölgesel olmak üzere en az iki yönetim kademesinin paylaşılmış ya da ayrı güçlere sahip olarak

ve birbirleri üzerinde üstün otoriteleri olmayacak şekilde düzenlenmiş bir yönetsel yapıdır (Mc’Cormick, 2011: 16). Burgess ise federalizmi, öz-yönetim + paylaşımlı yönetim = federalizm (Burgess, 2007: 74) formülasyonu ile açıklamıştır.

Klasik teoriye göre, federal devlet iki farklı yönetim alanından oluşur. Birinci yönetim alanı ulusal ölçekte kurulmuştur. Burada “genel yönetim”, “ulusal yönetim”, veya “merkezi yönetim” olarak adlandırılan “federal yönetim” faaliyette bulunur. İkinci yönetim alanı ulusaltı ölçekte örgütlenmiştir. Bu alanda faaliyet gösteren yönetimler de “eyalet yönetimleri”, “bölgesel yönetimler” gibi adlarla anılan federe yönetimlerdir (Uygun, 2002: 23).

Görüldüğü üzere federalizm, temelde egemenliğin anayasa çerçevesinde bölüşülmesi ile ilişkilidir. Bir bütünleşme teorisi olarak ele alındığında ise federalizmin, federal kurumlar bünyesinde kademeli olarak siyasal birliğin kurulmasını sağlamaya çalıştığı görülmektedir (Miles, 1996: 288). Fakat pratikte AB kurumları incelendiğinde durumun daha farklı yorumları ortaya çıkmaktadır. Moravcsik’in (2001) Avrupa federalizmini incelediği “Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality” adlı makalesinde pozitif ve normatif olmak üzere iki sonuca ulaşmıştır. Pozitif sonuca göre AB kurumlarının yetki çerçevesine göre federal devlet bir yana, devlet olarak bile adlandırılmayacağını ve Avrupa Birliğini devlet-üstü (superstate) bir yönetim yapısı olarak adlandırmanın ise *anlamsız* olduğunu ifade etmektedir. Normatif sonucunda ise Avrupa Birliği’nin demokrasi açısından bahsetmekte ve bu konudaki genel geçer değerlendirmelerin “ulusal demokrasi ideali”ne dayanarak yapılmaması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca, AB’nin karmaşık, çok katmanlı karar alma süreçlerindeki bir katman yahut daha isabetli olarak, demokratik hükümetler arasında bürokratik ve yargısal koordinasyonu sağlayan oldukça kısıtlı uluslararası bir örgüt olarak tanımlanabileceğini belirtmektedir.

Sonuç olarak Avrupa birleşme sürecinin geldiği aşama her ne kadar tam anlamıyla federal bir modeli yansıtmasa da, AB sisteminin kurumsal yapılanmasında federalist izlerin var olduğu görülmektedir (Arıkan, 2005: 20). Federalizm açısından genişlemenin getirdiği en önemli mücadele alanı ortak politikaların ve kurumların korunmasıyla Birliğin sürdürülmesinin sağlanmasıdır. Özellikle Avrupa Parlamentosu, Komisyon ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) ile ilgili kurumsal

reformların devamının sekteye uğramaması federalist düşüncenin öncelik verdiği sorunlardır (Burgess 2004: 41).

2.1.2. Supranasyonel Yaklaşımlar

Bütünleşme teorisi olarak federalizme iki önemli eleştiri yöneltilmiştir. İlki bu alandaki çalışmaların daha çok pratik hayata yönelik olması ve tam anlamıyla bilimsel nitelik taşınamamasıdır. İkincisi ise ulus-devletlerin siyasal egemenliklerini federal karakterli bir oluşuma devretme konusundaki hassasiyetlerini göz ardı etmesine ilişkindir. Söz konusu eleştirilerden ikincisi fonksiyonalist (işlevselci) teorilerin temel çıkış noktasını oluşturmaktadır (Açıkmeşe, 2004: 5).

2.1.2.1 Fonksiyonel (İşlevsel) Yaklaşım

İşlevselcilik, önemli ölçüde David Mitrany'nin görüşleri üzerine şekillenmiştir. Mitrany devletlerin kendiliğinden oluşacak işlevsel bütünleşmesi ile ilgilenmemiştir. Bunun yerine belli başlı ihtiyaçların giderilmesi için uluslararası işbirliklerinin kurulması gerektiğini ileri sürmüştür (Yeşilada & Wood, 2010: 11). Bu yaklaşım, siyasal işbirliği örgütlerinin oluşturulmasından ziyade, ekonomik ve teknik işbirliklerinin kurulmasından söz etmektedir. İşlevselcilere göre var olan uluslararası kuruluşlar, devletlerin bazı işlevlerinin aynı doğrultuda çalışmasını sağlayarak bütünleşmeyi sağlayabilir (Dedeoğlu, 1996: 28). Federalizmdeki ulus-üstü organizasyonların kurulması gerekliliği görüşünün aksine fonksiyonalizm, belirli siyasa alanlarında teknik ve pragmatik işbirliklerinin yapılmasını öne sürer. Fonksiyonalizm tarafından ileri sürülen dereceli olarak artan birlik yaklaşımı sonuç olarak daha derin bir bütünleşme ortaya çıkaracaktır (Sweeney, 2005: 152). Fonksiyonalizme yöneltile eleştirilerden en önemlisi, bütünleşmenin sadece teknik ve ekonomik boyutuyla ilgilenmiş olması, bu işbirliklerinin gerektirdiği siyasal bütünleşmeyi (Dedeoğlu, 1996:

28) göz ardı etmesidir. Yaklaşımın bu konudaki yetersizliği Neo-fonksiyonalizm tarafından ele alınarak giderilmeye çalışılmıştır.

2.1.2.2 Neo-Fonksiyonel (Yeni-İşlevsel) Yaklaşım

Avrupa bütünleşmesini açıklamaya çalışan bu önemli teori ilk defa *Ernst Haas*'ın 1958 yılındaki "The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957" çalışması ile ortaya çıkmıştır. Klasik anlamda ulus-devletlerin modern yaşamın sosyo-ekonomik değişimlerine cevap veremediği, dolayısıyla geleneksel politika araçlarının ulusal ve uluslararası sistemin sorunlarını çözme konusunda yetersiz kaldığını ileri süren yeni fonksiyonelci yaklaşım, bir bakıma, fonksiyonelci teoriye farklı bir içerik ve işlerlik kazandırmıştır (Arıkan, 2005: 22). Yaklaşımına göre bütünleşmenin gerçekleşmesi için üç öncül şart vardır. Bunlardan ilki, kamu ilgisinin ulusçuluktan uluslararası işbirliğine doğru kaydırılması; diğeri, siyasi elitlerde pragmatik işbirliği için istek oluşturulması; sonuncusu ise siyasi gücün ulus-üstü bir kademeye devredilmesidir. Ancak bu değişimler meydana geldikten sonra yayılma (spillover) etkisiyle bütünleşme ve genişleme beklenebilir (McCormick, 2011: 9).

Yeni-işlevselcilik, tıpkı işlevselcilik gibi sektörel entegrasyonun yayılmacı mantığı üzerine inşa edilmiş bir kuramdır. Söz konusu mantığı ifade etmek üzere işlevselcilikte "dallanma" (ramifikasyon) olarak tanımlanan kavramın yeni-işlevselcilik akımı çerçevesinde ismi değiştirilmiş ve içine siyasal nitelik taşıyan yeni unsurlar katılarak yayılma etkisi olarak adlandırılmıştır (Açıkmeşe, 2004: 7).

Yaklaşım çerçevesinde üç farklı tip yayılma etkisinden söz edilmektedir. Bunlardan ilki, bir sektördeki işbirliğinin işleyebilmesi için başka sektörlerde de işbirliğine yönelik ortaya çıkan baskıdan doğan "işlevsel yayılma" etkisidir (Jensen, 2007: 90). Kömür çelik sektörlerindeki işbirliğinin diğer sektörlerde de işbirliğini tetiklemesi örnek olarak gösterilebilir. Bu yayılma tipi işlevselcilik yaklaşımında da aynı şekilde kuramsallaştırılmıştır (Açıkmeşe, 2004: 8). İşlevselcilikten farklı olarak yeni-işlevselcilikte teknik ve politik yayılma etkilerinden de söz edilir. "Teknik yayılma" etkisi, bazı politika alanlarında ulusal mevzuatlar ile AB mevzuatının

farklılığından doğan karmaşanın engellenmesi amacıyla ortaya çıkan regülasyonları kapsar. AB'ye girmeden önce çevre politikaları çok kısıtlı olan Yunanistan ve Portekiz'in AB'ye girdikten sonra AB mevzuatına göre bu alanda düzenlemeler yapmaları teknik yayılma etkisine örnek olarak gösterilebilir (McCormick, 2011: 10). "Politik yayılma" etkisi ise işlevsel yayılma gerçekleştikçe çıkar kümelerinin artık ulusal hükümetleri etkilemek yerine bütünleşmenin merkezindeki kurumları etkilemeye çalışması ile gerçekleşir (Açıkmeşe, 2004: 8). Bununla beraber Hix (2005: 15) yeni-işlevselcilerin, yayılma süreçlerinin arkasındaki itici gücün egemen devletlerden çok hükümet-dışı aktörler olduğuna inandıklarını belirtmiştir.

Kuram 1970'li yılların durağan bütünleşme dönemini açıklayamamasından dolayı eleştirilere maruz kalmıştır. Yeni-işlevselciliğe yöneltilen en genel eleştiri ise kuramın çok dar görüşlü olmasına ve bütünleşmeye yönelik farklı baskıları ele alabilmesi için genişletilmesi ya da değiştirilmesi konusu üzerine olmuştur (McCormick: 2011: 10).

2.1.3. Devlet Merkezli Hükümetlerarası Yaklaşımlar

1960'ların ikinci yarısından itibaren Avrupa bütünleşmesine yönelik çalışmalar "yeni-işlevselciliğe karşı hükümetlerarasıcılık" tartışmasının etkisinde kalmıştır. İlk önce federalizm ve işlevselcilik kökenli yeni-işlevselcilik akımı doğmuş, ardından bu akıma tepki olarak realizm kökenli hükümetlerarasıcılık kuramı ortaya çıkmıştır (Açıkmeşe, 2004: 3). İlk defa 1966 yılında Hoffman tarafından geliştirilen hükümetlerarasıcılık, neo-fonksiyonalizm ve federalizmi eleştirmiştir. Hoffman'a göre, AB'nin olduğu dönemdeki politik zemin göz ardı edilmektedir. Devletlerin nispeten zayıf olduğu bölgesel işbirliğini düşündükleri 1945 sonrası dönem, 1960'lara gelindiğinde yerini yeniden eski güçlerine kavuşan devletlere bırakmıştır. De Gaulle'den kaynaklanan 'boş sandalye krizi' artık devletlerin işbirliğinde daha önemli rol oynadığını göstermektedir (O'Neill, 1996: 19). Hükümetlerarasıcılık (intergovernmentalism) klasik realizmin Avrupa bütünleşmesine uyarlanmış şeklini ifade eder. Realizmin önde gelen isimlerinden Stanley Hoffmann, 1960'ların sonları ile 1970'li

yıllarda Avrupa’da Fransa Cumhurbaşkanı De Gaulle’ün başını çektiği milliyetçi politikalardan etkilenecek, bu yıllardaki gelişmelerin sistematik bir analizini yapmış ve yeni-işlevselciliğin varsayımlarını sorgulayarak hükümetlerarasıcılığı ortaya atmıştır. Hoffmann, söz konusu teoriyi geliştirirken Morgenthau’nun realist teorilerinin temel hipotezi olan devlet-merkezci yaklaşımı kullanmıştır. Buna göre, Avrupa bütünleşmesi ile ulusların bütünlük ve egemenliklerinin korunması birbirinden ayrı iki olgu olmayıp, birbirini tamamlamaktadır. Ulus-devletler yine egemenlik alanlarını korumakla birlikte ortak sorunlarını çözmek için daha önce görülmemiş düzeyde birbirlerine bağlanmaktadır (Açıkmeşe, 2004: 11-13).

Devlet merkezli yaklaşımlar içerisinde Avrupa bütünleşmesini açıklamaya çalışmış diğer iki önemli akımdan bahsedilebilir. Bunlar neo-realizm ve liberal hükümetlerarasıcılıktır.

2.1.3.1 Neo-Realizm

Neo-realizm, uluslararası ilişkiler disiplinine ilişkin temel teorik yaklaşımlardan biri olan realizmin devlet dışındaki aktörlerin varlığını reddeden tutumunun günümüzdeki uluslararası ilişkiler düzenini açıklamada bilimsel açıdan yetersiz kalması üzerine geliştirilen bir teoridir (Dağ, 2004: 312). Teorinin temelleri *Theory of International Politics*¹¹ isimli çalışmasıyla Kenneth Waltz tarafından atılmıştır. Waltz’a göre dış politikayı; insan doğasına dayandıran realizm, bireye dayandıran klasik liberalizm ve üretim biçimlerine dayandıran Marksizm, indirgemeci teorilerdir. O’na göre devletlerin dış politikasını “yapı” kavramı belirlemektedir. Uluslararası yapı, farklılıklarına rağmen devletlerin benzer koşullarda benzer politikalar izlemesine neden olmaktadır (Arı, 2008: 187-188). Waltz Avrupa bütünleşmesini bir işbirliği modeli olarak değerlendirmek suretiyle neo-realizmin Soğuk Savaş sırasındaki bütünleşme hareketini açıkladığını iddia etmiştir. Waltz’a göre Avrupa entegrasyonu, soğuk savaş

¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz, Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979.

koşulları içinde iki kutuplu sistemin dinamiklerine bir tepki olarak ortaya çıkan devletlerarası işbirliği modelidir. Waltz'un bu söylemi doğrultusunda, Soğuk Savaş'ın yarattığı anarşik ortamda rasyonel davranan Avrupa devletlerinin SSCB tehdidine karşı güç dengesini sağlamak amacıyla işbirliğine gittiklerini ve AT'yi kurdukları sonucuna varılabilir (Açıkmeşe, 2004: 16). Avrupa bütünleşmesinde Soğuk Savaş'ın sona ermesinden sonra yaşanan derinleşmeyi açıklayamaması, günümüzde neo-realist kuramın geçerliliğinin sona erdiğinin bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

2.1.3.2 Liberal Hükümetlerarasıcılık

Parasal birlik, dış politika ve güvenlik gibi yüksek politika alanlarında yaşanan gelişmeler; Avrupa Tek Senedi sonrası Avrupa bütünleşmesinde yaşanan derinleşme süreci ve bu sürecin Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmalarıyla daha ileri boyutlara taşınması klasik hükümetlerarasıcılık (Arıkan, 2005: 25) ve yeni-işlevselcilik kuramlarının sorgulanmasına yol açmıştır. *Moravcsik*, özellikle Avrupa Tek Senedi'nin imzalanmasının yarattığı bu kuramsal karmaşa durumundan yola çıkarak yayınladığı *“Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community¹²”* adlı makalesinde liberal hükümetlerarasıcılık kuramının temellerini ortaya koymuştur. Fakat liberal hükümetlerarasıcılık kuramının doğru bir şekilde anlaşılabilmesi için ilk olarak 1988¹³ yılında *Robert Putnam* tarafından ortaya konulan “iki düzeyli oyun” teorisine değinmek gerekmektedir. *Putnam*'ın bu kuramına göre ilk düzeydeki oyun, ulusal çıkarların belirlenerek bunlara göre politik tercihlerin oluşturulmasından oluşur. İkinci düzeyde ise oyun, hükümetler arası pazarlıkları içerecek biçimde uluslararası alanda oynanmaktadır (Cini, 2007: 109). *“Putnam'a göre ulusal hükümetler her iki aşamada da az ya da çok eş zamanlı olarak hareket ederler. Ulusal alandaki güç sahipleri ülke içindeki toplumsal kaygıları özümser ve ülkedeki*

¹² Detaylı bilgi için bkz: Moravcsik, A. Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, International Organization, Vol. XLV, No. 1, 1991, pp. 19-56.

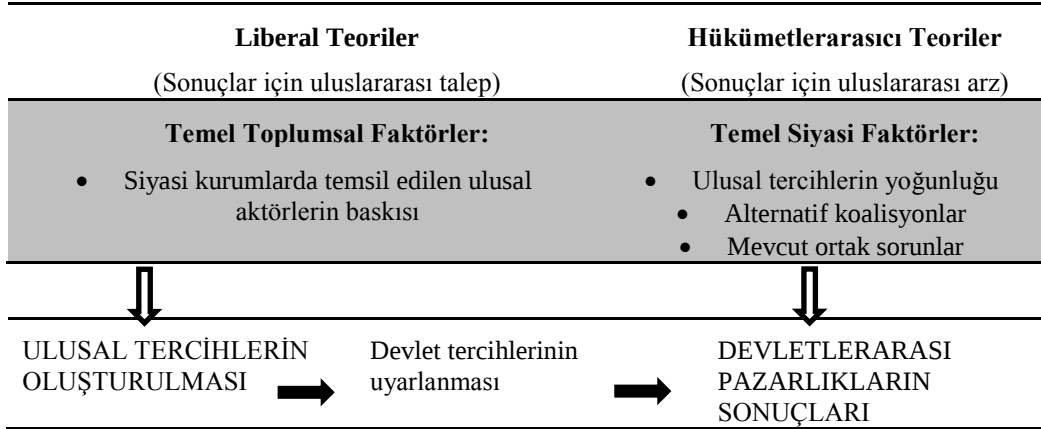
¹³ Detaylı bilgi için bkz: Putnam, R. D., Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games, International Organization, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427-460.

grupların desteğini kazanacak koalisyonlar kurma yoluna giderler. Uluslararası alanda ise aynı güç sahipleri yine toplumsal desteği göz önünde bulundurup ülkelerindeki pozisyonlarını güçlendirecek şekilde iç talepleri karşılamaya yönelik pazarlık yapmayı tercih ederler” (Rosamond, 2000: 136).

Neo-liberalizm ve klasik hükümetlerarasıcılığın bir sentezi olarak tanımlanabilecek liberal hükümetlerarasıcılık kuramı (Açıkmeşe, 2004: 19) Avrupa bütünleşmesini, Putnam’ın oyun teorisine benzer bir şekilde, iki aşama içeren bir model çerçevesinde tanımlamaktadır. Hükümetlerarasıcılar, Avrupa Topluluğu politikalarını *uluslararası bir rejim* ile sürdürülen devletlerarası işbirliği olarak kavramsallaştırırlar. Bilgi, politika aktarımları ve pazarlıkların maliyetini düşürebilen rejimler ise başarılı rejimlerdir. Andrew Moravcsik’in liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımında ise bu uluslararası rejim teorisine ulusal politikalar da eklenir (Stone & Sandholtz, 1997:301). Daha açık bir ifadeyle liberal hükümetlerarasıcılık kuramına göre, devletlerin uluslararası işbirliklerinde karar alma süreçleri iki aşamadan oluşur. İlk ve en önemli aşama devlet içerisindeki aktörlerin baskıları doğrultusunda ulusal tercihlerin belirlenmesidir. İkinci aşama ise ulusal tercihler doğrultusunda uluslararası politikaların şekillendirilmesidir¹⁴. Cini tarafından oluşturulan aşağıdaki şekil, kavramın anlaşılmasında yardımcı olacaktır.

¹⁴ Benzer görüşler için bkz: Moravcsik, A. “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, International Organization, Vol. XLV, No. 1, 1991, pp. 19-56; Stone Sweet, A., Sandholtz, W., “European Integration and Supranational Governance”, Journal of European Public Policy, Vol.4, No.3, 1997, pp. 297-317; Cini, M., “Intergovernmentalism”, European Union Politics, Cini, M. (ed), Oxford University Press, Oxford, 2007; Puchala, D.J., “Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article”, Journal of Common Market Studies, Vol. 37, No.2, 1999, pp. 317-331.

Şekil 1. Liberal Hükümetlerarası Yaklaşımın Analiz Çerçevesi



Kaynak: Cini, 2007:110.

Şekil 1’den anlaşıldığı üzere, modelin liberal teorilere dayanan ilk aşaması devletlerarası bir pazarlık konusunda ulusal tercihlerin oluşmasını yani AB bütünleşmesinin talep boyutunu; modelin hükümetlerarasıcı teorilere dayanan ikinci aşaması ise pazarlığa etki eden uluslararası faktörleri yani AB bütünleşmesinin arz boyutunu açıklamaktadır. Daha açık bir ifadeyle liberal hükümetlerarasıcılığın üç ana mekanizması olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, devletler etkin bir şekilde *merkez-çevre* ilişkilerini kontrol ederek siyasi süreçte kendilerini temsil edecek ulus-altı yapıları belirlemeleridir. İkincisi, devletlerin merkez-çevre ilişkilerini kontrol ederek, *devlet-toplum* ilişkilerinde de kontrol sahibi olmalarıdır. Bu sayede devletler, ulusal tercih olarak şekillendirilecek toplumsal talepleri belirleme gücünü muhafaza ederler. Sonuncusu ise, devletlerin devlet-toplum ilişkilerini kontrol ederek *dış ilişkileri* kontrol altına almasıdır. Böylelikle devletler, ulusal taleplerin tek yasal temsilcisi olma gücünü sürdürmüş olurlar (Piattoni, 2010: 18).

Kuram, AB düzeyinde politika oluşturma süreçlerini yalnızca Hükümetlerarası pazarlık modeline indirgemesi ve AB düzeyindeki kuruluşlara üye devletler tarafından aktarılan yetkileri göz ardı etmesi sebebiyle ciddi eleştirilere maruz kalmıştır (Açıkmeşe, 2004:20).

2.2. SUBSİDİARİTE

Türkçeye “yerellik ilkesi”, ya da “hizmette halka yakınlık ilkesi” olarak çevrilen “Subsidiarity”, Latince “yardım, destek” anlamına gelen “subsidium” sözcüğünden gelmektedir. Askeri bir terim olan “Subsidium” sadece ihtiyaç halinde savaşa katılan ihtiyati birlikler için kullanılmıştır. Siyasi literatürde kavram, “birden çok düzeyde örgütlenmiş olan toplumsal ya da siyasal yapılarda eylem önceliğinin bireye yakın alt düzeylerde kalmasını, üst düzeylerin ancak alt düzeyin üstlendiği görevi etkili olarak yerine getiremezse müdahale etmesini öngörür” (Canatan, 2001:1).

İlkenin tarihsel kökenleri, Aristo ve St. Thomas Aquinas’ın organik toplum düşüncesinden, Althusius’un federal düşüncesine; Lock’cu klasik liberalizmden, Robert von Mohl ve Jellinek’in liberal devlet öğretisine kadar uzanmaktadır¹⁵. Bununla beraber kavram prensip olarak her zaman diğer kişilere yardım etme anlamına sahip olmuştur. Fakat modern çağın başlangıcıyla ilke, devlet tekeline karşı bireyi koruyan, toplumsal kurumların özerkliğine dair bir kavram olarak yeniden anlamlandırılmıştır. Bir başka deyişle, 16. yüzyıldan itibaren kavram baskı karşıtı bir ilke olarak gelişmiştir. 19. yüzyıla gelindiğinde, ortaya çıkan liberal akımın etkisiyle Abraham Lincoln, John Stuart Mill ve Jean-Pierre Proudhon gibi düşünürlerin de ilkeyi, devlet tekeli karşıtı anlamıyla kullandıkları görülmektedir (Donati, 2009: 212). Burada dikkat edilmesi gereken husus bu düşünürler tarafından ilkenin terim haliyle kullanılmadığıdır. Kavramın terim olarak “subsidiarity” kelimesiyle beraber Avrupa düşünce tarihine ilk girişi ise 1931 yılında, Papalık tarafından toplumsal konularda Katolik kilisesinin görüşlerinin açıklandığı “Quadragesimo Anno” bildirgesinde açıkça yer almasıyla olmuştur. Bildirgede subsidiarite, “kişiliğin korunması” ve “dayanışma” ilkeleri ile birlikte kilisenin toplum görüşünün temellerinden biri olarak kabul edilmiştir (Canatan, 2001:9).

Yerellik ilkesi, Hristiyan sosyal felsefesinde “toplumsal ve siyasal yaşamın her alanında bireye ve bireye yakın alt düzeylere öncelik verilmesini” (Canatan, 2001:38) öngören bir kavram olarak tanımlanmıştır. Bu muğlak tanım kavramsal bir belirsizlik

¹⁵ Detaylı bilgi için bkz: Canatan, B., Yerellik İlkesi, Galerî Kültür Yayınları, Ankara, 2001.

yaratmakta ve “somut uygulamalara doğrudan dayanak teşkil etmekten yoksun” (Canatan, 2001:38) kalmaktadır. Kamu hukukunda ise yerellik ilkesi bir hizmetin vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, ancak bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirmektedir (Koçdemir 2002: 2). İlke, devlet içinde görev ve yetkilerin, yukarıdan aşağıya değil de aşağıdan yukarıya doğru paylaştırılması gerektiğini (Güler, 2010: 310) öngörür.

Kavramın günümüzdeki popülerliği ise Avrupa Birliği’ndeki uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Avrupa Birliği içerisinde entegrasyon sürecinin tamamlanması ile birlikte, devletlerin egemenlikleri içerisinde bulunan çoğu konuda karar alma yetkisi birlik organlarına geçmektedir. Birliğin geniş bir alanda karar alması ve devletlerin iç hukuklarında etkili olan yoğun tasarruflarda bulunması zaman zaman bazı devletleri rahatsız etmiştir (Bozkurt & Özcan, 2001:2). Bu endişelerin giderilmesi ve yetki alanlarını genel bir çerçeve ile düzenleme isteği subsidiarite ilkesiyle yerine getirilmiştir. 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile genel ilke olarak birincil hukuka girmiş olan subsidiarite ilkesi, AB yasa koyucusunun aşırı güçlenmesi karşısında ulusal, bölgesel ve yerel yönetimler gibi daha küçük birimler için koruyucu ve savunucu bir fonksiyon icra ederken, AB’nin işlemlerine de meşruluk kazandırmaktadır (Metin & Altan, 2011: 145). Bir başka deyişle, Birlik çerçevesinde yerellik ilkesinden beklenen amaç Birlik ile üye devletler arasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir (Eryılmaz, 2011: 106).

Yerellik ilkesine, Maastricht Antlaşmasının Avrupa Birliği’nin İşleyişine Dair Antlaşma (Lizbon Antlaşması) ile birleştirilmiş sürümünün 5. maddesinde şu şekilde yer verilmiştir:

“Yerellik ilkesi gereğince, Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, sadece, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve fakat söz konusu

eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçer.”¹⁶

Bu tanımdan da anlaşılabileceği üzere, bir yetki alanında AB’nin müdahalesi için iki şartın yerine gelmiş olması gerekmektedir. Bunlardan ilki, bir yetki alanında topluluk eylemiyle varılmak istenen amaçların üye devletlerin müdahalesiyle yeterli düzeyde gerçekleştirilemeyecek olmasıdır. İkincisi ise söz konusu olan eylemin, boyutları ve etkileri nedeniyle Birlik düzeyindeki bir müdahale ile daha iyi gerçekleştirilebilecek olmasıdır (Canatan, 2001:104). Bir başka deyişle yerellik ilkesi, üye devletlerin yeterli olduğu yetki alanlarında Birliğin harekete geçmemesini (yerellik ilkesinin negatif bileşeni) ve bununla beraber ancak üye devletlerin yetersiz kalması ve Birlik düzeyindeki bir müdahalenin daha iyi sonuçlar verecek olması halinde harekete geçmesini (yerellik ilkesinin pozitif bileşeni) öngörmektedir (Keleş, 1995: 5, Canatan, 2001:104).

İlkenin, pozitif ve negatif bileşenleri birlikte ele alındığında sadece devleti sınırlayan değil gerekli hallerde harekete geçiren *dinamik bir yapıya* (Özel, 2000: 37) sahip olduğu görülür (Canatan, 2001: 23). Dolayısıyla ilke, yönetsel anlamda bir yandan yerel-bölgesel yönetimler gibi alt yönetsel birimlerin hareket kabiliyetini arttırırken öte yandan üst yönetsel birimlerin alt birimlere müdahalesinin bahanesini oluşturmaktadır (Bezci & Coşkun, 2007: 6).

İlke ile alakalı diğer bir önemli konu ise tanımında hukuksal olarak muğlak ifadeler içermesi ve yargısal denetimden uzak olmasıdır. Lizbon Antlaşması’ndan önce birçok tartışmaya neden olan bu durum, Antlaşma ile yapılan bazı değişikliklerle giderilmeye çalışılmıştır. Buna göre, hem ulusal parlamentolar hem de bölgeler komitesi, subsidiarite ilkesine uyulup uyulmadığının yargısal yoldan denetlenmesini isteme hakkına elde etmişlerdir. Ulusal parlamentolar, AB işlemlerinin yürürlüğe girmesinden önce subsidiarite ilkesine aykırılığı ileri sürebilecekleri gibi, işlemin yürürlüğe girmesinden sonra da dava açabilirler. Buradaki önleyici denetim, “erken uyarı sistemi” olarak da isimlendirilmektedir. Bu durum ulusal parlamentoların rolünü

¹⁶ Antlaşma metni için bzk: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF> (İngilizce), <http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (AB Bakanlığı Türkçe Çevirisi)

artırmıştır. Böylece ulusal parlamentolar, Lizbon Antlaşması'na ekli subsidiarite ilkesinin uygulanmasına ilişkin protokol sayesinde ilk kez bir kontrol aracına sahip olmuşlardır (Metin & Altan, 2011: 145).

Ekonomik ve siyasal olarak tam bütünleşme yolunda ilerleyen AB'nin, üye ülkelerin egemenlik haklarıyla ilişkili bir takım yetkilerini kullanmaya başlaması ile üye devletlerin egemenlik alanlarını korunması ve AB'nin üye devletler ile yerel ve bölgesel yönetimler aleyhine yetkilerinin genişlemesi önemli bir sorun haline dönüşmüştür. Söz konusu sorun, AB antlaşmalarında subsidiarite ilkesine yer verilerek çözülmeye çalışılmıştır. Böylece bir yandan merkeziyetçiliğin getirdiği sakıncalar ortadan kaldırılmaya çalışılmış, diğer yandan ise yerel ve bölgesel yönetimlerin daha demokratik bir biçimde işlevlerini yerine getirebilmelerinin ve kendilerini ifade edebilmelerinin yolu açılmıştır. Başlangıçta daha zayıf bir ilke olan subsidiarite, Lizbon Antlaşması'nda yeterli olmasa da öngörülen yeni denetim mekanizmalarıyla güçlendirilmiş ve daha etkin bir ilke haline getirilmiştir (Kerman, 2009: 283).

2.3. ÇOK KATMANLI YÖNETİŞİM

Subsidiarite ilkesi, yönetsel kademelenme ve merkezi-yerel yönetim ilişkilerine bakış açısını değiştirmiştir. Bu ilkeye göre, merkezi-yerel yönetim ilişkilerine, piyasa ve sivil toplum kuruluşları ile ulus-devlet dışındaki küresellik de dahil edilmiştir. Bu yeni bakış açısı, ulusalın küreselle ve yönetselin piyasayla bütünleştirilmesini gündeme getirmiştir. Bu açılım, kamu yönetiminde aynı zamanda hem ilkelerin hem de yapının yeniden tanımlanmasını öngören yönetim “governance” modeli ile bütünleşmiştir (Güler, 2010: 313). Bu çerçevede devletin farklı düzeylerde yeniden örgütlenmesi, merkezi karar verme sisteminin zayıflaması ve devletin eski bazı işlevlerinin yarı-kamu niteliğindeki kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşılması yeni dönemde yönetim sisteminde gerçekleşen temel değişimler olarak sıralanabilir (Eraydın, 2008: 9). Aşağıdaki tabloda yetki açısından yönetim ve yönetişim arasındaki farklar verilmiştir.

Tablo 1. Farklı Dönemlerdeki Düzenleme Biçimlerinin Özellikleri

	Farklı dönemlerdeki düzenleme biçimleri	
	“Yönetim” –merkezi otorite	“Yönetişim” –parçalı/bölünmüş otorite
Coğrafi kapsam	Devlet	Farklı devlet-altı birimler
		Ulusal
		Bölgesel
		Kentsel
		Devlet-üstü birimler
		Küresel
İşlevsel Kapsam	Çoklu konu alanları	Tekli konu alanları
Kaynakların dağılımı	Merkezi	Yayılmış/yaygınlaştırılmış
Karar verme sistemi	Kademeli	Yatay
		Pazarlığa dayalı
Politika uygulamaları	Merkezi	Parçalı
	Otorite egemen	Kendini bağlayan
	Bağlayıcı	Gönüllü

Kaynak: Eraydın, 2008: 10.

Yönetişim ve subsidiarite kavramlarının işlerlik kazanmasıyla, yerel ve bölgesel yönetimler açısından temel bir dönüşüm yaşanmıştır. Yerel karar alma ve politika oluşturma sürecinin AB karar alma süreçlerinin bir parçası haline gelmesi, Avrupalılaşma sürecinin yerel ve bölgesel yönetimler açısından sonuçları arasında daha geniş perspektifte analiz gerektiren “çok katmanlı yönetim” modelinin kuvvetlenmesi, bu dönüşümün nitelikleri arasında yer almaktadır (Kösecik, 2010: 149-151). Modelin özünde, AB organları, ulus devlet ve ulus-altı yönetimler arasındaki yetki paylaşımı bulunmaktadır. Dolayısıyla kavram devlet paradigmasında bir takım değişikliklere neden olmuştur¹⁷.

¹⁷ Benzeri görüşler için bkz: Hooghe, L., Marks, G, European Union?, West European Politics, Vol. 31, No.1, 2008, pp. 108-129.

Devlet paradigmasında yaşanan değişime en iyi örneklerden birisi ise, kavramın çıkış noktası olan Avrupa Birliği’dir. Çok katmanlı yönetim, Avrupa Birliği’nde yeni bir politika oluşturma şeklinin geliştiğini göstermektedir. Buna göre merkezi hükümetler, politika oluşturma süreçlerinde etkili konumlarını korumalarına rağmen karar alma gücü üzerindeki tekeli kaybetmektedir. Bu yeni durumda, politika oluşturma yetkisi ulusal, ulusüstü (Avrupa Birliği) ve ulusaltı düzeydeki aktörler arasında paylaşılmaktadır (Sutcliffe, 2000: 291).

Kavramın tarihsel gelişimine baktığımızda ileride detaylı bir şekilde değineceğimiz bölgeselleşme hareketi ve yapısal fonların önemi göze çarpmaktadır. 1987 yılında Tek Avrupa Senedi’nin yürürlüğe girmesiyle bölgelerin ve buna bağlı olarak yapısal fonların önemi artmıştır. Antlaşma’da değinilen yapısal fonlar, Avrupa Birliği’nin ekonomik ve sosyal uyumunun arttırılması amacına yönelik olarak, beş ayrı şekilde düzenlemeye tabi tutulmuştur (Sutcliffe, 2000:293). Bu düzenlemelerle yapısal fonlar, bölge yapılarının güçlendirilmesi ve yönetim mekanizmasının bölge düzeyine indirilmesi için iyi birer teşvik aracı haline getirilmiştir. Dolayısıyla zayıf bölgesel örgütlenme biçimine sahip olan ülkeler, fonlardan yararlanma konusunda büyük sorunlarla karşılaşmışlardır (Fürst, 2011: 153). Sonuç olarak yerel-bölgesel yönetim, yapısal fonlar ve çok katmanlı yönetim kavramlarının birbirleri ile karşılıklı bağlantı halinde geliştiği gözlemlenebilir. 1992 yılında kavramı ilk kez kullanan Gary Marks çok katmanlı yönetimi, Avrupa Birliği içindeki karar alma süreçlerinin anlaşılması için kullanışlı bir konsept olarak önermiştir (Piattoni, 2009: 165).

Teorik açıdan incelendiğinde ise kavramın, “Tip I” ve “Tip II” olmak üzere iki farklı modele sahip olduğu göze çarpmaktadır. Tip I çok katmanlı yönetimin entelektüel temelleri federalizme dayanmaktadır. Geleneksel federalizmin merkez ile yerel arasındaki yetki bölüşümünden esinlenen bu model, sınırlı sayıdaki yönetim düzeyleri arasında istikrarlı bir yetki paylaşımı sağlamayı amaçlar. Dağıtılan bu yetkiler birbirinden ayrışık yönetsel düzeylerde ve belirli sayıdaki alanlar ya da belirli konular hakkındadır. Bununla beraber yetki dağıtımı tüm sistemi kapsayacak şekilde genişletilmektedir (Piattoni, 2009: 170).

Tip II çok katmanlı yönetim ise hala iyi bilinen bir çerçeveye sahip değildir. Tip II’de, bir yönetsel düzeyin yetkisi diğer yönetsel alanlara da taşar. Bunun sebebi

yetkilerin genel amaçla değil de bir göreve yönelik olarak dağıtılmasıdır. Dolayısıyla sistem esnek bir yapıya sahiptir. Bir diğer ifadeyle Tip I'in bütün sistemi kapsayan genel amaçlı yetki paylaşımı modelinin katı yapısından dolayı yetersiz kaldığı alanlarda Tip II esnek yapısıyla belirli sorunların çözümü için ortaya çıkmıştır. AB'nin istisnalar dışında Tip I mantığı ile yapılandığı (Marks & Hooghe, 2005: 20-23) söylenebilir.

Tablo 2. Çok Katmanlı Yönetişimin Türleri

Tip I	Tip II
Genel amaçlı yetki alanı	Göreve özel yetki alanı
Birbiri ile kesişmeyen üyelik	Birbiri ile kesişen üyelik
Sınırlı sayılı düzeylerdeki yetki alanı	Yetki alanlarında sınırsızlık
Bütün sistem ¹⁸ mimari	Esnek yapı

Kaynak: Marks & Hooghe, 2005: 17.

Sonuç olarak karar alma mekanizmalarının devlet tekelinden uzaklaşmasını; yetkinin ulusüstü, bölgesel, ulusal veya yerel otoriteye doğru dağılması gerektiğini ileri süren çok katmanlı yönetişimin ön gördüğü sistem, devlet merkezli modelden farklı bir oluşumdur. Çok katmanlı yönetişim yazınına göre, yönetişim sadece AB ve ulus-devlet arasındaki otoritenin dağılımı ile değil aynı zamanda, bir yandan ulusüstü diğer yandan bölgesel ve yerel aktörler ile yetki paylaşımı ile ilgilidir. Bunun yanı sıra, bu yaklaşım uluslararası alanda devletlerin hala ne kadar önemli olduğu görüşünü desteklemekte ve uluslararası sıkı iş birliği modellerinin (AB gibi) sadece uluslarüstü kurumların gücünü arttırmakla sonuçlanmayacağını iddia etmektedir (Jachtenfuchs & Kohler, 2004: 102). Öte yandan ilkenin her yönetsel kademede, yönetişim ilkelerini oturtmayı amaçlayan bir süreç olarak da ele alınması mümkündür. Bu süreç içerisinde subsidiarite kavramı merkezi yetkinin yerel ile paylaşılmasını öngörürken çok katmanlı yönetişim kavramı ise bu paylaşımın *nasıl* olacağını belirlemeye çalışmaktadır.

¹⁸ System-wide teriminin Türkçe çevirisi olarak kullanılmıştır. "Tüm yapıyı kapsayan" anlamına gelmektedir.

2.4 BÖLGESELLEŞME VE YAPISAL FONLAR

Son derecede belirsiz sınırlara sahip bir tanıımı olan bölge, bir mahalleden, birkaç ülkenin oluşturduğu kara parçalarına kadar farklı boyutlardaki toprak parçalarının tanımlanması için kullanılabilir. Sosyal bilimler açısından bölge, seçilmiş kimi tanımlayıcı ölçütler açısından türdeş ve bütünlük taşıyan, bu ölçütler dolayısıyla çevresindeki diğer alanlardan ayırt edilebilen bir “mekân” olarak ya da belli bir sorunla ilişkili özelliklerin seçilmesi, ilişkisiz sayılan özelliklerin ise dışarıda bırakılması ile elde edilen “düşünsel bir ürün” olarak tanımlanabilir. Bir bölge, belirli özelliklere sahip olup olmamasına göre tanımlanabileceği gibi, belirli bir alanda yaşayan insanların tümüne yönelik; etnisite, kültür, dil, iklim, kentsel gelişme vb. gibi kavramların kullanılmasıyla da belirlenebilir (Taştekin 2007:2).

Yönetimsel açıdan ise devletler topluluğu bağlamında bölge, birden çok devleti içine alabilir ya da bir kıtayı kapsayabilir. Coğrafi, siyasal ve ekonomik yakınlık içinde olan devletlerin işbirliği amacıyla oluşturdukları birlikler de, bölge olarak kabul edilmektedir. Bununla beraber bir devlet içinde, coğrafi, ekonomik, yönetimsel, etnik ve kültürel ölçütler kullanılarak tanımlanan alt birimler de bölge olarak adlandırılabilir. Bölgenin farklı ölçütlere göre farklı biçimlerde tanımlanması, bölge yönetimlerine tanınan hak ve yetkilerin farklı olması, daha güçlü ya da zayıf olmaları bölgeler için ortak kimi ölçütler getirmeyi güçleştirmektedir (Mengi, 2009: 5). Bölge kavramı temelde, sosyo-ekonomik olarak birbirine bağlı mekânların tespit edilmesi ve çerçevesinin çizilmesini amaçlayan bölge planlamanın ve mekân düzenlemenin 19.yüzyılda ortaya çıkmış bir ürünüdür. Burada bölge, il üstü bütün çevresel birimler için kullanılabilirken bir yönetim birimi olarak, çok değişik anlamları ifade etmektedir. Bölge, Belçika’da federalizme geçildiğinden bu yana federe devletler, İspanya’da özerk topluluklar, Fransa da ise bir yerel yönetim birimi olarak kullanılmaktadır (Taştekin, 2007:3).

Bir idari veya siyasal birim olarak bölge üç özelliğe sahiptir. Birincisi, bölgelerin il üstü bir kademe olmasıdır; ikincisi, bir devlet değildir; üçüncüsü ise, bölgenin en azından hukuki ve idari bir varlık olarak tanınmasıdır (Nalbant, 1996: 40).

1980’li yıllar da Avrupa ülkelerinde yerelleşme ve bölgeselleşme yaygınlık kazanmıştır. Bu yıllarda geleceğin birleşik Avrupa’sının gerçekleştirilebilmesi amacıyla bölgesel yönetimlerden yararlanılmaya başlanmıştır (Kerman, 2009: 276). Zamanla bu hareket AB’de genel bir politika halini almıştır. AB’nin yerinden yönetim anlayışının bir parçası olan bölgeselleşme çabaları incelendiğinde yerinden yönetim politikalarının ve bölgeselleşmenin, Avrupa Birliği’nde her sorunu çözecek bir reçete olarak görülmeye başlandığı göze çarpmaktadır. Bu politikalar ile merkezi bir Avrupa gücünün engellenmesi; yerel kültürel ve etnik kimliklerin gelişmesinin ve çeşitliliğinin sağlanması; Birliğin teşvik araçlarını ve mali olanaklarının daha etkin kullanılması hedeflenmektedir (Mengi, 2009: 6). Uzun bir süre parçalanma yönünde anlaşılan bölgecilik günümüzde, büyük oranda bir toplulukta kendi kendine yeterli birimlerin bütünleşebilmesine katkı sağlayabilecek bir ilke olarak ele alınmaktadır. Bununla beraber bölgeciliğin, bölgesel özerkliği arttırarak, merkezi yönetimin egemenliğinin zayıflatılması yönünde bir saik taşıdığı da ileri sürülmektedir. Bu anlayış içerisinde bölge mekânsal olarak yerel düzey ile merkezi düzey arasında bulunan bir bütün olarak ifade edilmektedir (Özel, 2004: 102). Merkez-yerel ilişkilerinin yanı sıra bölgeselleşme hareketinin bir diğer amacı ise bölgeler arası dengesizliği gidermektir. Özellikle Birliğe geç dönemde katılan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile daha gelişmiş üye devletler arasındaki gelişmişlik farkı bölgesel planlama ile aşılmaya çalışılmıştır (Koçak & Ökmen, 2010: 150). Bu amaçla Birlik düzeyinde yapılan düzenlemeler bölgelerin ve bölgesel politikaların gelişmesine zemin oluşturmuştur.

Bölgeselleşme hareketlerinin ivme kazanmasında daha önce de değindiğimiz gibi Birlik tarafından üye devletlere sağlanan yapısal fonların da etkisi büyüktür. 1988 yılına kadar tamamen üye devletlerin kontrolünde, milli gelire göre dağıtılan yapısal fonlar, Avrupa Tek Senedi kapsamında 1988-89 yıllarında reforma tabi tutulup “yapısal politikalar” adı altında tamamen yeni bir düzenlemeye geçilmiştir (Bailey & DePropriis, 2002: 305). Buna göre, daha önce herhangi bir kurucu antlaşmada tam olarak tanımlanmayan “bölge” kavramı, yeni haliyle yapısal fonların uygulanabilmesi için sorun teşkil etmiştir. Reform kapsamında bölgesel fonların denetimi için üye devletlere bölge yapılarını tanımlama zorunluluğu getirilmiştir. Böylece Avrupa Birliği, bölgesel politikaların uygulanması amacıyla “gelişme eğilimli bölgeler” tanımlaması yapılmıştır. Bu tanımlama, Topluluk istatistik merkezinin, Komisyon’un diğer hizmet birimleri ile

işbirliği içinde gerçekleştirdiği “İstatistik Açısından Taşra Yönetim Birimleri (NUTS) adı altında şekillendirilmiştir (Taştekin, 2007:5). İstatistiki açıdan yapılan değerlendirmelerle oluşturulan bu yeni yönetim birimleri Birliğin, bölgelere bakış açısını şekillendiren ana unsur olmuştur. Düzenleme özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ve aday ülkeler tarafından hızla uygulamaya sokulmuştur. Bu yeni düzenlemeye bağlı olarak kurulan Kalkınma Ajansları ise bölgelerde, merkezi planlamadan mekansal planlamaya (spatial planning) geçişin önemli birer aracı olarak varlığını sürdürmektedir. Özetle, belirtilen eksikliklerin giderilmesi amacıyla oluşturulan AB Bölgesel Politikası’nın üç ana hedefi vardır. Bunlardan ilki, yapısal uyum ve gelişmeyi teşvik etmek; ikincisi, bölgelerin karşılaştığı yapısal güçlükleri ortadan kaldırmak; üçüncüsü ise bölge sistemlerinin modernizasyonunu sağlamaktır (Özerdem, 2008: 38).

Sonuç olarak Birlik, bir yandan bütünleşmede derinleşmeyi, öte yandan genişleme politikasını sürdürmeyi amaçlamaktadır (Kerman, 2009: 24). Bununla beraber Avrupa’nın bütünleşme sürecinin derinleşmesi, bu sürece katılan bir çok ülkede siyasal adem-i merkeziyeti de içerecek şekilde bir yerelleşmeyi beraberinde getirmektedir (Özel, 2004: 105). Bütünleşmede amaçlanan, derinleşmenin ve genişleme politikasının sürekliliğinin sağlanabilmesi için tüm parçalarıyla kalkınmış, yönetsel açıdan problemlere neden olmayan, mali açıdan kendi kendine yetebilen bölgelerin oluşturulmasıdır. Bölgelerin düzenlenmesi ile yönetim mekanizmasının da derinleşmesi sağlanmış, mali kaynakların kullanımı etkinliğe kavuşmuştur. Bununla beraber subsidiarite ilkesi ile aktarılan yetkilerin bölge düzeyinde sürdürülebilir temsilcilikleri de kurulmuş olacaktır.

2.5. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel taşlarından biri olduğu görüşü yaygındır (Keleş, 1995: 3). Yerel yönetimlerin işlevlerini daha rahat yerine getirebilmeleri ve merkezi idarenin yükünü azaltmaları amacı ile son yıllarda özellikle Batı Avrupa ülkeleri yoğun bir çaba içine girmişlerdir. AB, yerelleşme olgusunu “ulus devleti” parçalayacak bir araç değil, bütünleştirmeyi kolaylaştırıcı bir araç olarak

kullanma amacı gütmektedir. Bu amaç ile kendi yerel yönetimlerine giderek daha çok önem vermekte ve bütünleştirici rol üstlenmeleri için onlara daha özerk hareket alanları sağlamaya çalışmaktadır (Alodalı vd., 2007: 2).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına yönelik olarak yapılan çalışmalar 1980'li yıllarda, Avrupa Konseyi bünyesinde başlanmıştır. Konu birçok defa görüşülmüştür. Bu görüşmelerin sonunda hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almıştır. Bu konferanstaki görüşmelerin sonunda Şart sözleşme olarak 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına sunulmuştur. (Yeter, 1996: 3).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın giriş bölümünde, Avrupa Konseyi üyesi devletler arasında ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik daha büyük bir birliğe erişilmesinin hedeflendiği belirtilmektedir (Pıtırılı, 1989: 62).

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın üç ana bölümü bulunmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler; ikinci bölümde ise bu Şart'ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almıştır. Bununla beraber, ilkelerin birbirlerini bütünlemekte olduğu dikkate alınarak ve yerinden yönetimin özüyle ilgileri hesaba katılarak; devletlerin, çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Şart'ın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır (Keleş, 1995: 4).

Türkiye, Şart'ın bazı maddelerine çekince koyarak 21 Kasım 1988 tarihinde kabul etmiş, 21 Mayıs 1991 tarih ve 20877 sayılı kanunla yürürlüğe koymuştur (İnaç & Ünal, 2007:5). Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler ise şu şekilde sıralanmaktadır (Keleş, 1995:17):

1. Yerel yönetimlere, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması (4-6).

2. Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi (6-1).

3. Seçimle gelinen görev yerlerinde bulunanların görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve etkinliklerin yasayla ve anayasa ilkelerine göre belirlenmesi (7-3).
4. Yönetisel denetime ancak yönetsel denetimle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi (8-3).
5. Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetlerindeki artışların olabildiğince hesaba katılması (9-4).
6. Dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere özgülenmesinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun biçimde danışılması (9-6).
7. Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması (9-7).
8. Yerel yönetimlere, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslararası birliklere katılma hakkının tanınması (10-2).
9. Yerel yönetimlere, başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının tanınması (10-3).
10. Yerel yönetimlerin, kendilerine kanunla tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvuru hakkının tanınması (11).

Keleş (1995:17), Türkiye'nin birçok ilkeyi benimsemiş olmasına rağmen bu önemli konularda çekinceler koymuş olmasının yerel demokrasilerin gelişmesi yönünden eksiklikler yaratacağını belirtmektedir.

Kabul edilen maddelerin bazı paragrafları ise zorunlu olmadığı halde ülkemiz tarafından kabul edilerek onaylanmıştır. 4. maddenin 3. paragrafında “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonominin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” hükmü ile 5. paragrafında “Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır” hükmünü içeren paragraflar bunlardan bazılarıdır (İnaç & Ünal, 2007: 5-6). Bu

açıklamalardan da anlaşılacağı gibi Şart'ın hayata geçirilebilmesi için subsidiarite ilkesinin esaslarının yerine getirilmesi gerekmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi'nin savunduğu ve geliştirdiği ve demokrasinin gereklerinden biri durumundaki yerel yönetim ilkelerini koruma ve belirlemeye yönelik ilk çok taraflı yasal araçtır. Şart'ın Avrupa'nın ortak değerlerinin zenginleştirilmesine ve korunmasına önemli bir katkı yapacağı umulmaktadır (Taştekin, 2007:81).

2.6. AVRUPALILAŞMA

Avrupalılaşıma, küreselleşmeyle benzer şekilde kültürel, sosyal, ekonomik, siyasal ve yönetsel etkilere sahip, ülke yönetimleri ile ulus-devletlerin egemenlik kavramlarını derinden etkileyen bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır (Okçu, vd., 2007: 43). Uzun yıllar boyunca Avrupa çalışmaları yapan akademisyenler, Avrupa Bütünleşmesi ve Avrupalılaşıma süreçlerini açıklamaya çalışmışlardır. Yeni ortaya çıkan Avrupa politikasının nasıl ele alınacağını açıklamaya yönelik sorular genellikle neo-fonksiyonalizm, hükümetlerarasıcılık ve çok katmanlı yönetim kavramları çerçevesinde yanıt bulmuştur (Börzel, 2000: 1). Kavram olarak “Avrupalılaşıma” ise, son dönemde siyaset bilimi literatürünün yeni ve ilgi çekici alanlarından biri haline gelmiştir. Buna karşın aslında son derece tartışmalı ve kavramsal belirsizliklerin hakim olduğu bir alan görüntüsündedir (Arıkan, 2011: 124).

Her ne kadar, Avrupa çalışmaları literatürü, kavramı, Avrupa bütünleşmesinin içerisinde ele alsa da, kavramın kapsamının 16. yüzyıla kadar götürülmesi mümkündür. Örneğin, Sitterman Avrupa tarihine dayanan açıklamasında; Avrupalılaşımanın, Avrupa politik kurumlarının, siyaset şeklinin ve hayat tarzının sömürgecilik vasıtasıyla ve buna bağlı olarak zor kullanımı ile Avrupa kıtasının dışına ihraç edilmesi anlamına geldiğini belirtmekte ve İngiliz Milletler Topluluğu'na üye devletlerin bugün bile bu duruma mükemmel örnekler teşkil ettiğini ifade etmektedir (Sittermann, 2004: 3). Günümüzde ise AB uluslararası nüfuza sahip bazı kamusal araçlara sahiptir. Bu araçlar; AB'nin genişleme hareketleri, komşuluk ilişkileri, ticaret, dış yardımlar, çok taraflı kurumlara

ve uluslararası yasalara destek ve Avrupa değerleri olarak sıralanabilir (Moravscik, 2010: 91). Adı geçen bu kamusal araçların ise günümüzde Sitterman'ın tanımındaki Avrupa değerlerinin Avrupa kıtası dışına ihraç edilmesinde kullanılan zor kullanımı ve sömürgeciliğin yerine geçtiği söylenebilir. Dolayısıyla Avrupalılaşıma kavramının tarihsel gelişim sürecinde gerçekleşen değişikliğin ancak değer aktarım araçlarında yaşandığı görülmektedir. Bununla beraber kavramın ortaya çıkmasına sebep olan amaç baki kalmıştır.

Günümüzde tartışılan Avrupalılaşıma kavramı ise 1990'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. Sosyal bilimlerde bir terim olarak Avrupalılaşıma; tarihi, politik, kültürel, toplumsal ve ekonomik boyutları olan ulusal kurumları, aktörleri, politikaları, ulusal değerleri etkileyen yapısal bir değişim sürecidir. Avrupalılaşıma üzerine yazılan makalelerde pek çok farklı tanım yer almaktadır. Hatta kavramı kullanan makaleler dikkate alındığında, Avrupalılaşıma ile ilgili çalışmalar akademik olarak büyüyen bir endüstri haline gelmiştir (Olsen, 2002: 21) Avrupalılaşıma konusunda ilk tanımlamalardan biri Ladrech tarafından yapılmıştır. Buna göre Avrupalılaşıma “AB'nin siyasi ve ekonomik dinamiklerinin, ulusal politikaların ve politika yapma süreçlerinin kurumsal mantığının bir parçası haline geldiği bir uyum sürecidir. Avrupalılaşıma bu bağlamda ulusal kurumsal yapıların ve politika yapma sürecinin, bütünleşme süreci ile ortaya çıkan gelişmelere paralel olarak uyumunu ifade eder” (Ladrech, 1994: 69). Bu süreçte Avrupa değerleri, ilkeleri ve kuralları ulusal siyasetin oluşturulma süreçlerinin bir parçası haline gelir. Ulusal aktörler, çıkarlarını ve davranışlarını AB üyeliğinin gerekliliklerine göre yeniden tanımlarlar. Anlaşılacağı üzere bu tanımla Ladrech, Avrupalılaşıma kavramını ulusal politikalar ve politika oluşturma süreçleri ile sınırlandırmıştır. Daha sonra diğer akademik çalışmalara zemin oluşturarak genişletilecek olan bu tanım Avrupalılaşıma literatüründe temel betimlemelerden biri olmuştur (Harmsen, 2000: 51-52).

Mjoset kavramı Avrupa nüfuzunun, ortaya çıktığı odaklar dışında da gelişip yayılması olarak tanımlar (Mjoset, 1997: 1). Winn ve Harris için Avrupalılaşıma, Avrupa düzeyinde kurum inşasının ulusal düzeyde değişime sebep olduğu süreç ve mekanizmaları ifade etmektedir (Winn & Harris, 2003: 1).

Avrupalılaşmanın AB düzeyindeki bir kurumsallaşma olduğunu vurgulayan çeşitli yazarlar da bulunmaktadır. Örneğin, Caporaso ve Jupille kavramı “AB düzeyinde siyasal kurumsallaşma” olarak tanımlar (Caporaso & Jupile, 1998:2). Wessels ve Rometsch ise, Avrupalılaşmayı “tüm ulusal kurumların ilgi alanlarında bir kayma yaşanması bu kurumların AB karar alma sürecine artan katılımları” olarak tanımlamaktadır (Wessels & Rometsch, 1996: 328). Bu tanım çerçevesinde ulusal aktörler, AB düzeyinde karar alma mekanizmasına katılma yönünde bir talep içindedirler. Avrupalılaşmadan sonra ikinci adım “füzyondur”. Bu süreçte ulusal kurumlar ve AB kurumları politik bir döngü içerisinde birleşirler. Ulusal kurumlar, AB kurumları ile sorumluluklarını paylaşır ve AB kurumlarının etki alanına girerler. Üçüncü ve son adım “yakınlaşmadır”. Üye ölkelerin anayasal ve kurumsal yapılanmaları, Avrupalılaşma ve füzyon sonucunda tek bir ortak modelde yakınlaşmaya başlarlar. Ulusal kurumlar, AB direktiflerine uyma zorunluluğu (coercion) nedeniyle ve diğer ölkelerdeki muadil kurumları taklit ederek ve kopyalayarak (mimetism) birbirine benzer hale gelirler. Tek bir ortak modele ulaşılamasa da üye ölkeler arasındaki tarihsel, anayasal ve politik farklılıklar yavaş yavaş azalmaya ve kaybolmaya başlar (Wessels & Rometsch, 1996: 36).

Risse, Cowles ve Caporaso ise farklı bir tanımlama yapmışlardır. Onlara göre Avrupalılaşma, Avrupa düzeyinde yönetişimin farklı yapılanmalarının ve düzeylerinin (yerel, ulusal, ulus-üstü) oluşması ve gelişmesidir. Dolayısıyla Avrupalılaşma, eskileriyle etkileşim içinde olan yeni yönetim düzeylerinin oluşumunu içerir (Cowles, Risse & Caporaso, 2001: 3). Bu tanımla Avrupalılaşma, yeni bir kurumsal merkezin oluşmasını ve ortak yönetişim mekanizmalarının ortaya çıkmasını sağlayan siyasi değerler bütününü temsil eder. Avrupalılaşma sadece ulus devletleri, ulusal kurumları, politik költürü değil daha informel yapılar olan özel sektör ve hükümet ilişkilerini, ulus devlet kimliklerini, vatandaşlık normlarını da etkiler (Harmsen, 2000: 52).

Avrupalılaşma çalışmalarıının önemli isimlerinden birisi olan Radaelli, diğer tanımlardan çok daha geniş kapsamlı bir tanımlamaya gitmiş ve çoğu araştırma için bir referans noktası olmuştur. Radaelli, kavramı AB’nin siyasal, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin ulusal söylemlere, kimliklere, siyasal yapılara ve kamusal politikalara hâkim olan mantığın bir parçası haline geldiği bir süreçler bütününü betimlemek için kullanır. Bu bağlamda Radaelli’ye göre Avrupalılaşma hem AB üyesi ölkeler hem de

diğer ülkeler için kullanılabilecek bir kavramdır. Onun bu tanımlaması içinde kültürel değişimler, yeni kimliklerin ortaya çıkması, izlenen politikalarda yaşanan değişimler, yönetim alanındaki yenilikler ve hatta modernleşme Avrupalılaşıma kavramı ile birleştirilmektedir (Radaelli, 2000: 4). Bulmer ve Radaelli'nin bir diğer çalışmasında ise Avrupalılaşıma bir seri politika süreci ile açıklamaktadır. Bu politika süreci; politikanın düzenlenmesi; değerlerin ve inançların yaygınlaştırılması; resmi ve resmi olmayan kuralların, politik değerler dizisinde, siyasal yapılarda ve kamu politikalarında yer alması (Bulmer & Radaelli, 2004: 4) olarak açıklanmaktadır. Süreç, tasarlanan politikanın pratiğe konulması olarak özetlenmektedir.

Gelişimi süresince Avrupalılaşıma kavramı, farklı bütünleşme görüşleri dâhilinde de ele alınmış ve tanımlanmaya çalışılmıştır. Örneğin neo-fonksiyonel görüşe göre Avrupa bütünleşmesi ve birlik düzeyindeki kurumlar bir bütünün ayrılmaz iki parçası olarak gelişmişlerdir. Birçok bilim adamı Avrupalılaşımayı, farklı yönetim mekanizmalarının ortak kurumlar, politika üretme ve uygulama yetkisi ile Birlik düzeyinde kurumsallaşması olarak betimlemiştir. Olsen'in çalışmasında Avrupalılaşıma, Birlik düzeyindeki siyasal, yasal ve sosyal alanlarda farklı yönetim yapılarının düzenleyici Avrupa siyasalarının oluşturulması amacıyla ortaya çıkması ve gelişmesi olarak tanımlamıştır. Bu tanımla Avrupalılaşıma, kolektif uygulamalar için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesini ve vatandaşlık ile Birlik üyeliği gibi konularda ortak bir bakış açısının, kimi zaman Avrupa kurumlarının da yardımıyla, oluşturulmasını içermektedir. Örneğin, Avrupa Birliği Konseyi'nin, ulusüstü düzeyde Avrupa politikalarını uygulamak için ulusüstü kurumlarla beraber çalışması ve Avrupa direktiflerini ulusal kanunlara aktarması entegrasyonu olumlu etkilerken; konsey üyesi olarak Birlik düzeyinde oluşturulacak olan kanunları engellemeleri ve ulusal hükümetin bir üyesi olarak hoş görmedikleri Birlik politikalarını ulusal alanda engellemeleri entegrasyonu olumsuz olarak etkilemektedir (Olsen, 2002: 10-11).

Kurumsalcı yaklaşıma göre Avrupalılaşımayı tanımlamaya çalışan Börzel için ise kavram, “ulusal politika alanlarının artan bir şekilde Avrupa ölçüsündeki politika üretiminin konusu haline geldiği süreci” ifade etmektedir (Börzel, 1999: 574). Üye devletlerin egemenlik haklarının bir kısmını Brüksel'e aktardıktan sonra ne olacağı üzerinde duran Börzel, bu tanımlamayla Avrupalılaşımayı, ulusal politika uygulamalarında meydana gelen değişimle sınırlamıştır. Hix ve Goetz'ün yaptığı

tanımlama da Börzel ile aynı çizgidedir. Goetz ve Hix Avrupalılaşmayı “ulusal kurumsal yapı ve ulusal politika uygulamalarında Avrupa bütünleşmesinin yol açtığı değişim süreci” olarak tanımlamıştır (Goetz & Hix, 2001: 15). Kavrama kurumsal açıdan yaklaşan bir başka tanım da Bulmer ve Burch tarafından yapılmıştır. Buna göre Avrupalılaşma, farklı yönetim yapılarının, politik, yasal ve sosyal kurumların, Avrupa düzeyine gelmesidir. Bu düzeye ulaşabilmek için AB üyeliğinin gerektirdiği idari ilkelerin, uygulamaların ve prosedürlerin üye ülke politikaları üzerinde etkili olması ve üye ülkelerin idari uygulamalarına iyice yerleşmiş olması gerekmektedir (Bulmer & Burch, 1998: 602).

Tüm bu tanımlardan sonra kavramın anlaşılabilmesi için değinilmesi gereken iki nokta daha göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki kavramın anlam genişlemesine uğramasından dolayı ortaya çıkan farklı kullanım alanlarıdır. Tıpkı “demokrasi” kavramı gibi Avrupalılaşma da az ya da çok farklar içeren birçok kullanım alanına sahip olmuştur.

Olsen, Harmsen ve Wilson Avrupalılaşma kavramının farklı kullanım alanlarının belirlenmesi üzerine çalışmışlardır. Olsen belirlediği farklılıkları beş alanda kategorize etmiştir. Bu alanlardan ilki, dış sınırlarda yaşanan değişimler olarak Avrupalılaşmadır. Avrupalılaşmanın bu kullanım alanı, yönetim mekanizmasının uzanabildiği toprak sınırlarını ve Avrupa’nın ne derecede tek bir siyasi alan olarak yapılandığını betimler. Örneğin, Birlik yeni katılımlarla genişledikçe Avrupalılaşma ortaya çıkmaktadır. İkincisi, Birlik düzeyinde yönetim kurumlarının oluşturulması olarak Avrupalılaşmadır. Bu kullanıma göre Avrupalılaşma, kurumlar vasıtasıyla, Birlik düzeyinde ortak hareket edebilme ve ortak politikalar oluşturabilme kapasitesine sahip bir merkez meydana getirme anlamına gelmektedir. Üçüncüsü, ulus ve ulusaltı yönetim sistemlerinin aşılması olarak Avrupalılaşmadır. Bu yüzüyle Avrupalılaşma, güç ve sorumlulukların farklı yönetim seviyeleriyle bölüşülmesini ifade etmektedir. Buna göre Avrupalılaşma ulus ve ulus-altı düzeydeki yönetimleri Avrupa politik merkezine adapte etme anlamına gelmektedir. Dördüncüsü ise Avrupa’ya özgü siyasi kurumların ve farklı yönetim yapılarının Avrupa sınırları dışına ihraç edilmesi olarak Avrupalılaşmadır. Bu kullanım alanına göre Avrupalılaşma, Birliğin Avrupa dışı aktörler ve kurumlarla ilişkilerini ve daha geniş bir dünya düzeninde Avrupa’nın yerini ele almaktadır. Son olarak beşincisi ise, bütünleşik ve siyasi olarak güçlü Avrupa için

siyasi bir proje olarak Avrupalılaşmadır. Bu kullanım alanıyla Avrupalılaşma, Avrupa'yı farklılaştıran, üyeleri devletleri ve halkları politik, ekonomik ve kültürel alanlarda bütünleştiren ve güçlendiren gelişmeleri konu edinmektedir (Olsen, 2002: 3-4).

Harmsen ve Wilson ise yukarıdakilerden farklı olarak üç ayrı alan belirlemişlerdir. Bunlardan ilki, modernleşme olarak Avrupalılaşmadır. Bu yüzüyle Avrupalılaşma, coğrafi olarak Avrupa çevre ülkelerinin ana akım Avrupa devletleri seviyesine getirilmesi anlamında kullanılmaktadır. İkincisi, kimliklerin yeniden yapılandırılması olarak Avrupalılaşmadır. Kavramın en geniş kullanılan anlamı olmasına rağmen genellikle antropoloji alanında rastlanılmaktadır. Bu kullanım alanında Avrupalılaşma, kısaca bir Avrupa vatandaşlığı durumunun ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Son olarak üçüncüsü ise, ulusötesileşme ve kültürel entegrasyon olarak Avrupalılaşmadır. Bu anlamıyla Avrupalılaşma, Birlik vatandaşlarının her gün yüz yüze temas ettikleri farklı ulusal ve kültürel değerlere mensup insanlarla olan etkileşimini ele almaktadır (Harmsen & Wilson 2000: 15-18).

Değinilmesi gereken bir diğer nokta ise terimin kavramsallaştırılması sırasında ortaya çıkan yukarıdan-aşağıya (top-down) ve aşağıdan-yukarıya (bottom-up) Avrupalılaşma tartışmasıdır. Samur, Avrupalılaşmanın aşağıdan-yukarıya veya yukarıdan-aşağıya bir süreç olarak vasıflandırılmasının önemsiz bir tercih olarak görülmemesi gerektiğini, aksine bu tercihin Birliğin kuruluşundan günümüze geçirdiği değişim sürecinin bir yansıması olduğunu belirtmektedir. Yukarıdan-aşağıya olarak adlandırılan süreç Birlik düzeyinden üye ülke düzeyine etkileşimi ifade ederken, aşağıdan-yukarıya süreç ise üye ülke düzeyinden Birlik düzeyine etkileşimi tanımlamaktadır (Samur, 2008: 380).

Topluluğun kuruluş evrelerinde Avrupalılaşma daha çok yukarıdan-aşağıya bir süreç ile gündeme gelmiştir. Bu erken dönemde Avrupalılaşma kavramının ortaya çıkmasına neden olan ana unsur bütünleşme kuramlarıdır. 1950-1990 arası dönem bu evrenin içine dahil edilebilir. Yukarıdan-aşağıya Avrupalılaşma ise, karar alma ve politika üretme yetkisinin AB kurumlarından ulusal devletlere transferi ve Birliğin kurumsal ve işlevsel olarak gelişim sürecini tanımlayan bir kavramdır (Samur, 2008: 380). 1990 sonrası ikinci kuşak çalışmalar ise üye ülkelerin kendi politika tercihlerini

AB düzeyine aktarıp, bunları AB'nin politikası haline getirebilmeleri durumunda Birliğe uyum sağlama konusunda daha az güçlük çekecek olmalarıdır (Arıkan, 2011: 137). Burada söz konusu olan tek yönlü bir baskı değildir. Daha ziyade birlik üyesi ve aday devletler arasında gerçekleşen karşılıklı bir ilişkiden söz etmek mümkündür.

Sonuç olarak küreselleşme, demokrasi gibi anlam genişlemesine uğramış kavramlar gibi Avrupalılaşma kavramı da tanımlanması güç bir konumdadır. Ancak bu durumun tersine etkileri gözden kaçırılmayacak kadar büyüktür. Puchala “Of Blind Men, Elephants and International Integration” adlı makalesinde körlerin dokunarak bir filin neye benzediğini anlatmaya çalışmalarından bahseder. Buna göre filin hortumuna dokunan kişi, onun ince uzun olduğunu; kulağına dokunan kişi yassı ve geniş olduğunu, bacağına dokunan ise ağaç gövdesi gibi kalın ve kabuksu olduğunu (Puchala, 1971: 267) söylemiştir. Ama sonuçta hiçbirisi filin tam bir tanımını yapamamıştır. İşte bu anekdotta olduğu gibi Avrupalılaşma kavramı da kendisini tam olarak açıklayacak tam bir tanıma sahip değildir.

Küreselleşme, Avrupalılaşma ve yerelleşme gibi akımların tamamı ulus-devletin -kimi görüşlerin iddia ettiği gibi ortadan kaldırmasa da- yetkilerini aşındırmıştır. Bu süreçler boyunca ulus-devletten yukarı (uluslararası organizasyonlar) ve aşağı (yerel-bölgesel yönetimler) yönde yetki aktarımı gerçekleşmiştir. Bu durum bildiğimiz anlamıyla ulusal yönetimlerin yetki çerçevesinin eskiye nazaran daha dar bir kapsamla yeniden çizilmesini sağlamıştır. Fakat günümüzdeki haliyle uluslararası örgütlerin sosyal çatışmalar ve yeniden dağıtım politikalarından çok sermayenin ulus etkisinden arındırılması ve yerel-bölgesel ekonomilerin rekabet piyasasına uyumu ile ilgilendiği göz önüne alınırsa bu sorunların hala ulus-devlet yönetimlerini ilgilendirdiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yeni oluşan bu dünya düzeni hala ulus-devlete ihtiyaç duymaktadır. Fakat aynı zamanda onu dönüştürerek kendi geleceği için yeniden şekillendirmektedir. Kısaca ulusüstü kurumlar ve benzersiz yapısıyla Avrupa Birliği, bugün ulus-devletin sahip olduğu demokratik meşruiyete sahip olana değin ulus-devletler önemli bir aktör olarak varlığını sürdürecektir.

Türkiye açısından bakıldığında ise Avrupalılaşma kavramı daha çok bir politik değer aktarım süreci olarak ülke hayatına yön vermektedir. Çok düzlemli yönetişim,

subsidiarite ilkesi, AB'ne uyum politikaları gibi kavramlar politik hayatımıza görece olarak yeni girmiş olmasına rağmen köklü değişimlerin habercisi olmuşlardır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ VE AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ETKİSİ

3.1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHİ VE YAPILANMASI

Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan Tanzimat dönemine kadar süren geleneksel yönetim döneminde Batı tipi yerel yönetim sistemi oluşturulamamıştır. Fakat yerel hizmetleri yürüten kurum ve kişiler bulunmaktadır (Eryılmaz, 1997: 33). Mahalli ihtiyaçlar bir tarafından devlet teşkilatına dâhil olan kadılık kurumu, diğer yandan da mahalli halk tarafından kurulmuş olan vakıf ve lonca sistemleri ile giderilmektedir (Yörükoğlu, 2009:1).

Kadılık kurumu Tanzimat dönemine kadar Osmanlı’da şehir yönetiminin en önemli kurumlarından birisidir. Beylik döneminden beri Osmanlı Devleti’nde fethedilen yerlere hukuku temsilen bir kadı ve idareyi temsilen bir de subaşı atanmaktaydı (Ortaylı, 2008: 261). Osmanlı şehir yönetiminde adli, mülki ve beledi fonksiyonların birbirinden ayrılmadığı görülür. Şehir ve kasabaların güvenlik, asayiş ve belediye hizmetleri kadılar tarafından yürütülmektedir. Bu hizmetleri karşılarken kadılar; şehir güvenliği için Subaşılardan, yargı işlerinde naiblerden ve mahalle işlerinde ise imamlardan yardım almışlardır (Eryılmaz, 1997: 34).

Yerel ihtiyaçların giderilmesi için kadılık kurumunun yanında yer alan diğer kurumlar doğrudan merkezi devlet teşkilatına bağlı olmayan, mahalli halk tarafından kurulmuş vakıf ve lonca teşkilatlarıdır. Vakıf kelimesi “bir hizmetin sürekli olarak yapılabilmesi amacıyla, bir kimsece belli koşullarla ve resmi yoldan ayrılan mülk ya da para” anlamına gelmektedir (Büyük Türkçe Sözlük, “*Vakıf*”). Vakıflar, servetini bağışlayan kişinin bu servetin miktarını, kullanım amaçlarını ve kullanım şeklini gösteren bir “Vakfiye” düzenleyerek bunu şahitler huzurunda imzalaması ve bu belgenin kadiya onaylatılmasıyla kurulmaktadır. (Ersoy, 2003:137). Başlangıçta ferdi ve mahalli ihtiyaçların giderilmesi için kurulan vakıflar daha sonra ekonomik sosyal ve

kültürel ihtiyaçların giderilmesi için de kullanılmış ve yaygınlaşmıştır (Kurt, 2007). Selçuklu ve Osmanlı Toplumunda okul, kütüphane, hastane, sebil vb. gibi sosyal hizmetler eskiden beri vakıflar tarafından yürütülmüştür. Bununla beraber şehirlerin su ve kanalizasyon tesislerinin yapım ve bakımı klasik devirde, vakıflar ve çarşı esnafının kendi avarız sandıkları tarafından karşılanmıştır. Sosyal vasıflarının yanı sıra vakıflar ekonomik hayatın işleyişi içinde önemli kurumlar olmuşlardır. Özellikle kurulan para vakıfları, esnafa ve ihtiyaç sahiplerine kredi vermektedir. Tanzimat'ın ilanından sonra devlet, vakıfların Evkaf Bakanlığı altında toplanmasını şart koşmuş ve gelirlerine el koyarak bir kısmını bütçe açıklarının giderilmesi için kullanmıştır (Eryılmaz, 1997: 37).

Kadılık ve vakıf kurumlarının yanı sıra yerel hizmetlerin giderilmesine katkıda bulunan bir diğer kuruluş ise lonca teşkilatlarıdır. Lonca teşkilatları devlet tarafından konmuş kurallara sıkı sıkıya bağlı bir şekilde kurulurlar. Bununla beraber gerek kendi içlerindeki hiyerarşik yapı ile gerekse ihtisab kuralları tarafından sıkıca denetlenmektedir. Ayrıca kendi içlerindeki oto-kontrol mekanizması da loncanın içeriden denetlenmesine imkân vermektedir. Genellikle loncalar, esnafın arasına yeteneksizlerin, yabancıların karışmasını engellemekte ve üretim biçimi ve hacminin kontrolünü sağlamaktadır. Loncalar bir yandan da üretilen malların kalitesini kontrol etmekte ve verdikleri cezalarla uygunsuz davranan esnafları cezalandırmaktadır (Çelik, 2004: 62).

Kısaca, Osmanlı şehir yönetimi başta kadılık olmak üzere, esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından birlikte yürütülmüştür. Ayrı bir bütçesi, görevlileri ve organları olan şehir yönetimi ya da belediye ise Tanzimat dönemiyle beraber yönetim sistemimize girmiştir (Eryılmaz, 1997: 37).

19. yüzyılın başlarına kadar kadının sorumluluğunda yürütülen belediye hizmetleri, önce İhtisap Nezareti ve Evkaf Nezaretine devredilmiş, 1854 yılında ise İstanbul'da *Şehremaneti* adıyla ilk belediye teşkilatı kurulmuştur (Altan, 2009: 294). İstanbul'da ilk modern belediye teşkilatının kurulması süreci Kırım Savaşı sırasında başlamıştır. Bu savaşta Rusya tehdidine karşı Avrupa devletleri, Osmanlı ile ittifak kurmuştur. Dolayısıyla İstanbul'da birçok yabancı diplomat, gezgin ve gazeteci bulunmaktadır (Şan, 2010: 56). Osmanlı'nın içinde bulunduğu mali sıkıntılar şehrin alt yapısı ve düzeninde sorunlara neden olmaktadır. Şehirde bulunan Avrupalılar bu hizmet

sorunlarının ancak belediye teşkilatının kurulması ile giderilebileceğini belirtmişlerdir (Eryılmaz, 1997: 38). Bu istekleri giderebilmek ve şehri modernleştirmek amacıyla kurulan Şehremaneti bekleneni verememiş ve kısa sürede başarısız olmuştur.

Bu girişimin ardından 1855 yılında *İntizam-ı Şehir Komisyonu* adıyla çeşitli toplulukları temsil eden Osmanlı uyruklu, yabancı dil bilen ve bu konudaki Avrupa düzenlemelerinden haberdar 7 üyeli bir meclis kurulmuştur. Komisyon önceki başarısız deneyimleri gözden geçirerek İstanbul'un uygar bir düzeye çıkarılması için bir takım öneri ve projeler oluşturmıştır. Bu öneriler arasında en önemli olanı İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılarak şehir yönetiminin bu belediyeler üzerinden gerçekleştirilmesidir. Komisyonun bu konuda hazırladığı *Nizamname-i Umumi*, Bab-ı Ali ve padişahın onayıyla, 1857 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeye göre İstanbul on dört daireye ayrılmış, ancak bunların arasından bir tanesi pilot bölge olarak örgütlenmiştir (Kurt, 2002: 149-150). Böylece ilk modern belediye örgütü Beyoğlu ve Galata semtlerinde *Altıncı Daire-i Belediyye* adıyla kurulmuştur (Altan, 2009: 298-299). Daire, o dönemde büyük şehir belediyesi niteliğinde hizmet veren Şehremaneti'nin bir şubesi olarak kurulmasına rağmen burası ile ilişkilendirilmeyerek doğrudan Babıali'ye bağlanmıştır (Eryılmaz, 1997: 36). Bununla beraber daireye olağan dışı bazı gelirler tahsis edilmiştir. *Altıncı Daire-i Belediyye* bu imtiyazlı durumunu ve bu durumdan ileri gelen başarılarını Cumhuriyet dönemine kadar sürdürmüştür (Ortaylı, 2008: 506).

İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılması kararlaştırılmasına rağmen öngörülen bu on dört belediye dairesinden sadece Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz olmak üzere dört belediyenin kuruluşu tamamlanabilmiştir (Eryılmaz, 1997: 40). Bununla beraber yeni kurulan bu belediyeler Altıncı Daire'nin aksine Şehremanti'ne bağlanmıştır (Altan, 2009: 299).

Modern yerel yönetim teşkilatının taşra kentlerinde kurulmaya başlanması ise ancak 1864 *Vilayet Nizamnamesi*'nin yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. Osmanlı il reformunun bir ön uygulaması niteliğinde olan (Eryılmaz, 1997, 51) bu nizamname ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiş ve yeni yönetsel tabakalar düzenlenmiştir. Buna göre 1864 yılında devletin Avrupa'daki topraklarında 10 vilayet 44 sancak, Asya kısmında 16 vilayet 74 sancak, Afrika'da ise bir vilayet 5 sancak olmak üzere 27 vilayet 123 sancak kurulmuştur. Bu yeni yapılanmada eyaletlerin adı vilayet, sancakların adı

liva olarak değiştirilmiştir. Kazalar ise varlığını sürdürmüştür (Güler, 1998: 79). Bununla beraber Nizamname ile bir il genel yönetimi (vilayet umumi meclisi) ve yanın da bir de il özel yönetimi (vilayet idare meclisi) kurulmuştur (Arslan, 2008: 268).

Ön uygulama niteliğinde olan bu reformdan sonra 1871 *İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi* ile reformun tamamlandığı (Güler, 1998: 79) söylenebilir. Bu değişiklik ile merkezi idarenin taşra yönetiminde vilayet, sancak (liva), kaza, nahiye, köy olmak üzere beşli bir kademe oluşturulmuştur (Eryılmaz, 1997: 51). Taşra idaresinde yapılan bu düzenleme 1913 yılında İttihat ve Terakki Fırkası tarafından hazırlanacak yeni kanuna kadar yürürlükte kalmıştır. Bu nizamname ile getirilen önemli değişikliklerden biri köy ve kaza arasında yeni bir idari birim olan nahiyelerin kurulmasıdır. Ayrıca vilayet idaresinde iş bölümü daha belirgin hale gelmiş, taşra yönetimi üzerinde merkezi idarenin kontrolü artmıştır (Torun, 2012: 94). Nizamname ile getirilen bir diğer önemli değişiklik ise tüm vilayetlerde belediye kurulmasının öngörülmesidir. Ancak bu öngörü tam anlamıyla gerçekleşememiş, her vilayette belediye teşkilatı kurulamamıştır. Bununla beraber kanunen, devletteki bütün şehirlerde belediye örgütü, yerel yönetimin bir unsuru olarak yer almıştır (Seyitdanlıoğlu, 1996: 91).

3.2. YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI

1982 Anayasası'nın 127. maddesi mahalli idareleri; "il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlar ve sınırlandırır. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetimler; alan yönetimi için il özel idareleri, kentsel idari alanlar için belediyeler ve köyler için köy muhtarlığı teşkilatlarından oluşmaktadır. Bunun yanı sıra tamamlayıcı kurumlar olarak mahalle muhtarlıkları ve yerel yönetim birliklerinden bahsedilebilir (Güler, 2010: 283-284).

3.2.1. Belediye

Türkiye’de belediyeler 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. 1930 yılından 2005 yılına kadar geçen 75 yıllık sürede ise belediyelerin kurucu yasası 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. 5393 sayılı kanunda belediyeler, “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi (5393, m.3/a)” olarak tanımlanmıştır.

Ülkemizde 2012 yılı verilerine göre; belde (kasaba) belediyesi olarak 1.977, ilçe belediyesi olarak 749, büyükşehir ilçe belediyesi olarak 14, il belediyesi olarak 65 ve son olarak büyükşehir belediyesi olarak 16 belediye, toplam da 2950 adet belediye bulunmaktadır (Bkz. Tablo 3).

Tablo 3: Nüfusa Göre Belediye Sayıları

	Toplam	Büyükşehir	İl	Büyükşehir	İlçe	Belde
			Merkezi	İlçe	Merkezi	
	2.950	16	65	143	749	1.977
0-1.999	1078				68	1010
2.000-4.999	978				202	776
5.000-9.999	323			6	175	142
10.000-24.999	229		1	9	175	44
25.000-49.999	92		7	19	63	3
50.000-99.999	85		18	15	50	2
100.000-249.999	77		29	32	16	
250.000-499.999	53	1	8	44		
500.000-999.999	26	6	2	18		
1.000.000 DAN BÜYÜK	9	9				

Kaynak: TBB, http://www.tbb.gov.tr/HD612_genel-istatistik.html.

Belediye sayısı 1927 yılından 2008 yılına kadar hızlı bir artış göstermiştir (Bkz. Tablo 4). Belediye statüsü kazanmanın, merkezi yönetimden sağlanan yardımlar yönünden özendirici olması bu hızlı artışın en önemli sebeplerinden biridir (Keleş, 2011: 232). 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

ile büyükşehir belediyelerine dâhil olan alt belediyelerin yeniden düzenlenmesi ve 5393 sayılı yeni belediye kanunu ile yapılan düzenleme ile belediye kurmak için gerekli olan nüfusun 2000’den 5000 bine çıkartılması bu hızlı artışı yavaşlatmıştır.

Tablo 4: Belediye Nüfusunun Genel Nüfusa Oranı

Sayım Yılları	Genel Nüfus	Belediye Nüfusu	Köy Nüfusu	Belediye Nüfusunun Genel Nüfusa Oranı
1927	13.648.270	3.282.940	10.365.330	% 24,1
1935	16.158.018	4.174.542	11.983.476	% 25,8
1940	17.820.950	4.753.304	13.067.646	% 26,7
1945	18.790.188	5.145.020	13.645.168	% 27,4
1950	20.947.188	5.768.665	15.178.523	% 27,5
1955	24.064.763	7.804.354	16.260.409	% 32,4
1960	27.754.820	9.994.644	17.760.176	% 36,0
1965	31.391.421	12.787.663	18.603.758	% 40,7
1970	35.605.176	16.753.979	18.851.197	% 47,1
1975	40.347.719	20.500.442	19.847.277	% 50,8
1980	44.736.957	25.523.604	19.213.353	% 57,1
1985	50.664.458	31.223.447	19.441.011	% 61,6
1990	56.473.035	37.884.455	18.588.580	% 67,1
2000	67.803.927	53.403.386	14.425.490	% 78,8
2008	71.517.100	59.146.941	12.433.951	% 82,7
2009	72.561.312	60.282.199	12.279.113	% 83,1
2010	73.722.988	61.567.758	12.155.230	% 83,5
2011	74.724.269	62.678.751	12.045.518	%83,9

Kaynak: TBB, http://www.tbb.gov.tr/HD612_genel-istatistik.html.

5393 sayılı kanunun 14. maddesi belediyelerin başlıca görevlerini tanımlamaktadır. Yasada dikkat çekici bir nokta olarak görevlerin tek tek sayılmamış, yerine sadece hizmet alanları belirtilmiştir (Ulusoy & Akdemir, 2009: 217).

Dikkate değer bir diğer nokta ise 14. maddenin subsidiarite ilkesine atıf yapmasıdır. Kanunda hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının belediyenin mali durumunun ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınacağı belirtilmektedir. Bununla beraber belediye hizmetlerinin vatandaşın en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı söylenmektedir. Bu fıkralar genel olarak subsidiarite ilkesi ile örtüşmekle beraber sadece belediye hizmetleri ile sınırlı tutulmuştur. İlkenin özünde ise göze çarpan

nokta yönetim düzeyleri arasında yetki önceliğinin belirlenmesidir. Dolayısıyla belediye kanunda kullanıldığı haliyle ilke, kanunda öngörülen hizmetlerin sunumunu gerçekleştirebileceği sürece belediyelere tahsis etmiş ve hizmet sunumundaki yöntemin bizatihi belediyelerce belirleneceğini söylemektedir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda belediye kurulmasında aranan nüfus şartı 2000'dir. 5393 sayılı yeni kanun ile nüfus kriteri 2000'den 5000'e çıkarılarak belirli bir ölçek büyüklüğü sağlanmış ve küçük belediyeler için geçerli olan ölçek sorunu giderilmiştir. Gerçekten, ölçek sorunu belediyelerin en önemli yapısal sorunlarından birisidir. Ölçek büyüklüğü belediye hizmetlerinin etkin, verimli ve ekonomik şekilde yürütülmesini önemli ölçüde etkilemektedir. Yerel yönetimler alanındaki yeni eğilimlerden biri de etkinlik amacıyla belediye sayısının azaltılmasıdır (Parlak & Sobacı, 2010: 116).

5393 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'ndaki üçlü organ modelini korumuştur. Buna göre, belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Bu organlar söz konusu Kanun'un 17 ila 47. maddeleri arasında düzenlenmiştir (Parlak & Sobacı, 2010: 123).

Bu organlardan belediye meclisi, belediyenin önemli bir karar merciidir. Meclis üyeleri beş yılda bir nisbi temsil yoluyla doğrudan doğruya halk tarafından seçilir (Keleş, 2011: 248). 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde belirtilen şartlara uymak kaydıyla, 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye meclisi üyeliğine seçilebilmektedir (Ulusoy & Akdemir, 2009: 206). Belediye meclisi üyelerinin sayısı 9 ila 55 kişi arasında değişmektedir. Üye sayısı nüfusa göre belirlenmektedir (Nadaroğlu, 1994: 219). Yeni kanunla belediye meclisi hakkında düzenlenen önemli değişikliklerden birisi ise alınan kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi hakkındadır. Eski kanunda kararın yürürlüğe girmesi için mülki idare amirinin onayı gerekirken yeni kanunla meclisin yükümlülüğü sadece kararın mülki idare amirine gönderilmesiyle sınırlandırılmıştır. Ayrıca kesinleşen kararların 7 gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması gerekmektedir. Bu da halkın meclis kararlarından haberdar edilmesi ve katılımın sağlanması açısından önemlidir (Parlak & Sobacı: 2010: 127).

Belediye teşkilatının bir diğer organı ise belediye encümenidir. Encümen üyeleri, bir yıllığına meclis üyeleri ve birim amirleri arasından seçilir. İl merkezlerinde ve nüfusu 100 bini geçen yerlerde belediye başkanı dahil olmak üzere üç atanmış ve üç seçilmiş yedi kişi belediye encümenini oluşturur. Diğer yerlerde ise iki atanmış iki seçilmiş üye ve belediye başkanı olmak üzere 5 kişiden oluşur (Güler, 2010: 292). Belediye encümenine belediye başkanı başkanlık eder ve encümen haftada en az bir kez toplanır (md.35) ve bütçe, alım-satım, cezalandırma gibi konularda belediye meclisiyle beraber işleyen bir komite olarak çalışır.

Belediye teşkilatının üçüncü ve son organı ise belediye başkanıdır. Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir (Ökmen & Parlak, 2010: 222). Belediye başkanı seçilebilmek için, 2972 sayılı kanuna göre belediye meclisi üyesi olarak seçilme koşullarına sahip olmak gerekir (Keleş, 2011: 262). Belediye başkanının görevleri Kanun'un 38. maddesinde sıralanmıştır. Bu görevlerden stratejik planlara dair özellikle üzerinde durulması gereken b bendi ise, "Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak (5393, md.14) biçimindedir.

Ayrıca ek olarak stratejik planın hazırlanmasına dair görevlerin ancak belediye nüfusunun 50 binin üzerinde olduğu yerleşim yerleri için geçerli olduğu belirtilmiştir. Bu maddenin yanı sıra 41. madde de stratejik planlarla ilgili görevler düzenlenmiştir. Eski Kanun'da yer almayan bu düzenleme ile belediyelerin stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları; gelecek yönelimli, sonuç odaklı, etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisi açısından önemlidir (Parlak & Sobacı: 2010: 131).

1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu yapısal özellikleri ve ortaya koydukları sistem açısından karşılaştırıldığında; eski kanunun "beledi sosyalizm" düşüncesine, yeni kanunun ise küreselleşme çerçevesinde "yerelleşme" anlayışına dayandığı, yeni kanunda benimsenen subsidiarite ilkesinin piyasa ekonomisinin kamu hizmetleri üzerindeki etkisini artırdığı, eski kanunun hizmetin toplumsal boyutuna vurgu yaparken yeni kanunun, hizmetin ekonomik

boyutuna vurgu yaptığı, yeni kanunda belediyelerin hizmet yapmakla birlikte hizmetleri yaptırma boyutuyla da ön plana çıktığı bu açıdan kamu hizmetini piyasa ekonomisi çerçevesinde pazarlayan bir belediyeçilik anlayışının gelişmekte olduğu ifade edilmektedir (Sezer, 2008: 375).

Belediye yönetimleri için genel olarak belirlenen, kurallar öteden beri üç büyük kentin yönetiminde yetersiz kalmış ve bu kentlerde kendine özgü kurallar ortaya çıkmıştır. İlk defa 1983 yılında bu kurallar ayrı bir yasayla düzenlenerek ortaya Büyükşehir Belediyelerini çıkarmıştır. İzleyen yıllarda büyükşehir belediyelerinin sayısı üçten on altıya yükselmiştir. Günümüzde de bu sayı korunmaktadır. İlk kez 1983 tarihinde 3030 sayılı yasa ile düzenlenen büyükşehir belediyeleri 2004 yılından günümüze 5216 sayılı yasa ile yönetilmektedir (Güler, 2010: 290).

3.2.2. İl Özel İdareleri

Anayasada sayılan yerel yönetim birimlerinden bir diğeri olan İl Özel İdaresi, 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” ile kurulmuş olup çeşitli değişikliklerle 2005 yılına kadar bu kanun ile yönetilmiştir. 2005 yılından günümüze kadarki süreçte ise 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ile yönetilmiştir (Toprak, 2006: 31).

İl özel idareleri bahsi geçen Kanun’un 3. maddesinde “İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanır (5302, m.3/a). İl özel idaresi ilin kurulmasıyla fiilen kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer (5302, m.4). Bununla beraber kanunda il özel idaresinin görev alanı olarak il sınırları belirlenmiştir. Bu durum il özel idarelerine diğer yerel yönetim birimlerinden farklı olarak hem kırsal hem de kentsel yönetim alanlarında faaliyet gösterme imkânı sağlamıştır (Keleş, 2011: 149).

Yeni Kanun’da il özel idareleri, önceki Kanun’la karşılaştırıldığında çok daha geniş bir görev ve yetki çerçevesine sahip kılınmıştır (Parlak & Sobacı, 2010: 90).

Kanun'un 6. maddesinde il özel idarelerinin görevleri sayma yöntemi ile şu şekilde düzenlenmiştir:

“a) İl sınırları içinde; gençlik ve spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler,

b) Belediye sınırları dışında; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri (5302, m.6/a-b).”

İl özel idaresinin sayılan maddelerin yanı sıra, bu kanun dışında çeşitli mevzuatlarla verilen, imkânları ölçüsünde ve tespit edeceği önceliğe göre yapacağı diğer bazı görevlerde bulunmaktadır (Toprak, 2006: 33). Buna göre merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, il özel idareleri tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Eski Kanun'a göre farklı olan bir diğer görev ise il özel idarelerine “Acil Durum Planlaması” başlığıyla yeni bir görev alanının açılmış olmasıdır (Parlak & Sobacı, 2010: 91).

İl özel idarelerinin organları ise il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak sıralanır (5302, m.3/b). Bu organlardan ilk ikisi karar organı, vali ise il tüzelkişiliğinin yürütme organıdır (Yıldırım, 2002: 156).

Doğrudan halk tarafından seçilen tek organ meclistir. Meclis üyeleri ilin ilçelerini temsilen seçilirler. Meclis her ay beş gün süreyle toplanmaktadır. Meclis üyeleri çeşitli komisyonlarda görev aldıkları için meclis genelde sürekli bir organ niteliğindedir (Güler, 2010: 286). İl genel meclisine meclis başkanı başkanlık eder. Başkan, meclis üyeleri içinden ve yine meclis üyeleri tarafından iki yıllık süre için gizli oy ile seçilir. Başkan, il genel meclisinin gündeminin belirlenmesinden ve çalışmaların düzenli bir biçimde yürütülmesinden sorumludur (Ökmen & Parlak, 2010: 170).

İl özel idaresinin karar ve danışma organı olan il encümeni, valinin başkanlığında on üyeden oluşur. Bu on üyeden beşi il genel meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. Diğerleri ise birim amirleri arasından vali tarafından atanır.

Ancak bu birim amirlerinden bir tanesi yasa gereği mali hizmetler biriminin başı olması gerekmektedir (Keleş, 2011: 159). 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nda, encümen yeniden düzenlenmiştir. İdari bir organ olarak düşünülen il encümenine bazı birim amirleri de dâhil edilerek organın uzmanlık niteliği arttırılmak istenmiştir (Parlak & Sobacı, 2010: 97-98).

Encümen haftada en az bir kez toplanır ve acil durumlarda başkan encümeni olağanüstü olarak toplantıya çağırabilir. Gündemi vali tarafından hazırlanan toplantılarda görüşülen konular en geç bir hafta içerisinde karara bağlanır (Keleş, 2011: 161).

Vali ise hem merkezi yönetimin ildeki temsilcisi, hem de il özel idaresinin başı ve yürütme organıdır. Bu yetkileriyle il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare ederek, teşkilatın hak ve menfaatlerini korur. İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetir ve kurumsal stratejilerini oluşturur (Ulusoy & Akdemir, 2009: 166). Yürütme organı olarak vali, meclisin ve encümenin aldığı kararları yürütür, genel meclise sunulacak olan bütçe ve çalışma programlarını hazırlar. Ayrıca, encümenin de başkanı olan vali, toplantı gündemlerini belirlemekle yükümlüdür (Yıldırım, 2002: 159). 5302 sayılı Kanun'un getirdiği önemli değişikliklerden biri de bu konuda gerçekleşmiştir. Önceki yasaya göre hem meclis hem de encümen toplantılarının gündemini belirleyen vali yeni yasaya göre sadece encümene başkanlık etmektedir. Bunun yanı sıra, bu teşkilatı daha önceden vali yardımcılarının desteğiyle yöneten vali yeni yasaya göre yeni kurulan genel sekreterlik makamından destek almak durumundadır (Güler, 2010: 287).

3.2.3. Köyler

Köyler 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile yönetilmektedir. Ayrıca son dönemlerde tartışılan bir yeni bir Köy Kanunu taslağı da yasalaştırılmayı beklemektedir. Köy kanunu, köyü üç değişik şekilde tanımlamaktadır. Buna göre:

- a) Nüfusu iki binden az olan yurlara köy... denir.

b) Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.

c) Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.

Buna ek olarak 89. maddede Köy Kanunu'nun kadın ve erkek nüfusu yüz elliden çok olan köyler için geçerli olduğu belirtilmiştir (442, m.89). Köy Kanunu Tasarısı Taslağı'nda önemli bir farklılık ise köylerin nüfuslarına göre kademelendirilmiş olmasıdır. Buna göre nüfusu 1501'den yukarı olan köyler birinci grup; nüfusu 215 ile 1500 arasında olan köyler ikinci grup; nüfusu 250'ye kadar olan köyler ise üçüncü grubu teşkil etmektedir. Bu kademelendirmenin nedeni olarak, nüfusu az olan köylerle nüfusu çok olan köylerin gereksinimlerinin birbirinden farklı olduğu ve bu sebeple köyleri tek tip yönetsel model ile açıklamanın çeşitli sorunlara yol açtığı gösterilmektedir. Kademelendirme, ölçek ekonomilerinden yararlanarak köy yönetimlerinin idari ve mali kapasitelerinin artırılmasını amaçlamaktadır. Küçük köylerde ise köylere hizmet götürme birliklerinin işlevsel hale getirileceği belirtilmektedir (Altan, Kerman & Aktel, 2010: 59).

442 sayılı yasada köyün görevleri de düzenlenmiştir. Buna göre köyün zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki tip görevi mevcuttur. Mecburi işler 442 sayılı kanunun 13. maddesinde 37 ayrı alt madde ile sıralanmıştır. Bu görevler genellikle köylünün sağlığını koruyacak ve köyde yaşam kalitesini yükseltecek içeriktedir. Yapılması isteğe bağlı görevler ise 14. maddede 32 ayrı alt madde ile belirtilmiştir. Bu görevler ise genellikle köyün ihtiyacı olan zanaatkârların yetiştirilmesi, spor faaliyetlerinin düzenlenmesi, ağaç yetiştirmek gibi birbirinden farklı konulardan oluşmaktadır (442, II. Fasl).

Köy yönetimleri de diğer yerel yönetim kurumları gibi üç organa sahiptir. Bunlar, muhtar, ihtiyar meclisi ve köydeki tüm seçmenlerin oluşturduğu köy derneğidir. En küçük ihtiyar meclisi 4, en büyüğü ise 8 meclis üyesinden oluşmakta ve bunlara muhtar başkanlık etmektedir (Güler, 2010: 296). Köy derneğinin iki görevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, köylü arasından ihtiyar meclisini ve köy muhtarını seçmektir. Diğeri ise isteğe bağlı görevlerden zorunlu görev olarak yapılması isteneni

seçmektir (Yıldırım, 2002: 181). Organlardan bir diğeri ise muhtardır. Muhtar, köyün başıdır. Köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve bu emirlerin gereğini yaptırmak muhtarların yetkisindedir. (Keleş, 2011: 210). Muhtarların bütün kararları kaymakam veya valinin vesayet denetimine tabidir (Parlak & Sobacı, 2010: 162). İhtiyar meclisleri ise seçilmiş ve doğal olmak üzere iki tür üyeden oluşmaktadır. Seçimle gelen üyeler köy derneği tarafından 5 yıllık bir süre için seçilmektedir. Doğal üyeler ise kanunla belirlenmiştir. Buna göre köyün imamı, okul müdürü, köy ebesi ve köy sağlık memuru ihtiyar meclisinin doğal üyeleridir (Yıldırım, 2002: 182). İhtiyar meclislerinin görevleri ve çalışma şekilleri Köy Kanunu'nda ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Buna göre ihtiyar meclisi genel nitelikli, köye ait işleri konuşup bunları önem sırasına koymak gibi işlerin yanı sıra, sağlık ocağı, okul, yol gibi köylü için önemli tesislerin yapımını da üstlenmiştir. Bununla beraber köy bütçesinden yapılan harcamaların kontrolü de ihtiyar meclisinin görevleri arasındadır (Toprak, 2006: 319).

Taslak'ta, köyün organları ve görevlerine dair önemli bir değişiklik yapılmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu'nda köy imamı ile köy öğretmeni veya başöğretmen köy ihtiyar meclisinin doğal üyeleri olarak sayılırken, Taslak bu görevlileri köy meclisinin üyeleri arasına almamış, köy meclisinin tamamen seçilmiş üyelerden oluşacağını belirtmiştir (Altan, Kerman & Aktel, 2010: 60).

3.2.4. Mahalli İdare Birlikleri

Yerel yönetimler birbirleri ile yönetsel ilişkisi olmayan idari birimlerdir. Yerel yönetim birimleri arasında bir eşgüdüm ihtiyacı ortaya çıkarsa, bu durum valiler ve kaymakamlar tarafından giderilmekte idi. Günümüzde ise ortaklaşa hizmet verme ihtiyacı ortaya çıktığında, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmaları yasal güvence altına alınmıştır (Güler, 2010: 300).

Aslında yerel yönetimlere birlik kurma yetkisi 1930 yılında eski belediye yasası ile sağlanmıştı. Fakat kurulan birliklerin sayısı 1980 öncesine kadar oldukça azdı (Keleş, 2011: 421). Bu durum 2005 yılında çıkan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile düzeltilmeye çalışılmıştır.

Kanunda mahalli idare birlikleri “Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır (5355, m. 3/b). Yine aynı kanunun 4. maddesinde ise mahalli idare birliklerinin kuruluş esaslarına yer verilmiştir. Buna göre birlikler, tüzüklerinin kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Kurulmuş bir birliğe üyelik ise üye olmak isteyen mahalli idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, başvuru alan birlik meclisinin kararı ile gerçekleşir (5355, m. 4). Ayrıca 4. madde de su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda Bakanlar Kurulunun ilgili mahalli idarelerin, birliklere katılmasına karar verebilir (5355, m. 4). Bu durum mahalli idarelerin gönüllülük ve zorunluluk esasına göre kurulabileceğini göstermektedir (Toprak, 2006: 146). Bakanlar Kurulunun birliklere katılmayı zorunlu tutabildiği alanlarda faaliyet gösteren birlikler, özelleştirmeye uygun ölçekte mahalli hizmet alanlarının yaratılmasını sağlamıştır (Güler, 2010: 301).

Kanunun üçüncü bölümünde ise birliğin organları düzenlenmiştir. Yerel yönetim birimlerindeki üçlü organ yapısı mahalli idare birliklerinde de korunmuştur. Buna göre birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanından oluşmaktadır. Birlik meclisi, birliğin karar organıdır. Birlik üye sayısı birlik tüzüğünde belirlenir ve birlik üyeleri mahallî idarelerin meclislerinin kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmesinde sakınca olmayan kişiler arasından, gizli oyla seçilir (5355, m. 4). Birlik encümeni ve birlik başkanı da birlik meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Birlik meclisi ve encümeni birliğin karar organı, birlik başkanı ise yürütme organıdır (Ökmen & Parlak, 2010: 286).

Türkiye’deki tüm belediyeler Türkiye Belediyeler Birliği, tüm özel idareler ise Vilayetler Hizmet Birliği adı altında toplanmıştır. Bunlara ek olarak belediyeler bölgesel birliklerde kurmuşlardır (Güler, 2010: 300). 2011 yılı itibarıyla Türkiye genelinde toplam 1390 mahalli idare birliği bulunmaktadır. Bunlardan 909 tanesi köylere hizmet götürme birliği, 166 tanesi içme suyu birliği, 130 tanesi ise çevre-altyapı hizmetleri birliğidir. Geriye kalan 185 birlik ise farklı alanlara yayılmıştır (<http://www.migm.gov.tr/Birlikleristatistik.aspx>).

3.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİ ÜZERİNE ETKİLERİ

Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinde ortaya çıkan yerel yönetim kavramlarının Türkiye yerel yönetimleri üzerindeki etkisi teorik olarak gösterilmeye çalışılmıştır.

3.3.1 Türkiye'de Subsidiarite Tartışmaları

Tezin ikinci bölümünde subsidiarite ilkesinin kuramından ve kapsamından bahsedilmişti. Bu başlıkta ise ilkenin Türkiye'de nasıl anlaşıldığına dair teorik bazı açıklamalara yer verilecektir.

Subsidiarite ilkesinin uygulanabileceği üç ayrı alandan söz edilmektedir. İlki, özelleştirme uygulamalarıdır. Bu çerçevede hizmet yükümlülükleri kamu ile özel kesim arasında paylaştırılır. İkincisinde, bir ülkenin sınırları içinde sorumlulukların devlet, bölgeler, iller ve kent yönetimi arasında nasıl paylaştırılması gerektiği söz konusu edilir. Üçüncüsü ise, uluslararası düzeyi ilgilendirmektedir. Bu durumda uluslararası kuruluş ile üye devletler arasındaki ilişki önem taşımaktadır (Keleş, 1995: 5). Uluslararası kuruluş olarak AB ele alındığında ise yeni bir yönetim düzeyinin ortaya çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla subsidiarite ilkesinin ve çok düzlemli yönetim modelinin, AB yönetsel alanını ve merkez-yerel ilişkilerinin belirleyici ilkeleri olduğu söylenebilir. Devlet içi ilişkiler bağlamında subsidiarite ilkesinin anlaşılması ise federal devletlerde daha kolay olmaktadır. Öteden beri, merkezi yönetim dışında idari özerkliğe sahip yönetim birimleri barındıran federatif yönetimler, yetkilerin belirli bir şekilde dağıtılması için ilkeyi kolayca benimsemektedir.

Türkiye'de ise yönetsel yapılanmanın tarihi gelişimi ilkenin üretildiği devlet modellerinden daha farklı bir şekilde meydana gelmiştir. Yerel yönetimler yüzyılı aşkın

bir süredir Mutlakıyet, Meşrutıyet ve Cumhuriyet gibi siyasi rejimlerin tümünde varlığını sürdürmüştür. Ancak merkezi yönetimin denetimi altında merkezi politikalar dışında bağımsız politikalar geliştirmesine hiçbir zaman izin verilmemiştir (Bilgiç, 2005: 203). Yerel yönetimlerin özerkliğine dair tartışmaların kökleri 20. yüzyılın başlarına dayanmaktadır. Bu dönemde yaşanan tartışma İttihat ve Terakki ile Hürriyet ve itilaf tarafları arasında geçmiştir. Kanun-i Esasi’de bulunan *tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği)* ve *tefrik-i vezaif (görevler ayrılığı)* ilkeleri, Prens Sebahattin tarafından il yönetiminde adem-i merkeziyet olarak yorumlanmıştır. İttihat ve Terakki tarafı ise bu yorumun fiili sonuçlarının ülkeyi parçalanmanın eşiğine sürükleyeceğini düşünerek il yönetiminin özerkleşmesine şiddetle karşı çıkmışlardır (Güler, 2000: 15-16).

Günümüzde yaşanan tartışmalar ise yerel yönetimlerin subsidiarite ilkesi yoluyla adem-i merkezileşmesi üzerine yoğunlaşmıştır. Türkiye’de vatandaşa sunulan kamu hizmetlerinin etkinlik ve kalitesine ilişkin birtakım sorunlarda vardır. Bu sorunların bir kısmının aşırı merkeziyetçilikten kaynaklandığı yönünde yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Dolayısıyla özellikle 1980’lerden bu yana merkeziyetçiliğin azaltılıp yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik güçlü bir talep oluşmuştur (Bezci & Coşkun, 2007: 21). Bunun yanında sıra AB ile olan ilişkilerin dönüştürücü etkisi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na taraf olmanın getirdiği bir takım yükümlülükler de yerel yönetimlerin adem-i merkezileştirilmesi konusunda diğer baskı unsurları olarak gösterilebilir. Bu baskı unsurlarının bir sonucu olarak 5393 sayılı Belediyeler Kanunu’nun 14. maddesinde hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının belediyenin mali durumunun ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınacağı belirtilerek subsidiarite ilkesinin yerel yönetim kanunlarına girişi sağlanmıştır denilebilir.

Dönüşüme yönelik var olan bu baskı bir yana subsidiarite ilkesi Anayasa’da yer alan bir ilke değildir. Günümüzde geçerli olan 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yönetimin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına bağlı olduğu belirtilmektedir. Fakat yerinden yönetim esasının içeriği, kapsamı ve sınırları belirtilmiş değildir (Keleş: 1995: 13).

Sonuç olarak subsidiarite ilkesinin Anayasa’nın bugünkü haliyle mevzuata girmesi Anayasa’nın 127. Maddesi ile çelişkiler yaratmaktadır. Kamu Yönetimi Temel

Kanunu'nun tasarı halinde kalması, ve yeni Anayasa yapım sürecindeki gecikmeler bu çelişkili durumun uzamasına neden olmaktadır.

3.3.2. Katılım Öncesi Mali Fonlar ve LAR Projeleri

AB mali yardımları 1964 yılında birinci mali protokolün imzalanmasından sonra başlamıştır¹⁹. Avrupa Birliği, temel politik hedefini gerçekleştirmeyi sağlayacak olan ekonomik entegrasyonun tam anlamı ile gerçekleşebilmesi için, üyeler arasındaki farklılaşmanın asgari seviyeye düşürülmesini amaçlamakta, aynı zamanda üye olacak adayların da üyeliğe tam olarak hazır hale gelebilmelerini sağlamak amacıyla bir takım mali yardım araçları sunmaktadır. Avrupa Topluluğu anlaşmalarında, topluluk hedefleri arasında topluluk düzeyinde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir ekonomik kalkınma faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi sayılmış, gerek bu hedeflerin gerçekleştirilmesi, aday ülkelerin topluluk kazanımlarına hazır hale getirilmesi amacıyla, Avrupa Birliği bütçesinden bir takım mali araçların bu amaçlara tahsis edilmesi öngörülmüştür. Bu araçların önemli bir kalemini de “Katılım Öncesi Mali Yardımlar” oluşturmaktadır (Çelikleş, 2006: 39-40). Ülkemiz açısından AB mali yardımları, adaylık öncesi (1964-1999) ve sonrası (1999 ve sonrası) olmak üzere iki ayrı süreçte incelenmektedir.

Türkiye için asıl önemli olan 1999 Helsinki Zirvesi sonrası tam üyelik sürecinde mali yardımlarda yeni bir boyuta geçilmesidir (Kösecik & Akbaş, 2009: 82). Adaylık süreci ile başlayan bu yardımlar, AB üyeliği süreci kapsamında AB müktesebatına uyum ve uygulama yönünde Türkiye tarafından alınması gereken siyasi, ekonomik, yasal ve idari tedbirler için mali kaynak sunmak amacıyla verilmektedir (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5&l=1>). Bu dönemde yeniden yapılandırılan mali yardım çerçevesi 17 Aralık 2001 tarihinde onaylanan 2500/20001/EC sayılı “*Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma İlişkin Tüzük*” 1 Ocak 2002’de yürürlüğü girmiş ve hukuki temeli oluşturmuştur. Bu sayede çok parçalı ve çeşitli kanallardan sağlanan

¹⁹ Detaylı bilgi için bkz: Muhammet Kösecik ve İsmet Akbaş, “AB Mali Yardımları ve Türkiye’de Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri”, Gazi Kitabevi, Ankara, 2009.

geçmiş mali yardımlar tek bir program çerçevesinde birleştirilmiştir (<http://eur-lex.europa.eu>).

Adaylık sonrası dönem 2000-2006 ve 2007-2013 yıllarını kapsayan iki alt sürece bölünmüştür. İlk dönemde, Türkiye'ye yasal ve kurumsal düzenlemeleri yapabilmesi için projeler yoluyla yıllık 177 milyon avro verilmesi öngörülmüştür. 2002-2006 döneminde Türkiye yaklaşık 1,3 milyar avroluk fonu toplam 164 proje için kullanmıştır. 2007-2013 yıllarını kapsayan bütçe dönemiyle birlikte AB, birçok aday ülke ile birlikte Türkiye'ye sağladığı mali yardım mekanizmasında değişikliğe gitmiştir. Buna göre aday ve potansiyel aday ülkelere yapılan mali yardımlar “Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)” adı altında birleştirilmiştir (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5&l=1>).

Beş bileşen halinde yapılandırılan (bkz: Tablo 5) IPA, kurumsal yapılanma, çevre, ulaştırma, bölgesel rekabet, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma olarak belirlenen yeni alanlarda katılım öncesi mali destek sağlamaktadır.

Tablo 5.: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Bileşenleri

Bileşen I: Kurumsal Kapasite Gelişimi	Mevzuat uyumu, kamu yönetimi reformu, adalet ve işleri reformu, sivil toplumun geliştirilmesi, mali kontrol, çevre politikaları, eğitim reformu	ABGS Koordinatörlüğünde
Bileşen II: Bölgesel ve Sınır ötesi İşbirliği	Sınır ötesi işbirliği, uluslararası ve bölgelerarası işbirliği	ABGS Koordinatörlüğünde
Bileşen III: Bölgesel Kalkınma	Çevre, Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Bileşen IV: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	İstihdamın artırılması, istihdam kalitesinin artırılması, sosyal dışlanmayla mücadele, mesleki eğitim	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Bileşen V: Kırsal Kalkınma (IPARD)	Tarımsal işletmelere destek, tarımsal mamullerin işlenmesi ve pazarlanması, ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve üretici birliklerine teknik destek	Tarım, Gıda ve Hayvancılık Bakanlığı

Kaynak: T.C. Ekonomi Bakanlığı, *2007-2013 Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)*, <http://www.ekonomi.gov.tr/avrupabirligi/index.cfm?sayfa=DDA012FD-D8D3-8566-4520FC8E3F4D865B>

IPA kapsamında aktarılması tasarlanan bütçe yaklaşık 10,1 milyar avro tutarındadır. Bu tutarın yaklaşık yarısını oluşturan 4,9 milyar avro, nüfus ve yüzölçümü büyüklüğü dikkate alınarak Türkiye için ayrılmış durumdadır (http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf, s:8).

AB tarafından yukarıda belirtilen çerçeveler kapsamında verilen bu mali yardımların uygulanmasına yönelik bir yapılanma bulunmaktadır. Bu kapsamda fonların bütçelerine göre bir sıradüzene gidilmiştir. Buna göre fonlar; çerçeve (makro) projeler ve hibe programları (mikro projeler) olarak ayrılmaktadır. İlk grupta bakanlıklar, bakanlıklara bağlı kuruluşlar, Bağımsız İdari Otorite’ler ve geniş kitlelere hitap eden Sivil Toplum Kuruluşlarının sorumlu olduğu ve ulusal düzeyde olan projeler yer alırken, ikinci grupta söz konusu çerçeve projelerin hedeflerine ulaşmaya katkıda bulunmak üzere çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen mikro projeler yer almaktadır (Kösecik & Akbaş 2009: 97).

Bu bölümde kısaca AB mali yardımlarının genel çerçevesi çizilmiştir. İzleyen bölümde iyi uygulama örneği teşkil etmesi açısından AB tarafından mali yardımlar kapsamında desteklenen “*Türkiye’de Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi I. Aşama (Local Administration Reform in Turkey-LAR I)*” ve bu projenin devamı niteliğinde olan “*Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi’ne (LAR II. Aşama)*” özet olarak değinilecektir. Bu projelerin seçilmesinin başka bir nedeni de Türkiye’de kamu yönetiminin dönüşümünü iyi yansıtması ve AB müktesebatına uyum için gerçekleştirilmekte olan reform çalışmalarının desteklenmesi açısından taşıdığı önemdir.

3.4.1. AB Mali Yardımları Kapsamında Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri

Türkiye’de AB’ye uyum sürecinde gerçekleştirilen en önemli reformlardan birisi de yerel yönetim reformlarıdır. Bu kapsamda subsidiarite ilkesini destekleyen AB Türkiye’de de hizmet sunumu, hizmet kalitesi ve kurumsal kapasite geliştirme açısından yerel yönetimlerin güçlendirilmesine mali yardımlar aracılığıyla tam destek vermektedir. Bu kapsamda Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilen, İçişleri

Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM)'nün yararlanıcı ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) yürütücü kurum olduğu “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi I. Aşama ve II. Aşama (LAR I ve LAR II)” bu bölümde incelenecektir.

3.4.1.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi I. Aşama (LAR I)

Ağustos 2005- Kasım 2007 tarihleri arasında 2 yıldan fazla süreyle yürütülen LAR I projesi; vatandaşlara etkin hizmet sunma, politika hazırlama ve yerel yönetim kapasitesini arttırma, Türkiye’deki yerel yönetim reformunu daha ileriye götürme amaçlarıyla hayata geçirilmiştir. Bu amaçlara ulaşmak için proje üç bileşene ve her bir bileşen de alt gruplara ayrılmıştır (<http://www.lar.org.tr/sayfalar/goruntule/1/>). Bu bileşenler ve alt grupları;

A Bileşeni “Reform Kapasitesinin Güçlendirilmesi” adı altında; politika oluşturulması, İçişleri Bakanlığı personelinin eğitimi, belediyeler arası işbirliği ve dayanışmanın geliştirilmesi, belediyeler arası kardeş kent ilişkilerinin geliştirilmesi alt gruplarını içermiştir.

B Bileşeni “Yerel Yönetimlerde Bütçe Süreçlerinin ve Hizmet Performansının Geliştirilmesi” başlığı altında; pilot yönetimlerin seçilmesi, iki pilot projenin uygulanması, yazılım araçlarının ve el kitaplarının geliştirilmesi, pilot projelerin ikinci aşaması, pilot yönetimlere destek alt gruplarını veya faaliyetlerini içermiştir.

Son olarak *C Bileşeni “Yerel Yönetimlerde Reform İçin İnsan Kaynakları Kapasitesinin Geliştirilmesi”* adı altında; küçük ve orta ölçekli belediyeler için belediye yönetimi üzerine eğitim programı, belediye mali yönetimi üzerine danışmanlar için eğitim programı ve sertifikasyon sistemi, belediyeler için çevrimiçi kaynak merkezi faaliyetlerini içermiştir.

2007 sonunda biten bu projeden elde edilen çıktılar özel hedeflere ve projenin genel amacına ulaşıldığını göstermektedir. LAR I’ın bileşenlere göre çıktıları şunlardır:

A Bileşeni Çıktıları;

- Yerel yönetim reformu uygulaması için taslak bir strateji geliştirilmiştir.

Türkiye'nin yerel yönetim reformu alanında kaydettiği ilerlemeye ilişkin bağımsız bir değerlendirme yapılmıştır. Değerlendirme kapsamında bu alandaki reformun devamı için stratejik öneriler de verilmiştir.

- Yerel yönetimlere ilişkin yasaların bağımsız değerlendirmesi sonucunda yeni yasaların Avrupa'daki ilke ve standartlarla genel anlamda uyumlu olduğu ortaya çıkmıştır. Ancak, 2003 yılından beri planlanmış olan reformların tam anlamıyla hayata geçirilmesi için bazı önemli yasal araçların eksik olduğu sonucuna varılmıştır.

- Proje için bir İnternet sitesi ve Türkiye'deki yerel yönetim sistemine ilişkin de bir el kitabı geliştirilmiştir. Hükümetin yerel yönetim reformu konusunda yerel yönetimler, sivil toplum ve uluslararası kuruluşlar ile iletişimini iyileştirmek amacıyla bir uluslar arası konferans düzenlenmiştir.

- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün işlevsel bir incelemesi yapılmıştır ve mevcut veri tabanları ile performans ölçüm sistemlerinin iyileştirilmesi için yol haritaları geliştirilmiştir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü çalışanlarının proje oluşturma kapasitesini geliştirmek üzere bir eğitim programı düzenlenmiştir.

- Avrupa Birliğine üye ve aday ülkelerin yerel yönetim reformu alanındaki deneyimleri ve yerel çıkarlar için lobicilik yapılması konularında ulusal ve bölgesel yerel yönetim birliklerinin çalışanlarına eğitim verilmiştir.

- Belediyeler arası ortaklıklar konusunda bir el kitabı hazırlanmış ve ortaklıkların yaygınlaştırılması için taslak bir strateji ve eylem planı geliştirilmiştir.

B Bileşeni çıktıları;

- Açık ve saydam bir süreç sonunda 6 pilot yerel yönetim seçilmiştir.
- Tüm pilot yerel yönetimlerde hizmet iyileştirme eylem planları geliştirilmiş ve uygulanmıştır.
- Çok yıllık performans esaslı bütçeleme ve yatırım planlaması ve yatırım bütçesi ile stratejik plan arasındaki ilişki konularında pilot yerel yönetimlere eğitim verilmiştir.

- Tüm pilot yerel yönetimler, saydam ve katılımcı bir yöntemle çok yıllık bütçelerini ve yatırım planlarını hazırlamışlardır.
- Eğitimler ve İngiltere'ye yapılan bir çalışma ziyareti yoluyla iyi mali yönetim ve iyileştirilmiş hizmet sunumu konularında pilot yerel yönetimlerdeki belediye başkanlarının, yöneticilerin ve çalışanların kapasiteleri arttırılmıştır.
- Çok yıllık bütçeleme ve yatırım planlaması yazılımı (MERCEK) geliştirilmiştir.

C Bileşeni çıktıları;

- Yerel yönetim konusunda yeni eğitim programları ve el kitapları geliştirilmiş ve denenmiştir.
- Yerel mali yönetim konusunda bir eğitim programı geliştirilmiştir.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ile iş birliği içinde verilen iki aşamalı bir eğitim programı yoluyla 22 eğitici eğitilmiştir.
- 25 yerel yönetim çalışanı, yerel mali danışman olarak sertifikalandırılmıştır.
- Yerel yönetim ve kamu mali yönetimi alanlarındaki yeni mevzuatın uygulanması konusunda düzenlenen bir haftalık eğitim programları yoluyla 500 yerel yönetim çalışanı eğitilmiştir.
- Yerel yönetimler için online bir kaynak merkezi geliştirilmiştir.
- Anadolu Üniversitesi ve İçişleri Bakanlığı arasında bir protokol imzalanmış ve yerel yönetim çalışanlarının görevde yükselmeleri için bir e-eğitim ve sertifikalama programı geliştirilmiştir (<http://www.lar.org.tr/sayfalar/goruntule/1/>).

3.4.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi II. Aşama (LAR II)

LAR I. Aşamanın sonuçları ve hedeflerine ulaşmada sağlanan başarı, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün aynı projenin devamı niteliğinde olan LAR II. Aşama proje teklifi ile tekrar Avrupa Komisyonu’na başvurmasına neden olmuştur. Proje hazırlama ve resmi prosedürlerin tamamlanması aşamaları 2007-2009 yılları arasını kapsamış ve LAR II projesi Eylül 2009-Kasım 2011 tarihleri arasında hayata geçirilmiştir. 4 milyon avro bütçesi olan ve 27 aylık uygulama süresini kapsayan LAR II’nin amacı özellikle 2003-2005 yıllarında kabul edilen yeni yasaların tam olarak uygulanması yoluyla etkin, saydam, kapsayıcı ve katılımcı yerel yönetim sağlanmasıdır. LAR II projesi de beş farklı bileşen ve bunların faaliyetleri şeklinde kategorize edilmiştir (<http://www.lar.org.tr/sayfalar/ goruntule/2/>).

1. Bileşen: Yerel Yönetimlerde Kapasite Geliştirme; hizmet sunum süreçlerinin iyileştirilmesi, yerel yönetim seçilmiş temsilcilerinin, atanmış bürokratların ve yerel yönetim çalışanlarının kapasitelerini güçlendirmeyi hedeflemiştir. Bu amaçla, 11 pilot yerel yönetim seçilmiş ve eğitim ihtiyaç analizi yapılmıştır. Analiz çıktıları ışığında eğitim stratejileri ve araçları geliştirilmiştir. Bu faaliyetlerin sonuçlarına göre, yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcileri ve üst düzey yöneticileri için eğitim programları düzenlenmiş ve 1500’ün üstünde yerel yönetim çalışanı eğitimlerde faydalanmıştır. Bunlara ek olarak, belediye hizmet sunum süreçlerinin standardizasyonu ve hizmet iyileştirilmesi alanlarında pilot faaliyetler yürütülmüştür. Ayrıca, hizmet sunum kalitesinin geliştirilmesini sağlamak ve iyi uygulama örneklerini yerinde görmek amacıyla İngiltere’ye çalışma gezisi düzenlenmiştir (<http://www.lar.org.tr/sayfalar/ goruntule/2/>).

2. Bileşen: Yerel Yönetim Birliklerinde Kapasite Geliştirme; yerel yönetim birlikleri ve bu birlikler ile ilgili ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki kurumsal iletişimin iyileştirilmesini hedeflemiştir. Proje bu amaçla iletişim stratejisi ve eylem planı geliştirmiş ve uygulamıştır. Proje ayrıca TBB’nin ihtiyaç duyduğu iletişim kapasitesinin geliştirilmesini desteklemek için bir iletişim kılavuzu tasarlamıştır (<http://www.lar.org.tr/sayfalar /goruntule/2/>).

3. *Bileşen: Yerel Katılım Mekanizmalarının Güçlendirilmesi*; yerel yönetimlerde demokrasi, saydamlık, hesap verebilirlik ve vatandaş katılımını teşvik etmek için kent konseylerinin kapasitelerinin geliştirilmesini hedeflemiştir. Bu amaç doğrultusunda, katılım mekanizmaların geliştirilmesi için bir strateji raporu hazırlanmış ve yerel düzeyde belediyeler ve STKlar arasındaki işbirliğini içeren 10 pilot AB projesi ve çok sayıda farkındalık semineri yapılmıştır (<http://www.lar.org.tr/sayfalar/goruntule/2/>).

4. *Bileşen: Belediyeler Arası Eşgüdüm ve İşbirliğinin İyileştirilmesi*; Türkiye'deki belediyelerin kendi aralarında ve AB ülkelerinde kardeş kent ilişkilerinin sayısının artırılmasını ve kapsamının geliştirilmesini hedeflemiştir. Bileşen kapsamında çok sayıda kardeş kent protokolü imzalanmış ve yurt dışı ziyaret gezileri gerçekleştirilmiştir (<http://www.lar.org.tr/sayfalar/goruntule/2/>).

5. *Bileşen: İçişleri Bakanlığı'nın Kapasitesinin Arttırılması*; Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ndeki insan kaynakları, teknoloji sistemlerinin ve altyapısının, çalışma ortamının ve çalışanların iş süreçleri ile görev tanımlarının iyileştirilmesini içermektedir. Bu hedeflere ulaşmak için yapılacak faaliyetler; MİGM'deki örgütsel yapısının analiz ve rasyonalizasyonu, yerel yönetimlerden mali ve idari verilerinin toplanması için online bir yönetim bilgi sistemi geliştirilmesini (YERELNET) ve Almanya ve İsviçre'ye yapılan uluslararası çalışma gezileri son bileşenin faaliyetleridir (<http://www.lar.org.tr/sayfalar/goruntule/2/>).

Görülmektedir ki, yasa ve düzenlemelerle getirilen yeniliklerin uygulamaya yansıyabilmesi için AB son yıllarda önemli miktarlarda fon aktarımı yapmaktadır. Bu durum önümüzdeki dönemlerde yerel demokrasi, katılım ve yerelleşme konularında projelerin destekleneceğini işaret etmektedir. Hatta LAR projelerinin devamı niteliğinde üçüncü aşama projesinin yakın gelecekte hayata geçirilmesi olasıdır.

3.5. AB RAPORLARI, ULUSAL PROGRAMLAR VE KANUNLAR ÜZERİNDEN YEREL YÖNETİMLERDE DÖNÜŞÜMÜN ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde AB tarafından aday ve potansiyel aday ülkeler izlemek ve yönlendirmek için hazırlanan düzenli ilerleme raporları, Birlik mevzuatının aktarımı ve uygulanması için hazırlanan katılım ortaklığı belgeleri ve yerel yönetimlerle ilgili mevzuat incelenmiştir. Niteliksel içerik analizi ile incelenen bu metinlerde AB'nin Türkiye'den beklediği, Türkiye tarafından taahhüt edilen ve halihazırda gerçekleştirilmiş olan reformlara yönelik bulgular aranmıştır.

3.5.1. İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri Üzerinden Dönüşüm Beklentilerinin Analizi

İlerleme Raporları, AB'ye aday ve potansiyel aday ülkelerin önceden belirlenen çeşitli kriterler doğrultusunda incelenmesi amacını güden ve eksiklikler, yapılması gereken değişiklikler ve gelişmelerin açıklandığı belgelerdir (Ozankan, 2009: 3). Türkiye için ilki 1998 yılında olmak üzere bu güne kadar on dört rapor yayınlanmıştır. Raporlarda, ikili ilişkilerdeki gelişmeler, siyasi ve ekonomik kriterler açısından yapılan geniş bir değerlendirme ile müzakere başlıkları hakkında bilgiler yer almaktadır.

Katılım Ortaklığı Belgeleri ise hem uygulama, hem de mevzuat uyarlama alanlarında Türkiye'nin üyelik sürecindeki öncelik alanlarını belirlemektedir. Bu belgeler, belirli konu başlıklarında Türkiye'nin yerine getirmesi gereken öncelikleri kısa ve orta vade olarak iki guruba ayırır. Bu sürede reformlar gerçekleşmese bile, ileriye dönük adımların somut olarak atılması istenmektedir (Akdoğan, 2008: 157).

Bu başlık altında İlerleme raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri üzerinden AB'nin Türkiye'den beklediği yerel yönetim reformları analiz edilmeye çalışılmıştır.

3.5.1.1. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Çevre başlığı altında, “Mevzuatın uygulanması arzu edilenin hayli uzağındadır. Örgütlenme, donanım ve vasıflı personel bakımından ulusal ve yerel yapıların kapsamlı modernleşmeye ihtiyacı vardır ve farklı kurumlar arasındaki sorumluluklar daha belirgin bir şekilde dağıtılmalıdır” (Avrupa Komisyonu, 1998: 32).

3.5.1.2. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 1999 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Bölgesel Politika ve Uyum başlığı altında, “...Üyelik için hazırlanırken, geri kalmış bölgelerin büyük farklılıklarına yönelik etkin bir bölgesel politika oluşturulmasına yüksek düzeyde bir öncelik verilmesi gerekecektir. Türkiye’nin, bu alanda önemli beşerî ve malî kaynaklar tahsis ederek, idarî usulleri iyileştirerek ve bölgelerde işlevsel yapılar kurarak, bu önceliğı ele almak üzere merkezi idaresini uyarlaması gereklidir (Avrupa Komisyonu, 1999: 41-42).”

3.5.1.3. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2000 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Yürütme başlığı altında, “Bölgesel ve yerel yönetim düzeyinde belirgin bir değışiklik olmamıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki kontrolü güçlü olmaya devam etmektedir. Daha fazla desantralizasyonu amaçlayan ve halen Bakanlıklar arasında tartışılan, yerel yönetim yasa tasarısı henüz kabul edilmemiştir (Avrupa Komisyonu, 2000: 11).”

Öğretim ve Eğitim başlığı altında, “Merkezi düzeyde, Milli Eğitim Bakanlığı, vaktinin çoğunu, okul sisteminin yönetilmesine ve idare edilmesine ayırır. Yüksek Öğrenim Kurulu, yükseköğrenimin denetimi ve üniversitelerin yönetimi ile sorumludur.

Bu sorumlulukları bölgelere, illere veya ilçelere devrederek, bu görevlerin daha alt kademelere aktarılması (desantralizasyon) tavsiye edilir. Merkezdeki birimler ve kaynaklar, daha büyük bir ölçüde, strateji ve politika geliştirme ve eğitim hizmetinde yenilik ve kaliteyi ilerletme çabaları üzerinde yoğunlaşabilmelidir. Ancak, sorumlulukların dağılımındaki bu değişim, zorunlu olarak, hem merkezi hem de yerel düzeylerde, bu yeni görevleri üstlenme yeteneğinin güçlendirilmesini gerekli kılacaktır (Avrupa Komisyonu, 2000: 41).”

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Bölgesel örgütlenme ile ilgili olarak, Türkiye, yapısal politikaların uygulanmasında önemli bir rol oynayan NUTS 2 kademesi başta olmak üzere, Topluluk kuralları ile uyumlu bir NUTS sınıflamasını Komisyon’a teklif etmelidir (Avrupa Komisyonu, 2000: 45).”

“İdari işbirliği bakımından, Türk bölgesel politikası bir merkezi planlama sistemi çerçevesinde yürütülür. DPT Türkiye’de bölgesel politikadan sorumludur. Kamu yatırımlarının koordinasyonundan sorumlu olduğu halde, DPT bu yetkisini bölgesel politika amacıyla kullanıyor görünmemektedir. Bölgesel politikaya ilişkin rolünün netleştirilmesi gereken Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma İdaresi hariç tutulursa, Ankara dışında uygulama yapıları yoktur. Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı’nda öngörüldüğü gibi, DPT bölgesel büroları ve yerel veya bölgesel kalkınma otoriteleri henüz mevcut değildir.

Bu konuda, Türkiye, hem merkezi düzeyde (DPT veya bölgesel politikadan sorumlu özel bir kurum) hem de bölgesel düzeyde (bölgesel DPT büroları) bölgesel kalkınmayla ilgilenen idari yapılarının takviyesini sağlamalıdır (Avrupa Komisyonu, 2000: 45).”

“Türkiye’de bölgesel sorunlar önemli boyutlarda ve ciddi nitelikte olduğu halde, bunlara yönelik etkin bir politika yoktur. Bölgesel kalkınma otoriteleri mevcut değildir. Bölgeler arasındaki büyük farkları kapatmaya yönelik, Topluluk standartlarıyla uyumlu bir bölgesel politikanın güçlendirilmesi ve modernize edilmesine yüksek öncelik verilmelidir. (Avrupa Komisyonu, 2000: 45).”

3.5.1.4. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2001 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Türkiye'nin bir bölgesel politikası bulunmakla birlikte, yapısal politikaların uygulanmasına yönelik hazırlıklar henüz başlatılmamıştır. Yapısal fonların uygulanması için gerekli yapıların geliştirilmesine ihtiyaç vardır (Avrupa Komisyonu, 2001a: 76).”

“Geri kalmış bölgelerdeki temel sorunlara yönelik ve Topluluk standartlarıyla uyumlu, etkili ve modern bir bölgesel politika oluşturulmasına öncelik verilmelidir (Avrupa Komisyonu, 2001a: 76).”

“İdari açıdan Türkiye, hem merkezi düzeyde (DPT veya bölgesel politika konusunda özel sorumluluk verilecek bir birim aracılığıyla), hem bölgesel düzeyde (bölgesel kalkınma idarelerinin kurulması), bölgesel kalkınmanın idaresine yönelik yapılarını güçlendirmelidir (Avrupa Komisyonu, 2001a: 76).”

Çevre başlığı altında, “Özellikle çevre politikasının uygulanması alanındaki eğitime ilişkin olarak, belediyelerin güçlendirilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2001a: 79).”

3.5.1.5. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2002 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Topluluk standartlarıyla uyumlu ve kalkınmada öncelikli yörelerdeki temel sorunları ele alan, etkili ve modern bir bölgesel politikanın oluşturulmasına öncelik verilmelidir.

“Türkiye, bakanlıklar arası koordinasyonu ve planlamanın her aşamasında katılımıcılığı sağlayarak, bölgesel kalkınmayı, merkezi ve bölgesel düzeyde (diğer bir ifadeyle, NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma birimlerinin kurulması yoluyla) yürütecek olan idari yapıları güçlendirmelidir (Avrupa Komisyonu, 2002: 96).”

“Türkiye, ulusal düzeyde bakanlıklar arası koordinasyonu geliştirmek ve NUTS 2 düzeyinde iller arası koordinasyonu sağlamak suretiyle, her NUTS 2 bölge biriminde kurulacak bir entegre bölgesel planlama sistemi geliştirme yönünde daha fazla çaba sarf etmelidir. Yeni sistemin oluşturulmasında, Topluluk gerekleri dikkate alınmalıdır. Türkiye, bölgesel gelişme alanında, katılım öncesi fonlar ve yapısal fonların uygulanmasına hazırlanmak için idari kapasitesini geliştirmelidir. (Avrupa Komisyonu, 2002: 97)”

3.5.1.6. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2003 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Bölgesel politikanın uygulanması amacıyla, merkezi ve bölgesel düzeyde yeterli kapasitenin oluşturulması gerekmektedir. Bölgesel düzeyde, hizmet birliklerinin Yapısal Fonları uygulayacak yapıları oluşturmaları mümkün görülmemektedir. İzleme, değerlendirme ve mali yönetim ve kontrol konularında kurumsal yapıların oluşturulması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2003a: 101).”

“2004-2006 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmakta olan Ulusal Kalkınma Planı, bölgeler arası artan farklılıkları gidermeyi amaçlayan uzun dönemli kapsamlı bir bölgesel gelişme politikasının temellerini oluşturmalıdır. İlgili tüm çıkar gruplarının (bölgesel ve yerel taraflar ile sosyal ve ekonomik taraflar) sürece katılımının temin edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, 26 NUTS 2 bölgesine yönelik bölgesel kalkınma planlarının hazırlanabileceği düşünülmektedir. Mevcut durumda, hazırlanan bölgesel kalkınma planları daha büyük bölgesel ölçekte olup, Yapısal Fonlarla ilgili gerekleri karşılamamaktadır. Her bir bölgesel kalkınma planının, ulusal bölgesel kalkınma

stratejisi ile kapsamlı bir bütünlük sağlaması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2003a: 101).”

“Türkiye’nin, bölgesel politikanın ekonominin tüm sektörleri ile entegre olmasını temin ederek, diğer bakanlıkları da kapsayacak şekilde, merkezi ve bölgesel otoriteler arasındaki koordinasyon yapılarını daha ileri düzeyde oluşturması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2003a: 101).”

“Türkiye’nin, bölgesel politika ve yapısal araçların kullanımı konularında AB'ye uyum sağlamaya yönelik önemli mesafe kat etmesi gerekmektedir. Merkezi ve bölgesel düzeyde bölgesel politikayı uygulayacak yeterli kapasitenin geliştirilmesine ve yeterli insan ve mali kaynaklarla donatılmış gerekli kurumların oluşturulmasına ihtiyaç bulunmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2003a: 101).”

Mali ve Bütçesel Hükümler başlığı altında, “Yerel yönetim harcamaları, bütçe muhasebesi açısından, kamu sektörü tanımına dahil edilmelidir (Avrupa Komisyonu, 2003a: 123).”

3.5.1.7. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2004 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Yürütme başlığı altında, “Meclis Haziran ve Temmuz 2004’te, kamu idaresi reformu paketini kabul etmiştir. Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu kapsamında bir Özel İdare Kanunu ve Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanununu da çıkarılmıştır. Birlikte ele alındığında, bu dört kanunun amacı, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, taşra, metropol ve belediye teşkilatları şeklinde) bölüşülerek performansın artırılmasıdır. İlke olarak, bu geniş kapsamlı ve güçlü reform, ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve ketum idari sistemini adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu reform, başarılı olursa, Türkiye’nin idari kültürünün modernizasyonuna katkıda bulunacaktır.

Bu geniş kapsamlı reform hareketi, kamu idaresinin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacına uygundur.

Başarılı bir reform, Türkiye'nin gelecekte AB'ye katılım çabalarını destekleyecektir. Bununla birlikte, bu tür kapsamlı ve zor bir reform paketinin uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği önemlidir. Özellikle, bir etki analizi, bir uygulama planı ve bir bütçe ve mali çerçeve gereklidir (Avrupa Komisyonu, 2004: 16-17)."

Eğitim başlığı altında, "...Hükümet, genel eğitim ve mesleki eğitimi de içeren bazı sektörlerde adem-i merkeziyetçiliği amaçlayan "Yerel Yönetim Reform Paketini" kabul etmiştir. Bu, eğitim ve öğretim alanında bazı sorumlulukları bölgesel düzeye daha yakın hale getirmeyi amaçlamaktadır. Bu süreç bölgesel hizmetlerin güçlendirilmesi ve sosyal tarafların katılımıyla desteklenmelidir. Bu ayrıca, kamu yöneticilerinin yönetim kültürünün değişmesini ve onların çalışma yöntemlerinin modernizasyonunu da içerecektir (Avrupa Komisyonu, 2004: 109)."

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, "Türkiye, Yapısal Fonların ve Uyum Fonunun uygulanması için gerekli çerçeveyi ve yapıları oluşturma yönünde önemli çabalar göstermelidir (Avrupa Komisyonu, 2004: 114)."

"Türkiye, bu başlık altındaki müktesebatın uygulanması için gerekli kurumları ve mekanizmaları kurmalıdır. Bölgesel politikayı uygulamak için gerekli kapasite, merkezi ve bölgesel düzeyde oluşturulmalıdır. Bölgesel düzeyde, hizmet birlikleri, yapısal fonların uygulanması için öngörülen yapıların yerine geçemez."

"Mali yönetim ve kontrol ile izleme ve değerlendirmeye yönelik yapıların tasarlanması ve kurulması hâlâ gerekmektedir. 2003 yılı İlerleme Raporunda belirtildiği üzere, DPT ile bölgesel kalkınma ile ilgili bakanlıklar arasında sadece danışmadan ziyade etkili bir koordinasyonun sağlanmasına yönelik yapılar oluşturulmalıdır (Avrupa Komisyonu, 2004: 114)."

"Bölgesel politikanın merkezi ve bölgesel düzeyde uygulanmasına yönelik yeterli kapasitenin geliştirilmesi için hâlâ önemli çabaların gösterilmesi gerekmektedir. Ayrıca, gerekli kurumların kurulması ve yeterli beşeri ve mali kaynaklarla donatılmaları gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2004: 114)."

3.5.1.8. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2005 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

İşletmeler ve Sanayi Politikası başlığı altında, “İşletmeler ve sanayi politikalarının uygulanması, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde yeterli idari kapasitenin bulunmasını gerektirmektedir (Avrupa Komisyonu, 2005: 114).”

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Katılım öncesi yardımlara yönelik pratik sorunların çözülmesine dönük bazı ilerlemeler kaydedilmiş olmakla beraber, Adem-i merkeziyetçi Uygulama Sisteminin uygulanmasıyla yetkilendirilen organların süratle ve mutlaka kayda değer bir biçimde takviye edilmeleri gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2005: 120).”

“AB'nin hayata geçirilmesi planlanan Katılım Öncesi Yardım Aracı ışığında, stratejiyle bağlantılı hususlara, başta ilgili Bakanlıklar ve ajanslar olmak üzere sorumlu organların hazır olma düzeylerine, ilgili karşılık gelen yapılanmaların oluşturulmalarına ve/veya güçlendirilmelerine, programlar ve projelerin hazırlanması ve uygulanmasına yönelik kapasitenin geliştirilmesi ve aynı zamanda personel ihtiyacının karşılanması konularına acil olarak önem verilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2005: 120).”

“Yeterli idari kapasitenin gerek merkezi, gerek bölgesel düzeyde geliştirilebilmesi için kapsamlı çabaya gereksinim duyulmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın salt planlamayla bağlantılı görev yönergesi ve koordinasyon işlevine odaklanmasını teminen, Türkiye, sektörel strateji, uygulama ve denetleme bağlamındaki sorumlulukları, sektörel Bakanlıklara ve bölgesel yapılanmalara devretmeyi değerlendirebilir. Daimi yapılanmalar ve bu bağlamda Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması ile bunlara kurumsal nitelik kazandırmaya yönelik desteğin sağlanması, bölgesel düzeydeki idari kapasite eksikliğinin giderilmesinde önemli mesafe kat edilmesini sağlayabilir (Avrupa Komisyonu, 2005: 120-121).”

3.5.1.9. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2006 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Bölgesel İstatistik Birimleri (NUTS) düzenlemenin gereklilikleri ve bölgesel politikaların etkin uygulanması ışığında mevcut istatistik bölgelerin geçici sınıflandırmasının (NUTS Düzey II'ye tekabül etmektedir) daha da geliştirilmesi gerekebilir (Avrupa Komisyonu, 2006a: 54).”

“Kalkınma ajanslarının rolü ve işlevleri bir miktar kaygı uyandırmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2006a: 55).”

“Bölgesel politikaların uygulanabilmesi amacıyla hukuki çerçevenin çizilmesi ve bölgesel yapılanmaların tanımlanması hususlarında ilerleme sağlanmıştır. Ancak, bu ajansların rolü ve işleyişi üzerine eğilmek gerekmektedir. Merkezi ve bölgesel düzeyde bakanlıklar arasında yetki dağılımının değerlendirilmesi dahil olmak üzere, sahiplenme ve sorumluluğun geliştirilmesi gerekmektedir. (2006a: 56).”

3.5.1.10. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2007 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Kamu Yönetimi başlığı altında, “Bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin artırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2007: 7).”

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Bölgesel düzeyde, bölgesel politika önlemlerinin uygulanmasına ilişkin yapıların oluşturulması sürecinin devam ettirilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2007: 58).”

3.5.1.11. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2008 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Hükümet başlığı altında, “Vatandaşların yerel yönetimlere katılımını arttırmak için bir platform olarak düşünülen Kent Konseyleri sadece az sayıda şehirde etkili olarak çalışmaktadır. Tüm Kent Konseylerini güçlendirmek için çaba gösterilmesi gerekmektedir. Hesap verebilirlik sistemleri ve şeffaflık da güçlendirilmelidir (Avrupa Komisyonu, 2008a: 7).”

“Yerel yönetimlere ilişkin olarak ise, ahiren kabul edilen yerel yönetim yasalarının hayata geçirilmesi ve yerel yönetimler lehinde adem-i merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008a: 7).”

Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası başlığı altında “Bu fasılda müktesebatın uyumlaştırılması ve uygulanması hususunda önemli gayret gösterilmesi gerekmektedir. Uygulamanın tam olarak yapılabilmesi için merkezi ve yerel seviyelerde idari kapasitenin güçlendirilmesi yaşamsaldır (Avrupa Komisyonu, 2008a: 55).”

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Bölgesel düzeyde, gerekli yapıların ve idari kapasitenin inşa edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Hem merkezi hem bölgesel düzeyde Bakanlıklar arasındaki sorumluluk dağılımının incelenmesi ve yerel/bölgesel idareler ile paydaşların daha güçlü katılımı da dahil olmak üzere, sahiplenme ve mali sorumluluk konularında iyileşme gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2008a: 67).”

3.5.1.12. Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2009 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Hükümet başlığı altında, “...halkın yerel yönetime katılımını artırmak için bir platform olarak görülen işlevsel kent konseyleri oluşturulmasıyla ve yine halkın katılımını artırmak amacıyla demokratik yönetim mekanizmalarının geliştirilmesiyle ilgili olarak, yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilmemiştir (Avrupa Komisyonu, 2008: 8).”

“Yerel yönetimlerle ilgili olarak, yetki devri ve yerel yönetim mekanizmalarının güçlendirilmesi de dâhil olmak üzere çok sayıda konu henüz ele alınmamıştır (Avrupa Komisyonu, 2008: 9).”

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Bölgesel seviyede idari kapasite zayıf kalmıştır (Avrupa Komisyonu, 2009: 68).”

3.5.1.13. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2010 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Hükümet başlığı altında, “Yerel yönetimlere ilişkin olarak, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Kongresinden bir heyet, 2007 yılında çıkarılan tavsiyeleri takip etmek amacıyla Mayıs ayında Türkiye’yi ziyaret etmiştir. Şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımcı mekanizmaların, özellikle daha fazla kaynak ve sorumluluk aktarılan yerel yönetimlerde güçlendirilmesi gerekmektedir. Stratejik planlar, performans göstergeleri, mali kontrol sistemleri, proje yönetimi, kriz yönetimi, çevre yönetimi ve bilgi teknolojileri yönetimi yerel düzeyde henüz oluşturulmamıştır (Avrupa Komisyonu, 2010: 9-10).”

Kamu Yönetimi başlığı altında, “Belediyeler tarafından kamu hizmeti sunmak üzere bir şirketin ya da tüzel kişiliğin kurulması için net kurallar hâlâ belirlenmemiştir. Bu kurallar, parti yanlılarına istihdam sağlanması ve etkili bir kontrol olmaksızın kamu harcamaları yapılması imkânlarını azaltacaktır (Avrupa Komisyonu, 2010: 10).”

“Kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek sağlanması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2010: 10).”

Ekonomik ve Sosyal Haklar başlığı altında, “Kadınlar için sığınma evlerinin sayısı ve diğer önleyici ve koruyucu hizmetler sınırlı kalmaktadır. Sığınma evleri ve belediyelerin yürüttüğü çalışmalara ilişkin olarak etkili devlet denetimi mevcut değildir. Kurumlar arasında işbirliğinin güçlendirilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2010: 25).”

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Katılımla birlikte, yapısal araçların (Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu) kullanımına etkin bir şekilde hazırlanmak amacıyla, merkezi, bölgesel ve yerel kuruluşların idari kapasitelerinin artırılması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2010: 74).”

3.5.1.14. Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon’un 2011 Düzenli Raporu

Raporun incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Hükümet başlığı altında, “Yerel yönetimlere yetki devri konusunda, özellikle mali kaynakların yerel idarelere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir. Bu nedenle, belediyeler, merkezi yönetim tarafından tahsis edilen gelirlere aşırı bağımlı durumdadır (Avrupa Komisyonu, 2011: 10).”

Kamu Yönetimi başlığı altında, “Yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2011: 12).”

Ekonomik ve Sosyal Haklar başlığı altında, “Sığınma evlerinin sayısı ve diğer koruyucu ve önleyici mekanizmalar ihtiyaçları karşılamaktan uzaktır. Bu durum, mağdurları risk altında bırakmaktadır. Sığınma evlerinin ve belediyelerin çalışmaları üzerinde hâlâ etkili bir denetim bulunmamaktadır; sığınma evi sağlamayan belediyeler hakkında bir yaptırım uygulanmamaktadır. Kadın sığınma evlerinden ayrılan veya benzer sosyal hizmetlerden artık faydalanmayan kadınlara ilişkin herhangi bir izleme mekanizması bulunmamaktadır. Şiddet mağduru kadınlara yönelik mahalli hizmetlerin

ve destek mekanizmalarının güçlendirilmesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2011: 32).”

Fikri Mülkiyet Hukuku başlığı altında, “Belediyelerin ve jandarmanın da sahtecilikle mücadele ve uygulama faaliyetlerine dahil edilmesi ve bilgi ve kapasitelerinin daha da artırılması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2011: 62).”

Çevre başlığı altında, “...Türkiye’nin AB atık çerçeve direktifi ile uyumlu ulusal, bölgesel ve yerel atık yönetimi planlarını hazırlaması ve uygulaması gerekmektedir (Avrupa Komisyonu, 2011: 99).”

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Türkiye’yi Yapısal Fonların yönetimine tam olarak hazırlamak amacıyla daha fazla yatay mevzuat geliştirilmeli ve AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmelidir (Avrupa Komisyonu, 2011: 82).”

3.5.1.15. Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (8 Mart 2001)

Belgenin incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Kısa Vadede Bölgesel Politika ve Yapısal Unsurların Eşgüdümü başlığı altında, “Topluluk kurallarına uygun olarak bir NUT's sınıflandırmasının hazırlanması. Etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi. Türkiye'nin planlama sürecinde proje seçimi bakımından bölgesel politika kriterleri oluşturulmasına başlanması (Avrupa Komisyonu, 2001b).”

Orta Vadede İdari ve Adli Kapasitenin Güçlendirilmesi başlığı altında, “Toprak reformunun tamamlanması ve bölge ve belediye yönetimi kavramlarının geliştirilmesi. Bölgesel düzeyde işlevsel yapılar kurulması ve bölgesel gelişme ile ilgili mevcut idari yapıların güçlendirilmesi (Avrupa Komisyonu, 2001b).”

3.5.1.16. Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (19 Mayıs 2003)

Belgenin incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Kısa Vadede Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi. Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi (Avrupa Komisyonu, 2003b: 15).”

Orta Vadede Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması (Avrupa Komisyonu, 2003b: 20).”

3.5.1.17. Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (23 Ocak 2006)

Belgenin incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Kısa Vadede Kamu Yönetimi başlığı altında, “Özellikle yakın zamanda kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması (Avrupa Komisyonu, 2006b).”

Kısa Vadede Ekonomik ve Sosyal Haklar başlığı altında, “Namus adına işlenen suçlar da dahil olmak üzere kadınlara yönelik her türlü şiddete karşı önlemler alınması. Mevcut mevzuat doğrultusunda, hakim ve savcılar, kolluk kuvvetleri, belediyeler ve diğer sorumlu kurumlar için özel eğitim sağlanması ve bütün büyük belediyelerde şiddete maruz kalma riski olan kadınlar için sığınma evleri kurulması (Avrupa Komisyonu, 2006b).”

Orta Vadede Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Bölgesel politikanın hem merkezi hem de bölgesel düzeyde uygulanmasına yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesine devam edilmesi (Avrupa Komisyonu, 2006b).”

3.5.1.18. Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi (18 Şubat 2008)

Belgenin incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Kısa Vadede Kamu Yönetimi başlığı altında, “Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması (Avrupa Komisyonu, 2008b).”

Kısa Vadede Ekonomik ve Sosyal Haklar başlığı altında, “Kadın haklarına ilişkin mevcut mevzuatın uygulanması ve namus suçları da dahil her türlü şiddet eylemlerine karşı önlemler alınması. Hakim ve savcılar, kanun icra makamları, belediyeler ve diğer kurum yetkilileri için uzmanlık eğitimlerinin sağlanması ve mevcut mevzuata uygun olarak tüm büyükşehir belediyelerinde şiddete maruz kalabilecek kadınlar için sığınma evleri oluşturma çabalarının artırılması (Avrupa Komisyonu, 2008b).”

Kısa Vadede Çevre başlığı altında, “Müktesebatın kademeli olarak iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürürlüğe girmesi için, kilometre taşlarının ve takvimin belirlendiği ve ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde gerekli kurumsal kapasitenin ve mali kaynakların oluşturulmasına yönelik planları da içeren kapsamlı bir stratejinin kabul edilmesi (Yapısal fonların uygulanması için merkezi ve yerel idari).”

Orta Vadede Bölgesel Politika ve Yapısal Politika Araçlarının Koordinasyonu başlığı altında, “Gelecekte uygulanması muhtemel Topluluk uyum politikasına yönelik olarak, idari kapasitenin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde artırılması (Avrupa Komisyonu, 2008b).”

3.5.1.19. Beklentilerin Değerlendirmesi

Tüm bulgular birlikte ele alındığında beklentilerin genellikle idari kapasitenin artırılması, yerel yönetimlerde adem-i merkeziyetin güçlendirilmesi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, istatistiki bölge sisteminin oluşturulması, kadın hakları ve bölge kalkınma ajanslarının kurulması üzerine yoğunlaştığı söylenebilir.

1998 raporunda GAP projesine yönelik yoğun ilginin ilerleyen yıllarda tekrarlanmaması, GAP projesinin içeriğinin tam anlaşılmadan bölgeselleşme hareketinin bir başlangıcı olarak kabul edildiğine dair işaretler taşımaktadır. 2000 yılı raporu eğitim başlığı altında ise bir daha tekrarlanmamak üzere Milli Eğitim Bakanlığı ve Yüksek Öğrenim Kurulu'nun bazı sorumluluklarını yerele aktarması önerilmiştir. Bir diğer ilgi çekici nokta ise bölgesel düzeyde gerçekleştirilmesi beklenen reformların gerekçesi olarak genellikle yapısal fonların gösterilmesidir.

Raporlarda beklentilerin aktarılmasına yönelik kullanılan belirli bir yöntemden de bahsedilebilir. Beklentiler ilk olarak eksikliği hissedilen kurumların oluşturulması üzerine yoğunlaşmakta, daha sonraları eğer bu kurumlar hayata geçirilmiş ise yeterlilikleri üzerine yorum ve önerilerde bulunmaktadır.

Katılım ortaklığı belgeleri ise ilerleme raporlarına göre daha kısa ve öz nitelikli belgelerdir. İlk kez çıkarıldığı 2001 tarihinden beri üç defa daha güncellenen bu belgelerin sonuncusu 2008 yılında yayınlanmıştır.

Bu belgelerdeki beklentilerin ise kısa vadede kadın hakları, çevre mevzuatının uygulanması ve yerel yönetimlerde adem-i merkeziyetçiliğin ve iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi üzerine olduğu gözlemlenmiştir. Orta vadede ise genellikle bölgeselleşme dinamiklerinin gerçekleştirilmesi isteği göze çarpmaktadır.

3.5.2. Ulusal Programlar Üzerinden Dönüşüme Yönelik Taahhütlerin Analizi

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programlar ya da sık kullanılan haliyle Ulusal Programlar, katılım ortaklığı belgelerinde yer alan önerilerin nasıl ve ne zaman gerçekleştirileceğini ayrıntılı olarak ortaya koyar. Katılım ortaklığı

belgelerindeki değişikliklere paralel olarak güncelleştirilir ve bu belgelere cevabi nitelik taşırlar. Ulusal programlar hem Türkiye hem de AB için taahhüt belgesi niteliği taşıır (http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/belge/sunum/up_notlari.pdf).

Türkiye ilk Ulusal Programını 19 Mart 2001 tarihinde Avrupa Komisyonu'na sunmuştur. Türkiye'nin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde detaylı olarak belirtilen yükümlölüklerini bir takvime bağlayan Ulusal Program, Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi ve bunu tamamlayan Ulusal Programlar dinamik yapıda olup, Komisyonun her yılsonunda aday ölkelerle ilgili olarak hazırladığı İlerleme Raporu'na ve yerine getirilen uyum çalışmalarına göre güncellenebilmektedir. Avrupa Komisyonu'nun Mart 2003'te yeniden yayımladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'ni takiben, Türkiye hükümeti de Ulusal Programı yeniden güncelleyerek 24 Temmuz 2003'te yürürlüğe koymuştur (<http://www.ikv.org.tr/pdfs/adayliksureci1.pdf>).

3.5.2.1. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (2001)

Programın incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Bölgesel Politika başlığı altında “Ölkemizin Avrupa Birliğine adaylığı sürecinde üyelik yükümlölükleri olarak yapılması hedeflenen yasal ve idari değişiklikler arasında “Bölgesel Politikalar” başlığı altında mevcut bulunan ve yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren düzenlemeler mevcuttur. Yerel yönetimlerle ilgili yapılması öngörölen hukuki ve kurumsal düzenlemeler VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında;

- Merkezi idare ile yerel yönetimlerin koordinasyonu artırılacak, görev ve yetki dağılımı ile yerel yönetimlerin mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir;
- Yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması sağlanacaktır;
- Belediye modelleri yeniden düzenlenecek, il ve ilçe belediyelerinin kurulmasına ilişkin kriterler yasal olarak belirlenecektir;

- Yerel yönetimlerin dış kaynaklı proje kaynaklarından faydalanması yasal bir çerçeve ile düzenlenecek,
- İller Bankası'nın görevleri yeniden şekillendirilecektir;
- Yerel yönetim birlikleri ve şirketleri yeniden düzenlenecek, kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik yasal düzenleme yapılacaktır;
- Halkın yerel yönetimlere katılımı artırılacaktır, şeklinde yer almıştır.

Kalkınma Planında ortaya konulan bu çerçeve ve AB ile mevcut adaylık süreci kapsamında çeşitli yasal düzenlemeler yürürlüğe konulmaya çalışılmaktadır. Halen TBMM'de bulunan ve yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren Kanun tasarıları aşağıda sıralanmıştır;

- Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı,
- Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı²⁰.

Yukarıda yer alan Kanun tasarılarının yürürlüğe girmesiyle, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki etkinlikleri ve kaynakların akılcı kullanımı artırılarak kamu hizmetleri yerinden karşılanacaktır. Ayrıca söz konusu düzenlemelerle halkın ortak yerel ihtiyaçlarını karşılayacak kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce yürütülmesinin sağlanması ve yerel yönetimlerin görevlerinin gerektirdiği gelir yapısına kavuşmasıyla, bu hizmetlere verimlilik ve hız kazandırılacaktır (Ulusal Program, 2001: 345-346)."

"Katılım öncesi dönemde Türk mevzuatında herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek duyulmamaktadır. Ancak AB kriterlerine göre hedef bölgeler ve NUTs tanımlamaları yapılacaktır (Ulusal Program, 2001: 347)."

"Beş Yıllık Kalkınma Planında belirtildiği üzere, 2005 yılına kadar, ihtiyaç duyulan illerde Devlet Planlama Teşkilatının idari bölge birimleri kurulacaktır (Ulusal Program, 2001: 347)."

²⁰ 2001 Ulusal Programından değişiklik yapılmadan alınmıştır. Metnin aslında da iki tasarı birbiri ile aynı isimde verilmiştir.

Öngörülen bu değişiklikler aşağıdaki gibi takvimlendirilmiştir;

Kısa Vade: AB kriterlerine göre hedef/kriter bölgeler ve NUTS'lar istatistiki olarak tanımlanacaktır (Ulusal Program, 2001: 347).

Orta Vade: DPT'nin bölgesel teşkilatları kurulacaktır. Bölgesel amaçlı devlet yardımları uygulamaları AB kriterlerine uyumlu hale getirilecektir.

Bölgesel ve yöresel potansiyeller yerel aktörlerin etkin şekilde katılımlarının sağlanması ile belirlenecek ve bu potansiyelin kalkınmaya kanalize edilmesi için gerekli projeler hazırlanacaktır (Ulusal Program, 2001: 347).

3.5.2.2. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (2003)

Programın incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikaları başlığı altında, “Ülkemiz bölgesel gelişme politikalarının AB politikalarına uyumu için gerekli çalışmalara hız verilecek, bölgesel politikalar konusunda başlatılan işbirliğine yönelik çalışmalar yoğunlaştırılacaktır.

Bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında; sürdürülebilirlik, bölgeler arası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık ilkeleri esas alınacaktır (Ulusal Program, 2003: 9).”

Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması başlığı altında, “Merkezi idare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak; merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir (Ulusal Program, 2003: 18).”

“Katılım öncesi dönemde Türk mevzuatında herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek duyulmamaktadır. Ancak AB kriterlerine göre hedef bölgeler ve NUTs tanımlamaları yapılacaktır.”

Öngörülen bu değişiklikler aşağıdaki gibi takvimlendirilmiştir;

Kısa dönemde AB kriterlerine göre hedef/kriter bölgeler ve NUTS'lar istatistiki olarak tanımlanacaktır.

Orta vadede DPT'nin bölgesel teşkilatları kurulacaktır (Ulusal Program, 2003: 756).

Aynı başlık altında *nihai hedef* olarak “Etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi (Ulusal Program, 2003: 755)” gösterilmiştir.

3.5.2.3. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (2008)

Programın incelenmesi sonucunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Kamu Yönetiminin İşlevselliği başlığı altında, “Merkezi idareyi yeniden yapılandırmayı ve yerel idarelere yetki devretmeyi hedefleyen yerel yönetimlere ilişkin olarak ahiren kabul edilen mevzuatın etkin şekilde uygulanmasına devam edilecektir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerle ilgili olarak bugüne kadar “Belediye Kanunu”, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ve “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” yasalaşmıştır (Ulusal Program, 2008: 6).”

Kadın Hakları başlığı altında, “Yürürlükteki mevzuata uygun olarak hâkim ve savcı, belediye, kolluk kuvvetleri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlara yönelik kadın hakları konusunda özel eğitimler verilecektir. Şiddet tehdidi altında olan kadınlar için belediyelerce sığınma evleri kurulması çalışmalarına devam edilecektir. Kolluk personeline ve sağlık çalışanlarına kadınlara yönelik şiddetle mücadeleyle ilişkin bilgilendirme ve bilinçlendirme amaçlı eğitimler verilmektedir (Ulusal Program, 2008: 10).”

Bölgesel Dengesizliklerin Azaltılması başlığı altında, “2008 yılında 8 bölgede Kalkınma Ajansı kurulmuş olup, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi amacıyla, Kalkınma Ajansları da kullanılarak, geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal sorunları için tedbir alınmasına devam edilecektir (Ulusal Program, 2008: 11).”

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında, “Topluluğun uyum politikasının uygulanmasına yönelik bir hazırlık olarak AB katılım öncesi programlarının uygulanması için, özellikle ilgili bakanlıklar düzeyinde, programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme ve mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi ve kurumsal yapıların oluşturulmasının pekiştirilmesi (Ulusal Program, 2008: 228).”

“Gelecekte uygulanması muhtemel Topluluk uyum politikasına yönelik olarak, idari kapasitenin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde artırılması (Ulusal Program, 2008: 234).” Ve buna yönelik olarak “Tüm bölgelerde Ajansların kuruluş işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve hizmetlerinin başlatılması (Ulusal Program, 2008: 234).”

Çevre başlığı altında, AB yakma direktifinin uygulanması için “Yerel otoritelerde atık yakmadan sorumlu birimin oluşturulması ve personelin eğitimi (Ulusal Program, 2008: 302).”

3.5.2.4. Taahhütlerin Değerlendirmesi

Tüm bu bulgular değerlendirildiğinde taahhütlerin genel olarak NUTs bölgelerinin oluşturulması, yerel ya da bölgesel planlama birimlerinin kurulması, yerel yönetimlerin adem-i merkezileşmesi ve yerel yönetimlerde iyi yönetim ilkelerinin kurulması yönünde olduğu söylenebilir. Bununla beraber ayrı ayrı üzerinde durulması gereken bazı hususlar vardır. bu hususlardan en önemlisi Ulusal Programların bölgesel politikaya dair başlıkları altında sıraladıkları, merkezi ve mahalli idarelerin bölgeselleşmeye dair görevleridir. 2001 ve 2003 Ulusal Programlarında bu görevler şu şekilde sıralanmıştır.

“Merkezi idare aşağıdaki görevlere sahiptir:

- Bölgesel gelişmeye yönelik planlama ve politika belirlenmesi ve
- Devlet kaynaklarının bölgesel gelişme amaçlı tahsisi (Ulusal Program, 2001: 340).”

“Yerel Yönetimlerin görevleri şunlardır:

- Bölgesel gelişmeye ilişkin faaliyetlerin planlanması ve uygulanması,
- Bölgesel bazda girişimcilik faaliyetlerinde liderlik rolü,
- Kalkınma faaliyetleri konusunda gerekli bilginin sağlanması (Ulusal Program, 2001: 341).”

Görüldüğü üzere bölgesel politika konusunda hem merkezi yönetim, hem de yerel yönetimler önemli görevlere sahiptir ve bu görevler açısından değerlendirildiğinde AB çerçevesinde bölgesel politikalar bağlamında eşit derecede görevlendirilebilecekleri söylenebilir. Bununla beraber bölgesel politikaların uygulanması ve planlanması için eski haliyle Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) şuan ki haliyle ise Kalkınma Bakanlığı görevlendirilmiştir. Ulusal programlarda sözü edilen yerel idari birimler ise şuan Kalkınma Bakanlığı’na bağlı olarak hizmet veren Bölgesel Kalkınma Ajanslarıdır.

Kalkınma Ajanslarının yasal statüsü kurulduğu günden bu yana tartışma konusu olmuştur. Eroğlu ve Kum’un (2010: 195) bu tartışmaya yönelik yaptıkları, “Ajansların; kamu tüzel kişileri olması, merkezi idarenin hiyerarşik değil de vesayet denetimine tabi olmaları, yüklendikleri hizmetin Anayasa’da açıkça düzenlenen kalkınma hizmeti bir diğer ifadeyle bir kamu hizmeti olması, kalkınmanın ulusal kalkınma planına uygun olması ve ulusal düzeyde koordinasyonlarından Devlet Planlama Teşkilatı’nın sorumlu olması, sonucu ulaştığımız kanaat, kalkınma ajanslarının, idari anlamda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmelerinin uygun olacağı yönündedir.” tespiti konuyu bir nebze de olsa açıklamaktadır. Ayrıca aynı çalışmada diğer ülkelerde bölgesel kalkınma ajanslarının durumuna yönelik bir tabloda verilmiştir. Buna göre kalkınma ajanslarının:

- İngiltere’de Yerel Otoritelerin Teminatıyla Limited Şirket,
- Amerika Birleşik Devletleri’nde Kâr Amacı Gütmeyen Dernek/Birlik,
- İspanya’da Özel Kamu Kurumu,
- İtalya’da Sınırlı Sorumlu Kamu Şirketi biçiminde yasal statüye sahip oldukları görülmektedir (Eroğlu & Kum, 2010: 178).

Sonuç olarak bölgesel kalkınma ajansları birçok farklı tipte yasal statüye sahip olabilmektedir. Türkiye’de ise kalkınma ajansları, merkezi yönetimin özel durumlara sahip bir taşra teşkilatı olarak yapılanmıştır. Bu yapının gelişmesinde AB yönlendirmeleri öncesinde tüm bölgesel projelerin DPT sorumluluğunda yürütülüyor

olmasının etkisi büyüktür. Ancak özellikle İngiltere’de kalkınma ajanslarının gelişimine²¹ bakıldığında bu yapılanmanın gelecekte değişiklikler geçirebileceği söylenebilir.

Taahhütlere yönelik bir diğer önemli nokta ise bölgeselleşme ve yerel yönetim reformu haricindeki konularda beklentilerin yeteri kadar karşılanamadığıdır.

3.5.3. Yerel Yönetimlere Dair Yeni Mevzuat Üzerinden Gerçekleştirilen Reformların Analizi ve Değerlendirmeler

Yukarıda incelediğimiz AB belgeleri ve Ulusal Programlardan anlaşıldığı kadarıyla yerel yönetimlerde dönüşüme yönelik beklentiler ve taahhütler arasında öne çıkan en önemli hususlar, yerel yönetimlerde iyi yönetim ilkelerinin oturtulması, idari kapasitenin geliştirilmesi ve bölgesel politikalar konularındadır. Bu beklenti ve taahhütler, genel olarak yerel yönetimler ve alakalı konularda çıkarılmış olan mevzuat ile fiiliyata yansıtılmıştır. Bu bölümümüzün konusu ise İlerleme raporları ve katılım ortaklığı belgelerinden analiz edilen beklentiler ve Ulusal Programlardan analiz edilen taahhütlerin, hangi kanun/mevzuatta karşılık bulduklarıdır. Bu karşılaştırmayı açık ve anlaşılır bir şekilde ortaya koymak için aşağıdaki tablolar hazırlanmıştır.

Tablo 6. Çevre Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması

Beklentiler	Taahhütler	Mevzuat
Birlik çevre mütesebbatının uygulanabilmesi için örgütlenme, donanım ve vasıflı personel bakımından yerel yapıların modernleştirilmesi (1998:32,)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	5393 Sayılı Kanun Çevre Denetimi Yönetmeliği

²¹ Detaylı bilgi için bkz: Karasu, K., “İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları”, *Bölge Kalkınma Ajansları* (Der. Menaf Turan), Paragraf Yayınevi, Ankara,2005.

Çevre politikasının uygulanması alanındaki eğitime ilişkin olarak, belediyelerin güçlendirilmesi (2001a: 79)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	Bu beklentiye ilişkin bir mevzuat bulunamamıştır.
AB atık çerçeve direktifi ile uyumlu ulusal, bölgesel ve yerel atık yönetimi planlarını hazırlanması ve uygulanması (2011: 99)	Yerel otoritelerde atık yakmadan sorumlu birimin oluşturulması ve personelin eğitimi (Ulusal Program, 2008: 302)	Çevre ve Orman Bakanlığı Atık Yönetimi Dairesi Başkanlığı ve İlişkili Yönetmelikler
Kurumsal kapasitenin artırılması ve mali kaynakların oluşturulması (2008b)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	Bu beklentiye ilişkin bir mevzuat bulunamamıştır

Bu başlık altında rastlanılan dört beklentiden ancak üçünün sınırlı düzeyde karşılandığı görülmektedir. “Birlik çevre müktesebatının uygulanabilmesi için örgütlenme, donanım ve vasıflı personel bakımından yerel yapıların modernleştirilmesi” beklentisine yönelik olarak Türk mevzuatında 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49. maddesinde bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenleme ile belediyelere çevre konularında uzman personelin sözleşmeli olarak çalıştırma yetkisi verilmiştir.

“Çevre politikasının uygulanması alanındaki eğitime ilişkin olarak, belediyelerin güçlendirilmesi” beklentisine yönelik olarak herhangi bir taahhüt ya da yasal düzenlemeye rastlanmamıştır. Dolayısıyla beklentinin karşılanma düzeyinin yetersiz olduğu söylenebilir.

“AB atık çerçeve direktifi ile uyumlu ulusal, bölgesel ve yerel atık yönetimi planlarını hazırlanması ve uygulanması” beklentisiyle ilişkili olarak, Çevre ve Orman Bakanlığı Atık Yönetimi Dairesi Başkanlığı tarafından çıkarılan bazı yönetmeliklere ulaşılmıştır. Fakat beklentinin bu yönetmeliklerden sonra yayınlanan bir raporda dile getirilmesi yapılan düzenlemelerin yetersiz olduğunu göstermektedir.

“Kurumsal kapasitenin artırılması ve mali kaynakların oluşturulması” beklentisine yönelik olarak herhangi bir yasal düzenlemeye rastlanılmamıştır. Beklentilere yönelik olarak incelenen belgelerde sıkça karşılaşılan bir girdi olarak idari kapasitenin güçlendirilmesi konusu özel ilgiye muhtaç görünmektedir.

Tablo 7. *Fikri Mülkiyet Hukuku* Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması

Beklentiler	Taahhütler	Mevzuat
Belediyelerin ve jandarmanın da sahtecilikle mücadele ve uygulama faaliyetlerine dahil edilmesi ve bilgi ve kapasitelerinin daha da artırılması (2011: 62)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	Bu beklentiye ilişkin bir mevzuat bulunamamıştır.

Bu başlık altında yerel yönetimlere dair tespit edilen tek beklenti sahtecilikle (korsanlık) mücadele konusunda belediyelerin bilgi ve kapasitelerinin artırılması yönündedir. Beklentiye yönelik olarak belediyeleri ilgilendiren herhangi bir yasal düzenlemeye rastlanmamıştır. Dolayısıyla beklentinin karşılanma düzeyinin yetersiz olduğu söylenebilir.

Tablo 8. *Bölgesel Politika* Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması

Beklentiler	Taahhütler	Mevzuat
Bölgeler arasındaki büyük farkları kapatmaya yönelik, Topluluk standartlarıyla uyumlu bir bölgesel politikanın güçlendirilmesi ve modernize edilmesi (2000:45)	Bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasında; sürdürülebilirlik, bölgeler arası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık ilkeleri esas alınacaktır (Ulusal Program, 2003: 9)	4720 sayılı Kararname 5084 Sayılı Kanun 2012 Teşvik Paketi 9. Kalkınma Planı 6223 Sayılı Kanun (yetki kanunu bakanlıklar)
Hem merkezi düzeyde (DPT veya bölgesel politikadan sorumlu özel bir kurum) hem de bölgesel düzeyde (bölgesel DPT büroları) bölgesel kalkınmayla ilgilenen idari yapılarının takviyesini sağlamalıdır (2000: 45)	DPT'nin bölgesel teşkilatları kurulacaktır. Bölgesel amaçlı devlet yardımları uygulamaları AB kriterlerine uyumlu hale getirilecektir (Ulusal Program, 2001: 347)	6223 Sayılı Kanun 5449 Sayılı Kanun
NUTS sınıflamasının oluşturulması (2000: 45, 2002: 96, 2002: 97, 2003a: 101)	AB kriterlerine göre hedef bölgeler ve NUTs tanımlamaları yapılacaktır (Ulusal Program, 2001: 347, Ulusal Program, 2003: 755)	4720 sayılı Kararname
Adem-i merkeziyetçi Uygulama Sisteminin uygulanmasıyla yetkilendirilen organların süratle ve mutlaka kayda değer bir biçimde takviye edilmeleri (2005: 120)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	Bu beklentiye ilişkin bir mevzuat bulunamamıştır.

Hem merkezi hem bölgesel düzeyde Bakanlıklar arasındaki sorumluluk dağılımının incelenmesi ve yerel/bölgesel idareler ile paydaşların daha güçlü katılımı da dahil olmak üzere, sahiplenme ve mali sorumluluk konularında iyileşme (2008a: 67)	Bölgesel ve yöresel potansiyeller yerel aktörlerin etkin şekilde katılımlarının sağlanması ile belirlenecek ve bu potansiyelin kalkınmaya kanalize edilmesi için gerekli projeler hazırlanacaktır (Ulusal Program, 2001: 347)	6223 Sayılı Kanun 5449 Sayılı Kanun
Yapısal fonların uygulanması için merkezi ve yerel idari kapasitenin geliştirilmesi (2005: 114, 2005: 120-121, 2008a: 55, 2008a: 67, 2006b, 2008b)	Topluluğun uyum politikasının uygulanmasına yönelik bir hazırlık olarak AB katılım öncesi programlarının uygulanması için, özellikle ilgili bakanlıklar düzeyinde, programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme ve mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi ve kurumsal yapıların oluşturulmasının pekiştirilmesi (Ulusal Program, 2008: 228)	6223 Sayılı Kanun 5449 Sayılı Kanun

Bölgesel politika başlığı altında elde edilen ilk beklenti bölgeler arasındaki büyük farkları kapatmaya yönelik, Topluluk standartlarıyla uyumlu bir bölgesel politikanın güçlendirilmesi ve modernize edilmesine yöneliktir. Bu beklentiye yönelik olarak Türk mevzuatında birçok düzenleme mevcuttur. Bu konuda yapılan önemli değişikliklerden ilki, 6223 Yetki Kanunu çerçevesinde DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülerek yetkisinin arttırılmasıdır. Bununla beraber 9. Kalkınma Planı'nda bölgesel kalkınmaya yönelik birçok düzenleme vardır. Ayrıca 2012 yılının Nisan ayında açıklanan 2012 Teşvik Paketi de bölgesel gelişime yönelik olarak yatırımcılara önemli kolaylıklar sağlamaktadır. Türk mevzuatı bölgesel farklılıkların giderilmesi anlamında önemli gelişmeler yaşamıştır ve yasal düzenlemeler açısından yeterlidir. Ancak bu düzenlemelerin gerçek anlamda bölgesel kalkınmaya katkılarının ölçülüp yeterliliklerinin yeniden değerlendirilmesine de ihtiyaç vardır.

Elde edilen ikinci bulgu ise hem merkezi düzeyde, hem de bölgesel düzeyde (bölgesel DPT büroları) bölgesel kalkınmayla ilgilenen idari yapılarının takviyesini sağlamasına yöneliktir. Bu beklentiyle ilişkili olarak 6223 Sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde DPT, Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülerek yetkisi arttırılmıştır. Bununla beraber 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde kalkınma ajansları kurulmuştur. Bu düzenlemelerle beklenti yeterli düzeyde karşılanmıştır.

Bir diğerk bulgu ise NUTS sınıflamasının oluşturulması üzerinedir. Bu beklenti, 28.08.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İBBS birimlerinin kurulmasıyla yeterli düzeyde karşılanmıştır.

Rastlanılan dördüncü bulgu ise adem-i merkeziyetçi Uygulama Sisteminin uygulanmasıyla yetkilendirilen organların süratle ve mutlaka kayda değerk bir biçimde takviye edilmeleri yönündedir. Ancak beklentiye ilişkin herhangi bir yasal düzenleme bulunamamıştır.

Konuyla alakalı beşinci bulgu ise hem merkezi hem bölgesel düzeyde Bakanlıklar arasındaki sorumluluk dağılımının incelenmesi ve yerel/bölgesel idareler ile paydaşların daha güçlü katılımı da dahil olmak üzere, sahiplenme ve mali sorumluluk konularında iyileştirme yapılması yönündedir. Buna yönelik olarak 6223 Sayılı Kanun çerçevesinde DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülerek yetkisinin artırılması ve kalkınma ajanslarının kurulması yeterli düzeyde yasal düzenleme sağlamıştır.

Bir diğerk önemli bulgu ise dört ayrı belgede dile getirilen yapısal fonların uygulanması için merkezi ve yerel idari kapasitenin geliştirilmesi yönündeki beklentidir. Bu konuyla ilişkili olarak da ancak 6223 ve 5449 sayılı kanunlar gösterilebilir. Ancak konuyla ilgili bu düzenlemeler beklentiye oldukça sınırlı bir düzeyde karşılamaktadır. Kalkınma ajansları hızlı bir şekilde hayata geçirilmiştir ancak AB için idari kapasite açısından hala beklenen düzeyde değildir.

Tablo 9. *Eğitim ve Öğretim* Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması

Beklentiler	Taahhütler	Mevzuat
Milli Eğitim Bakanlığının bazı sorumlulukları bölgelere, illere veya ilçelere devrederek, bu görevlerin daha alt kademelere aktarması (İR2000: 41)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	5393 Sayılı Kanun/ Md. 6 Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı(KYTKT)
Hükümet, genel eğitim ve mesleki eğitimi de içeren bazı sektörlerde adem-i merkeziyetçiliği amaçlayan “Yerel Yönetim Reform Paketini” kabul etmiştir... Bu süreç bölgesel hizmetlerin güçlendirilmesi ve sosyal tarafların katılımıyla desteklenmelidir (İR2004:109)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	Bu beklentiye ilişkin bir mevzuat bulunamamıştır.

Bu konu başlığı altında iki beklenti saptanmıştır. Bunlardan ilki, Milli Eğitim Bakanlığının bazı sorumlulukları bölgelere, illere veya ilçelere devrederek, bu görevlerin daha alt kademelere aktarması yönündedir. Konuyla alakalı olarak 5393 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. Maddesinde bir düzenleme mevcuttur. Buna göre kısaca bakanlıklar ilgili gördükleri alanlarda bütçesini aktarmak suretiyle çeşitli hizmetleri İl Özel İdareleri’ne gördürebileceklerdir. Beklentinin sınırlı düzeyde karşılandığının göstergesi ise 2004 yılı İlerleme Raporunda belirtilen ikinci beklentidir. Bu beklenti “Hükümet, genel eğitim ve mesleki eğitimi de içeren bazı sektörlerde adem-i merkeziyetçiliği amaçlayan “Yerel Yönetim Reform Paketini” kabul etmiştir... Bu sürecin bölgesel hizmetlerin güçlendirilmesi ve sosyal tarafların katılımıyla desteklenmesi” şeklinde ifade edilmiştir. İkinci beklentiye yönelik olarak yeni bir düzenleme yapılmamıştır. Dolayısıyla beklentinin sınırlı düzeyde karşılandığı söylenebilir.

Tablo 10. *Yürütme* Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması

Beklentiler	Taahhütler	Mevzuat
Daha fazla desantralizasyonu amaçlayan ve halen Bakanlıklar arasında tartışılan, yerel yönetim yasa tasarısı (İR2000: 11)	Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı (Ulusal Program, 2001: 345-346)	KYTKT
Yerel yönetimler reformuna dair bir etki analizi, bir uygulama planı ve bir bütçe ve mali çerçeve gereklidir (İR2004: 16-17)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	9986 Sayılı Yönetmelik / Md. 24 LAR I-II Projeleri
Halkın yerel yönetime katılımını artırmak için bir platform olarak görülen işlevsel kent konseyleri oluşturulması (İR2008: 8)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	5393 Sayılı Kanun / Md. 76
Yerel yönetimlerle ilgili olarak, yetki devri ve mali kaynakların güçlendirilmesi (2007: 7, 2011: 10, KOB2008b)	Merkezi idare ile yerel yönetimlerin koordinasyonu artırılabilecek, görev ve yetki dağılımı ile yerel yönetimlerin mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir (Ulusal Program, 2001: 345-346)	KYTKT 5393 Sayılı Kanun 5216 Sayılı Kanun 5302 Sayılı Kanun

Şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımcı mekanizmaların, özellikle daha fazla kaynak ve sorumluluk aktarılan yerel yönetimlerde güçlendirilmesi (İR2010: 9-10)	Halkın ortak yerel ihtiyaçlarını karşılayacak kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce yürütülmesinin sağlanması ve yerel yönetimlerin görevlerinin gerektirdiği gelir yapısına kavuşmasıyla, bu hizmetlere verimlilik ve hız kazandırılacaktır (Ulusal Program, 2001: 345-346)	4982 Sayılı Kanun 5393 Sayılı Kanun 5302 Sayılı Kanun
--	--	---

Yürütme konusunda karşılan ilk bulgu daha fazla desantralizasyonu amaçlayan ve halen Bakanlıklar arasında tartışılan, yerel yönetim yasa tasarısının kanunlaştırılmasına yöneliktir. Bahsi geçen tasarı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı olarak şiddetli tartışmalara yol açmış ve kanun olarak kabul edilmemiştir.

Konuyla alakalı ikinci bulgu ise yerel yönetimler reformuna dair bir etki analizi, bir uygulama planı ve bir bütçe ve mali çerçeve gerekliliği üzerinedir. Konuyla alakalı olarak 9986 sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te düzenleyici etki analizine yönelik olarak bir takım hususlara değinilmiştir. Ancak yerel yönetim reformundan sonra kabul edilen bu yönetmelik beklentiye karşılayamamaktadır. Bununla beraber yasal düzenleme olmasa da LAR I ve II projelerinde yerel yönetimler reformunun etki analizine yönelik bazı çalışmalarda bulunulmuştur.

Üçüncü bulgu ise kent konseylerinin kurulmasına yöneliktir. 5393 sayılı Kanunun 76. maddesinde kent konseylerinin oluşturulması yönelik tebliğler bulunmaktadır. Birçok il ve ilçede kent konseyleri kurulmuş olmasına karşın beklentinin bahsi geçen kanunun tarihinden daha sonra dile getirildiği göz önüne alınırsa beklentinin sınırlı düzeyde karşılandığı ve kent konseylerinin daha da güçlendirilmesi gerektiği söylenebilir.

Dördüncü bulgu yerel yönetimlerle ilgili olarak, yetki devri ve mali kaynaklarının güçlendirilmesi konusundadır. Konuyla alakalı olarak Türk mevzuatı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, yerel yönetim reform kanunları ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda çeşitli düzenlemelere sahiptir ancak üç ayrı belgede belirtilen bu beklenti sınırlı düzeyde karşılanabilmiştir. Özellikle yerel yönetimlere yetki devri ile alakalı olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun tasarı halinde kalması beklentilerin karşılanamamasında önemli bir etken olarak görünmektedir.

Yürütme konusundaki son bulgu ise Şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımcı mekanizmaların, özellikle daha fazla kaynak ve sorumluluk aktarılan yerel yönetimlerde güçlendirilmesine yönelik beklentidir. Bu konu hakkında yerel yönetim reform kanunları ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yeni düzenlemeler getirmesine rağmen 2010 yılı İlerleme Raporunda böyle bir beklentiye rastlanması yapılan düzenlemelerin beklentiyi ancak sınırlı bir düzeyde karşılayabildiğini göstermektedir.

Tablo 11. *Mali ve Bütçesel Hükümler* Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması

Beklentiler	Taahhütler	Mevzuat
Yerel yönetim harcamaları, bütçe muhasebesi açısından, kamu sektörü tanımına dahil edilmelidir (2003a: 123)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	5018 Sayılı Kanun

Konuyla alakalı olarak elde edilen tek bulgu yerel yönetim harcamaları, bütçe muhasebesi açısından, kamu sektörü tanımına dahil edilmesi yönündedir. Bu beklentiyle alakalı olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çeşitli düzenlemelere yer vermiştir. Yapılan düzenlemeler ile katma bütçeli kurumlar, bütçeli kurumlar olarak yeniden düzenlemiş ve özel bütçeli kurum olarak anılan yerel yönetimlerin bütçeleri “mahalli idare bütçeleri” olarak yeniden düzenlenmiştir²². Sonuç olarak beklentinin yeterli düzeyde karşılandığı söylenebilir.

Tablo 12. *Ekonomik ve Sosyal Haklar* Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması

Beklentiler	Taahhütler	Mevzuat
Sığınma evleri ve belediyelerin yürüttüğü çalışmalara ilişkin olarak etkili devlet denetimi sağlanmalıdır (2010: 25).	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	5393 Sayılı Kanun
Şiddet mağduru kadınlara yönelik mahalli hizmetlerin ve destek mekanizmalarının güçlendirilmesi (2011: 32, 2006b, 2008b)	Yürürlükteki mevzuata uygun olarak hâkim ve savcı, belediye, kolluk kuvvetleri ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlara yönelik kadın hakları konusunda özel eğitimler verilecektir Ulusal Program, 2008: 10)	Bu beklentiye ilişkin bir mevzuat bulunamamıştır.

²² Detaylı bilgi için bkz.: Toprak, D., “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.13, S.2, 2008.

Konuyla alakalı olarak elde edilen ilk bulgu sığınma evleri ve belediyelerin yürüttüğü çalışmalara ilişkin olarak etkili devlet denetimi sağlanması yönündedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde “Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar” hükmü bulunmaktadır. Ancak bu hükmü uygulama konusunda beklentinin karşılanamadığını söylemek mümkündür.

İkinci bulgu ise şiddet mağduru kadınlara yönelik mahalli hizmetlerin ve destek mekanizmalarının güçlendirilmesi yönündedir. Fakat bu konuda herhangi bir yasal düzenleme bulunamamıştır. Dolayısıyla beklentinin karşılanamamaktadır.

Tablo 13. *İşletmeler ve Sanayi Politikası* Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması

Beklentiler	Taahhütler	Mevzuat
İşletmeler ve sanayi politikalarının uygulanması, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde yeterli idari kapasitenin bulunmasını gerektirmektedir (2005: 114)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	2012 Teşvik Paketi 9. Kalkınma Planı 5449 Sayılı Kanun

Bu konuda analiz edilen tek beklenti işletmeler ve sanayi politikalarının uygulanması, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde yeterli idari kapasitenin bulunması yönündedir. Konuyla ilgili olarak teşvik paketleri kalkınma planları ve kalkınma ajanslarının kurulması ile yeterli düzeyde gelişmenin sağlandığı gözlenmiştir.

Tablo 14. *Kamu Yönetimi* Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması

Beklentiler	Taahhütler	Mevzuat
Bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin artırılmasına daha çok önem gösterilmesi (2007: 7)	Yapılacak düzenlemelerle halkın ortak yerel ihtiyaçlarını karşılayacak kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce yürütülmesinin sağlanması ve yerel yönetimlerin görevlerinin gerektirdiği gelir yapısına kavuşmasıyla, bu hizmetlere verimlilik ve hız kazandırılacaktır (Ulusal Program, 2001: 345)	5018 Sayılı Kanun Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı 4982 Sayılı Kanun
Belediyeler tarafından kamu hizmeti sunmak üzere bir şirketin ya da tüzel kişiliğin kurulması için net kuralların	Yerel yönetim birlikleri ve şirketleri yeniden düzenlenecek, kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik yasal düzenleme yapılacaktır (Ulusal Program, 2001: 345)	5393 Sayılı Kanun/ Md.70

belirlenmesi (2010: 10)		
Yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek sağlanması (2010: 10, 2011:12)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	Bu beklentiye ilişkin bir mevzuat bulunamamıştır.
Özellikle yakın zamanda kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması (2006b)	Merkezi idareyi yeniden yapılandırmayı ve yerel idarelere yetki devretmeyi hedefleyen yerel yönetimlere ilişkin olarak ahiren kabul edilen mevzuatın etkin şekilde uygulanmasına devam edilecektir (Ulusal Program, 2008: 6)	5393 Sayılı Kanun 5302 Sayılı Kanun 4982 Sayılı Kanun
Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması (2008b)	Merkezi idare ile yerel yönetimlerin koordinasyonu artırılacak, görev ve yetki dağılımı ile yerel yönetimlerin mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir (Ulusal Program, 2001: 345) Merkezi idare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak; merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir (Ulusal Program, 2003: 18)	5018 Sayılı Kanun Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı 5393 Sayılı Kanun 5302 Sayılı Kanun Köy Kanunu Tasarısı

Konuyla ilgili olarak rastlanılan ilk bulgu bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın arttırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin arttırılmasına daha çok önem gösterilmesine yönelik beklentidir. Bu konuyla ilgili olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu mali yönden, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu şeffaflık ve hesap verebilirlik yönünden bir takım düzenlemeler ile beklentiye sınırlı düzeyde karşılamaaktadır. Ancak yerel yönetimlerin yetkileri hususunda beklentinin karşılanma düzeyi düşüktür. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun yasalaşmaması sebebiyle yeni yerel yönetim kanunları, yerel yönetimlere yetki aktarımı konusunda AB için yetersiz kalmaktadır.

İkinci beklenti Belediyeler tarafından kamu hizmeti sunmak üzere bir şirketin ya da tüzel kişiliğin kurulması için net kuralların belirlenmesi ile alakalıdır. Bu konuda 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 70. maddesinde bir düzenleme bulunmaktadır. Ancak bu düzenleme beklentiye karşılamak konusunda yetersizdir.

Üçüncü beklenti ise Yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek sağlanması yönündedir. Bu konuda herhangi bir mevzuata rastlamak mümkün değildir. Dolayısıyla bu beklenti mevzuat açısından değerlendirilemez.

Dördüncü beklenti özellikle yakın zamanda kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanmasına ilişkindir. Bu konuda Türk mevzuatı 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nda katılımın ve şeffaflığın sağlanmasına yönelik çeşitli düzenlemelere sahiptir. Ancak uygulama konusunda yaşanan sıkıntılar beklentilerin ancak sınırlı düzeyde karşılanabilmesine neden olmaktadır.

Konu hakkında elde edilen son bulgu ise Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması yönündeki beklentidir. Daha önce de belirttiğimiz gibi Türk mevzuatı özellikler yerel yönetim reform kanunları ile bu beklentiye yönelik düzenlemelere sahip olmuştur ancak bu düzenlemeler beklentiye ancak sınırlı bir düzeyde karşılayabilmektedir.

Tablo 15. *Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı* Konusunda Beklentilerin, Taahhütlerin ve Türk Mevzuatının Karşılaştırılması

Beklentiler	Taahhütler	Mevzuat
Müktesebatın uyumlaştırılması ve uygulanması için merkezi ve yerel seviyelerde idari kapasitenin güçlendirilmesi (2008a: 55)	Bu beklentiye yönelik bir taahhüt bulunamamıştır.	6223 Sayılı Kanun ve Yeniden Düzenlenen Bakanlık İlgili Yönetmelikler

Konuyla ilgili olarak karşılaşılan bulgu ilişkili müktesebatın uyumlaştırılması ve uygulanması için merkezi ve yerel seviyelerde idari kapasitenin güçlendirilmesi yönündeki beklentidir. 6223 sayılı Kanun kapsamında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olarak yeniden düzenlenmesi ve yeniden yapılandırılan bu bakanlığın konuyla ilgili yayınladığı yönetmelikler, beklentinin karşılanması için yeterli düzeydedir.

SONUÇ

Avrupa tarihi, ortaçağda kendi sınırlarını belirlemeye çalışan devletlerin mücadelesi, yeniçağda doğu medeniyetlerine ve özellikle Osmanlı'ya karşı girişilen savaşlar, yakın çağda ise dünya savaşları sebebiyle yüzyıllar boyunca savaşlar ve yıkım ile yazılmıştır. Fakat her zaman bu yıkıma karşı olmuş bütünleşmeci bazı fikirlerin varlığı da bir gerçektir. Çağın sorunlarını “kan ve demir” yerine demokrasi ve uyum ile çözmeye doğru evrilen bu tarihsel süreç içinde Avrupa Birliği düşmanlık tohumlarını kurutan uluslarüstü (arası) bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Birlik öncelikle Almanya ve Fransa arasındaki anlaşmazlığı gidermek için kömür ve çelik gibi hammaddelerin paylaşımı için kurulmuş bir örgüt olarak ortaya çıkmış ardından bu paylaşım nükleer enerji alanına genişlemiştir. Kontrol alanında ise yüksek bir otorite oluşturularak ulus üstü yapıya ilk adım atılmıştır. İkinci adım ise ekonomik birliğin sağlanmasıdır. Aynı ayrı faaliyet gösteren bu uluslararası işbirliği organizasyonları birleştirilmiş ve gelecek Avrupa topluluklarının temeli atılmıştır. 1992 yılında Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasıyla Avrupa Birliği günümüzdeki yapısının temellerini üç sütun üzerine yerleştirmiştir. Daha sonra Birliğin yaşadığı genişleme dalgaları ve yeni katılan ülkelerin uyumuyla ilgili sorunlar üye ülkelerin yönetim paradigmalarında önemli değişimlere neden olmuş ve bugün Avrupa Birliği'nin dönüştürücü etkisi olarak tasvir edilen kuramlar bütünün ortaya çıkmasına etki etmiştir. Uluslararası ilişkiler açısından bütünüyle yeni bir deneyim olarak ortaya çıkan Avrupa Birliği'nin kuruluş evresinde yaşanan her sorun Birliğin dönüşmesinde etkili olmuştur.

1990'lı yıllardan sonra Avrupa Birliği'nin başarısı akademik dünyanın dikkatini çekmiş ve bu muazzam yapının anlaşılması için türlü kuramlar geliştirilmeye başlanmıştır. Birlik ilk olarak uluslararası ilişkiler teorileri ile açıklanmaya çalışılmıştır. Fakat bu alandaki en başarılı kuram bile Birliğin tüm dinamiklerini açıklamaktan yoksundur. Dolayısıyla ortaya çıkan kuramlar farklılaşmaya başlamıştır. Günümüzde akademik tartışmaları yoğun bir şekilde meşgul eden çok düzlemli yönetim kuramı işte bu anlama ve açıklama çabalarının bir ürünüdür. Özellikle subsidiarite ilkesi sayesinde Birlik içindeki yetki

paylaşımının çok katmanlı bir yapıya sahip olması çok düzlemli yönetim modelinin açıklayıcı bir kavram olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bütünleşme yolunda hızla ilerleyen Birliğin, üye devletlerin egemenlik alanlarındaki bazı yetkileri kullanmaya başlaması üzerine subsidiarite, yerelleşme ve bölgeselleşme gibi kavramlar tartışılmaya başlanmıştır. Bununla beraber bölgelerini serbest piyasa ekonomisi içinde birer rekabet unsuru haline getirmek isteyen Birlik, bölgesel dengesizlikleri gidermek amacıyla yapısal fonlar adı altında nakdi yardımlar çıkarmıştır. Bu durum sonucunda üye devletlerin bölge yapıları dramatik reform süreçlerine maruz kalmıştır. Anlaşılacağı üzere Birlik politikasındaki önemli değişiklikler üye ülkelerin yönetim yapısında büyük dönüştürücü etkiye sahip olmaktadır. Yaşanan bu büyük değişimler ve değişimlerin sebebi olarak Birliğin etkisi Avrupalılaşma adı altında kuramsallaştırılmıştır. Terim olarak Avrupalılaşma, Birliğin kurulmasından çok öncesine, coğrafi keşifler dönemine dayandırılabilir. Ancak iki tarih arasındaki bu farka, kuramın eski ve yeni hali arasında rastlanılmamaktadır. O dönem, Avrupa politik kurumlarının, siyaset şeklinin ve hayat tarzının sömürgecilik vasıtasıyla ve buna bağlı olarak zor kullanımı ile Avrupa kıtasının dışına ihraç edilmesi anlamına gelen Avrupalılaşma kuramı, günümüzde de değer aktarım araçlarının farklılaşmasından başka bir değişime uğramadan yeniden canlanmıştır.

Dünyada ve özellikle Avrupa’da yaşanan bu değişimlerden Türk yönetim yapısı da payına düşeni almıştır. 2004 yılında başlayan yerel yönetimlerde reform süreci günümüzde hala tartışılmakta ve üniter Türkiye’nin, yeni paradigmalarla mücadelesi devam etmektedir. Bu kapsamda belediyeler ve il özel idareleri yeni kanunlarla düzenlenmiş ancak reform yasalarının çatısı niteliğinde olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı yasalaşamamıştır. Bu, yerel yönetimlerde adem-i merkeziyetçiliğin tesisini engelleyen ve yerel yönetimler reform kanunlarını bir anlamda temelsiz bırakan bir durum olarak varlığını sürdürmektedir. AB idari alanında önemli bir kavram olan subsidiaritenin birebir olarak Türkiye’de uygulanması ise hem ülkenin idari yapısı hem de devlet anlayışı açısından mümkün görünmemekle beraber sürekli dile getirilen idari ve kurumsal kapasite gelişimi ile ülkenin kendisine özgü şartlara uygun bir şekilde yönetim yapısı içine girebileceği söylenebilir. Bununla beraber planlama faaliyetlerinin merkezden yerele kaydırılması

ve bölgelerin piyasa ekonomisinde rekabet koşullarına uyum gösterebilmesi için kalkınma ajanslarının kurulumu ve NUTS bölgelendirmeleri gibi reformların başarıyla gerçekleştirildiği söylenebilir. Çalışmanın gösterdiği bir diğer sonuç ise Türkiye’de AB müktesebatının uygulanabilmesi için birçok alanda kapasite geliştirme çalışmalarının gerekliliğidir. Buna bağlı olarak kurumsal ve idari kapasiteyi ölçmek için düzenleyici etki analizi yönteminin yanı sıra farklı yöntemlere de ihtiyaç doğmaktadır.

Bu geniş reform süreçlerine ek olarak Birliğin, Türk kamu yönetiminden beklentilerini, Türkiye tarafından dile getirilen taahhütleri ve bu taahhütlere yönelik olarak çıkarılan yasal mevzuatın incelendiği niteliksel içerik analizi sonuçlarına göre ulaşılan sonuçlar aşağıda özetlenmiştir.

Çevre konusunda belediyelerin hala güçlendirilmeye ihtiyacı olduğu söylenebilir. Bununla beraber atık yönetimi konusunda AB müktesebatına uygun yerel ve bölgesel planların hazırlanması gerekmektedir.

Fikri mülkiyet konusunda belediyelerin daha aktif olmalarına ve konu ile alakalı bilgi derinliğinin arttırılmasına yönelik beklentiyi cevaplayacak nitelikte bir çalışma bulunmamaktadır.

Bölgesel politikaya ilişkin olarak, yapısal fonların Birlik standartlarına uygun bir şekilde kullanılabilmesi için bölge kalkınma ajanslarının yapısının ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bölgeler arası farklılıkların giderilmesi hususunda ise teşvik paketlerinin, Kalkınma Planlarının ve Kalkınma Bakanlığı’nın konuya yönelik çalışmalarının, sorunun giderilmesine ne gibi katkı sağladığı etki analiziyle açık bir şekilde ortaya koyulmalıdır. Bununla beraber beklentilere yönelik olarak kurulan kalkınma ajansları kısa sürede işlerlik kazanmış ve NUTS bölgelendirme sistemi İBBS adı altında başarıyla uygulanmıştır.

Yürütme konusundaki analiz sonuçlarına göre kent konseylerinin kurulmasına yönelik beklenti cevaplanmış ve kent konseyleri kurulmuştur. Ancak işleyiş ve sayı açısından yetersiz oldukları söylenebilir. Kamu reformlarının ölçülebilmesine yönelik olarak etki analizi mevzuata girmiştir fakat uygulama yönünden hala zayıf kalmaktadır. Yerel yönetimlere yetki devri ve mali kaynaklarının güçlendirilmesi beklentisine yönelik olarak ise Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, yerel yönetim

reform kanunları ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda çeşitli düzenlemelere sahiptir ancak üç ayrı belgede belirtilen bu beklenti sınırlı düzeyde karşılanabilmiştir. Özellikle yerel yönetimlere yetki devri ile alakalı olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun yasalaşmaması beklentilerin karşılanamamasında önemli bir etken olarak görünmektedir. Bir diğer beklenti ise yerel yönetim harcamalarının, bütçe muhasebesi açısından, kamu sektörü tanımına dahil edilmesi yönündedir. Bu beklentiyle alakalı olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çeşitli düzenlemelere yer vermiştir. Yapılan düzenlemeler ile katma bütçeli kurumlar, bütçeli kurumlar olarak yeniden düzenlenmiş ve özel bütçeli kurum olarak anılan yerel yönetimlerin bütçeleri “mahalli idare bütçeleri” olarak yeniden düzenlenmiştir.

Ekonomik ve sosyal haklar başlığı altında ise vurgu özellikle belediyelerin kadın sığınma evlerine yönelik sorumlulukları üzerine olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde “Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar” hükmü bulunmaktadır. Fakat bu hükmün uygulanması konusundaki beklenti sürekli olarak tekrarlanmaktadır. Ayrıca şiddet mağduru kadınlara yönelik mahalli hizmetlerin ve destek mekanizmalarının güçlendirilmesi beklentisine yönelik olarak herhangi bir yasal düzenlemeye rastlanılmamıştır.

Kamu Yönetimi konusunda rastlanılan ilk bulgu bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın arttırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin arttırılmasına daha çok önem gösterilmesine yönelik beklentidir. Bu konuyla ilgili olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu mali yönden, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu şeffaflık ve hesap verebilirlik yönünden bir takım düzenlemeler ile beklentiyi sınırlı düzeyde karşılamaktadır. Ancak yerel yönetimlerin yetkileri hususunda beklentinin karşılanma düzeyi düşüktür. Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun yasalaşamaması sebebiyle yeni yerel yönetim kanunları, yerel yönetimlere yetki aktarımı konusunda AB için yetersiz kalmaktadır. İkinci beklenti Belediyeler tarafından kamu hizmeti sunmak üzere bir şirketin ya da tüzel kişiliğin kurulması için net kuralların belirlenmesi ile alakalıdır. Bu konuda 5393 sayılı Belediyeler Kanunu’nun 70. maddesinde bir düzenleme bulunmaktadır. Üçüncü beklenti ise Yerinden yönetim ve

kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek sağlanması yönündedir. Bu konuda herhangi bir mevzuata rastlamak mümkün değildir. Dolayısıyla bu beklenti mevzuat açısından değerlendirilemez. Dördüncü beklenti özellikle yakın zamanda kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanmasına ilişkindir. Bu konuda Türk mevzuatı 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda katılımın ve şeffaflığın sağlanmasına yönelik çeşitli düzenlemelere sahiptir.

Birliğe aday bir ülke olarak Türkiye'deki bu dönüşümü yakından izleyen Avrupa Birliği ise gerek İlerleme Raporları gerekse Katılım Ortaklığı Belgeleri ile beklentilerini dile getirmekte ve dönüşümün rotasını belirlemektedir. Çalışmadaki analizde ortaya koyulduğu gibi dönüşüme yönelik bu beklentilerden en önemlisi kamu kurumları ve yerel yönetimlerde kurumsal ve idari kapasitenin artırılmasına yöneliktir. Kurumsal ve idari kapasitenin artırılmasına yönelik bu beklentinin temelinde Türkiye'nin Birliğe üye olması durumunda ortaya çıkabilecek olan, piyasa ekonomisine ve Birliğin idari yapısına yönelik tehditleri olabildiğince bertaraf etme amacı vardır. Beklentilerden anlaşıldığı üzere, yönetsel olarak aynı dili konuşabilme yeteneği, merkez ve yerel olarak Birliğin ekonomik rekabet koşullarına hazır olma, yönetim ilkelerini var olan tüm yönetim düzeylerine adapte edebilme gibi özellikler, Birliğin yeni üye ülkelerde aradığı en önemli ön koşullar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine çalışmanın analiz bölümünün gösterdiği kadarıyla, Türkiye'nin bu beklentileri genellikle sınırlı düzeyde karşılayabildiği söylenebilir. Ancak kısa dönemde bu denli yoğun bir değişim döneminin göreceli olarak iyi yönetildiği belirtilmelidir. Sonuç olarak Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türkiye kat etmesi gereken mesafeyi kısaltmış fakat yolun en dönemeçli mevkiine girmiştir. Bu değişim sürecinde yerel yönetimler açısından adem-i merkezileşmenin sağlanmasına yönelik çalışmaların artırılması ve kurumsal ve idari kapasite olarak adlandırılan muğlak terimlerin başarılı bir şekilde geliştirilmesi yolun bu zor mevkiinde Türkiye'ye yardımcı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. A., *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2008
- Akgül Açıkmeşe, S., “Uluslararası İlişkiler Teorileri Işığında Avrupa Bütünleşmesi”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 1, Sayı 1, 2004
- Alodalı, F. vd., “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”, Selçuk Üniversitesi, *Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, 2007
- Altan, Y., “Meclis-i Meb’usan Zabıt Cerideleri (1293=1887) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.14, S.2, 2009
- Altan, Y., Kerman, U., Aktel, M., “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.26, C.2, 2010
- Arı, T., *Uluslararası İlişkiler Teorileri*, MKM Yayıncılık, Bursa, 2008
- Arıkan, H., “Entegrasyon Teorileri Işığında Avrupa Bütünleşmesi ve Genişlemesi”, *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri* (Ed. Arıkan, H., Kar., M.) Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005
- Arsava, F., “Nice Antlaşmasının Getirdikleri”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Sayı. 2, C.1, 2002
- Arslan, T., N., “Yerelleşme, Özerklik Ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme”, *C. Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 32, N. 2, 2008
- Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Doğuşum Matbaacılık, Ankara, 1999
- Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, *Avrupa Birliği Kronolojisi 1946-2002*, DPT Yayınları, Ankara, 2002
- Aytuğ, H., K., “Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliğine Bakışı”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:15, Sayı:1, 2008
- Bailey, D., & DePropris, L., “EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement:Towards Multi-Level Governance?”, *Journal of European Integration*, 24: 4, 2002
- Baykal, S., “İrlanda’nın Lizbon Antlaşması Referandumu ve Avrupa Birliği’nin Yeni Krizi”, *Stratejik Analiz*, Sayı 99, 2008
- Bezci, B., Coşkun, B., “Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.16, No.3, 2007

- Bilgiç, V., K., “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform*, Özgür, H., Kösecik, M., (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005
- Bozkurt, E., Özcan, M., “Subsidiarite İlkesi ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.6, S.1, 2001
- Bozkurt, E., Özcan, M., Köktaş, A., *Avrupa Birliği Hukuku*, Asil Yayın, Ankara, 2008
- Bozkurt, Ö., “Maastricht Antlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi”, *Amme İdaresi Dergisi* Cilt 26, Sayı 1, Ankara, 1993
- Börzel, T., “Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain” *Journal of Common Market Studies*, Vol: 37 No: 4, 1999
- Börzel, T., “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *EIOP*, Vol.4, No.15, 2000
- Bulmer, S., Burch, M., “Organizing for Europe: Whitehall, the British State and EU” *Public Administration*, Vol:76, 1998
- Bulmer, S., Radaelli, C., “The Europeanisation of National Policy?”, *Quenn’s Papers on Europeanisation*, No. 1, 2004
- Burgess, M., “Federalism and Federation”, *European Union Politics*, Cini, M. (ed), Oxford University Press, Oxford, 2007
- Burgess, M., “Federalism”, A. Wiener ve T. Diez (der.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2004
- Canatan, B., *Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınları, Ankara 2001
- Caporaso, J. A., Jupille, J., “Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order”, C. K Ansel and G. Di Palma, (eds.), *Restructring Territoriality: Europe and the United States Compared*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998
- Cini, M., “Intergovernmentalism”, *European Union Politics*, Cini, M. (ed.), Oxford University Press, Oxford, 2007
- Coşkun, E., *Bütünleşme Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta, İstanbul, 2001
- Cowles, M., Risse, T., Caporaso, J., “Europeanization and Domestic Change: Inroduction”, *Europeanization and Domestic Change: Transforming Europe*, Cowles, M., Risse, T., Caporaso, J. (eds.), Cornell University Press, Ithaca, London, 2001
- Çelik, B., “Osmanlı Lonca Sistemi İçerisinde Yamaklık Olgusu”, *Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt. 23, Yayın. 36, 2004
- Çelikleş, İ., “2007–2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, *Sayıştay Dergisi*, S.63, 2006
- Dağ, A. E., *Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi Sözlüğü*, İstanbul, Anka Yayınları, 2004

- Dedeoğlu, B., “Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci I: Tarihsel Birikimler”, *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, (Ed. Beril Dedeoğlu), Boyut Kitapları, İstanbul, 2003
- Dedeoğlu, B., *Adım Adım Avrupa Birliği*, Çınar Yayınları, İstanbul, 1996
- Dinan, D., “Treaty Change in the European Union: The Amsterdam Experience”, *Developments in the EU*, Desmond Dinan , Neill Nugent & Laura Cram (eds.), Macmillan Press, London, 1999
- Dinan, D., *Avrupa Tarihi*, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2009
- Donati, P., “What Does Subsidiarity Mean? The Relational Perspective”, *Journal of Markets & Morality*, Vol.12, No.2, 2009
- Eliçin Arıkan, Y., “Avrupalılaşıma: Kavramsal Bir Çerçeve”, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Bekir Parlak (Der.), Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2011
- Eraydın, A., “Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri”, *2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Tepav Yayınları, Ankara, 2008
- Eroğlu, M., Kum, M., “Türkiyede Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 35, 2010
- Ersoy, N., “Anadolu’da Sivil Toplum Örgütlenmesinin Tarihsel Gelişimi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl.75, S. 438, 2003
- Eryılmaz, B., *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2011
- Eryılmaz, B., *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997
- Fürst, D., “Çok Katmanlı Yönetişim ve Bölgesel Yönetişim Üzerine” (çev. M. A. Çukurçayır), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Bekir Parlak (Der.), Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2011
- Goetz K., Hix, S., (eds.) “Introduction: European Integration and National Political Systems” *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, Frank Cass, London, 2001
- Güler, A., B., *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998
- Güler, B., A., *Türkiye’nin Yönetimi - Yapı*, İmge Yayınları, Ankara, 2009
- Güler, B., A., “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.9, S.2, 2000
- Güneş, A., M., “Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XII, 2008
- Günoğur, H., *Avrupa Birliği*, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Ankara, 2007
- Haas, E., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958

- Harmsen, R., "Europeanization and Governance: A New Institutional Perspective" *Yearbook of European Studies*, Vol.14, 2000
- Harmsen, R., Wilson, T. M., "Introduction: Approaches to Europeanization", *Yearbook of European Studies*, Vol.14, 2000
- Hix, S., *The Political System of the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 2005
- Hooghe, L., Marks, G., "European Union?", *West European Politics*, Vol. 31, No.1, 2008
- İnaç, H., Ünal, F., "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* S.17, 2007
- Jachtenfuchs, M., Kohler K. B. "Governance and Institutional Development", *European Integration Theory*, Wiener, A., Diez T. (ed.), Oxford University Press, Oxford, 2004
- Jensen, C. S., "Neo-Functionalism", *European Union Politics*, Cini, M. (ed), Oxford University Press, Oxford, 2007
- Karasu, K., "İngiltere'de Bölge Kalkınma Ajansları", *Bölge Kalkınma Ajansları* (Der. Menaf Turan), Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005
- Karluk, R., *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınları, İstanbul, 2002
- Keleş, R., "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.4, No.1, 1995
- Keleş, R., *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2011
- Kerman, U., "Avrupa Birliği: Yerel Ve Bölgesel Yönetimler", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:14, No.1, 2009
- Koçak, Y., Ökmen., "Merkezi Planlamadan Bölgesel Planlamaya: Yunanistan ve Türkiye Örnekleri" *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı.27, 2010
- Koçdemir, K., "Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler", *Türk İdare Dergisi*, Mart 2002, Sayı 434, Ankara
- Köseçik, M., "Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaşma ve Çok Düzlemli Yönetişim", *Yönetişim*, A. Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve H. E. Uğuz (Der.), Çizgi Yayınevi, Konya, 2010
- Köseçik, M., Akbaş, İ., *AB Mali Yardımları ve Türkiye'de Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri*, Gazi Kitabevi, 2009, Ankara
- Kurt, İ., "Para Vakıfları ve Ekonomik Hayat", *Sivil Toplum Dergisi*, 5, 19, 2007
- Kurt, N., "Türkiye'de Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Etkisi" *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi*, 2002
- Ladrech, R., "Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", *Journal of Common Market Studies*, Vol:32, No:1, 1994

- Laursen, Finn “The EU Treaty of Lisbon: Origin, Institutional Choice and Significance”, *Paper Prepared for Presentation at 50th Annual Convention of the International Studies*, 15-19 February 2009
- Lawton, T., “Governing the Skies: Conditions for the Europeanisation of Airline Policy”, *Journal of Public Policy*, Vol:19, No:1, 1999
- Marks, G., Hooghe, L., “Contrasting Visions of Multi-level Governance”, *Multi-level Governance*, Bache, I., M. Flinders (ed.), Oxford University Press, Oxford, 2005
- Mathieu, J., *Avrupa Birliği*, Dost, Ankara, 2006
- McCormick, J., *Understanding the European Union*, Palgrave Macmillan Pub., London, 2011
- Mengi, A., “Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı Mı?”, *Mülkiye Dergisi*, S.245, 2009
- Metin, Y., Altan, Y., “Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.16, S.3, 2011
- Miles, L., ve Redmond, J., “Enlarging the European Union: The Erosion of Federalism”, *Cooperation and Conflict*, Vol 31-3, 1996
- Milward, A. S., *Reconstruction of Western Europe 1945-51*, Taylor&Francis e-Library, 2005
- Mjoset, L., “Historical Meanings of Europeanisation” *ARENA Working Paper* No:24, 1997
- Moravcsik, A., “Europe, The Second Superpower” *Current History* 109.725, 2010
- Moravcsik, A., “Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality”, Kalypso Nicolaïdis and Robert Howse, (ed.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford University Press, Oxford, 2001
- Moravcsik, A., “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, Vol. XLV, No. 1, 1991
- Moussis, N., *Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi*, Mega Press, İstanbul, 2004
- Nadaroğlu, H., *Mahalli İdareler*, Beta Yayın Dağıtım, İstanbul, 1994
- Nalbant, A., “Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (I) Kuramsal Temeller”, *Amme İdaresi Dergisi*, c.29, s.2, 1996
- O'Neill, M., *The Politics of European Integration: A Reader*, Routledge, London, 1996
- Okçu, M., Aktel, M., Kerman, U., “İki Süreci Anlamak: Kamu Yönetiminde Küreselleşme ve Avrupalılaşıma”, *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Yılmaz, A., Bozkurt, Y., (der.), Gazi Kitabevi, Ankara, 2007

- Olsen, J., "The Many Faces of Europeanization" ARENA Working Paper No: 01/2, 2002, http://ceses.cuni.cz/CESES-93-version1-3_1_1.pdf, 11.03.2012
- Ortaylı, İ., *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008
- Ozankan, M., "Avrupa Birliği İlerleme Raporları Çerçevesinde Türk Çalışma Mevzuatının Gelişimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2009
- Ökmen, M., Parlak, B., *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Alfa Aktüel, Bursa, 2010
- Özel, M., "Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.59, S.2, 2004
- Özel, M., "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.9, No.3, 2000
- Özerdem, F., "1998-2007 Dönemi Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları Kapsamında Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyum", *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.10, S.1, 2008
- Özler, Z., İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu, No:9, 2009 "Lizbon Antlaşması", http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/lizbon_antlasmasi.pdf, 28.02.2012
- Pagden, A., *Avrupa Fikri*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2010
- Parlak, B., Sobacı, Z., *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler*, Alfa Aktüel, Bursa, 2010
- Pernice, I., "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution Making Revisited?", *Common Market Law Review*, No.36, 1999
- Pıtırılı, A., "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 383, 1989
- Piattoni, S., "Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis", *Journal of European Integration*, 31(2), 2009
- Piattoni, S., *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford University Press, New York, 2010
- Puchala, D.J., "Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No.2, 1999
- Puchala, D.J., "Of Blind Men, Elephants And International Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, No.3, 1971
- Putnam, R., "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988
- Radaelli, C., "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", *EIOP*, Vol. 4, No. 8, 2000
- Rosamond, B., *Theories of European Integration*, St. Martin's Press, New York, 2000

- Samur, H., “Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaşıma” *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 17, S. 2, 2008
- Seyitdanlıoğlu, M., “Yerel Yönetim Metinleri (VI): 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.5, S.5, 1996
- Sezer, Ö., “Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008
- Sittermann, B., “Europeanization – A Step Forward in Understanding Europe?” Westfälische Wilhelms-Universität Münster; *Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multi-Level Governance (NEZ)*, Münster, 2004
- Stone Sweet, A., Sandholtz, W., “European Integration and Supranational Governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol.4, No.3, 1997
- Sutcliffe, J., B., “The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level or Renationalization?” *Journal of Public Policy*, Vol.7, No.2, 2000
- Sweeney, S., *Europe, the State and Globalisation*, Longman Pub Group, London, 2005
- Şan, G., “Osmanlı’dan Cumhuriyete Türkiye’de Belediye Seçimleri”, *Yerel Siyaset*, Yıl. 4, Sayı. 39, 2010
- Taştekin, A., Avrupa Birliği’inde Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye’de Bölgesel Stratejiler, Yayınlanmamış Doktora Tezi, D.E.Ü, S.B.E, İzmir, 2007
- Tecer, M., *Avrupa Birliği ve Türkiye: Sorular – Yanıtlar*, Bizim Büro Basımevi, Ankara, 2007
- Toprak, Z., *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2006
- Ulusoy, A., Akdemir, T., *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2009
- Uygun, O., *Federal Devlet*, İtalik Yayınları, Ankara, 2002
- Ülger, İ. K., *Avrupa Birliği Rehberi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2008
- Waltz, K., *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979
- Wessels, W., Rometsch, D., “Conclusion: EU and National Institutions” , Wolfgang Wessels and D. Rometsch (eds.), *The EU and Member States: Towards Institutional Fusion*, Manchester University Press, 1996
- Winn, N., Haris, E., “Introduction: Europeanisation. Conceptual and Empirical Considerations” *Perspectives on European Politics and Society*, Vol:14, No:1, 2003
- Yeşilada, B. A., Wood, D. M., *The Emerging European Union*, Longman Pub Group, London, 2010
- Yeter, E., “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 1996
- Yıldırım, T., *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınları, İstanbul, 2002

Yörükoğlu, F., “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl.12, S., 135, 2009

1999 AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf, 30.03.2011

2000 AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, 30.03.2011

2001a AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, 30.03.2011

2002 AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf, 01.04.2011

2003a AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, 01.04.2011

2004 AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, 01.04.2011

2005 AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, 01.04.2011

2006a AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, 01.04.2011

2007 AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, 01.04.2011

2008a AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, 01.04.2011

2009 AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, 01.04.2011

2010 AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, 01.04.2011

2011 AB Komisyonu Türkiye Düzenli İlerleme Raporu,
http://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, 12.01.2012

2001 Yılı Ulusal Program, <http://ab.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, 12.01.2012

- 2003 Yılı Ulusal Program, <http://ab.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, 12.01.2012
- 2008 Yılı Ulusal Program, <http://ab.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, 12.01.2012
- 2001b AB Komisyonu Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, 12.01.2012
- 2003b AB Komisyonu Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, 12.01.2012
- 2006b AB Komisyonu Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, 12.01.2012
- 2008b AB Komisyonu Katılım Ortaklığı Belgesi,
http://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, 12.01.2012

Kanunlar

- 442 sayılı *Köy Kanunu*, RG: 18 Mart 1924, 68
- 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*, RG: 4 Mart 2005, 25745
- 5355 sayılı *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*, RG: 11 Haziran 2005, 25842
- 5393 sayılı *Belediye Kanunu*, RG: 13 Temmuz 2005, 25874
- 5747 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, RG: 22 Mart 2008, 26824

İnternet Kaynakları

- Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye-AB Mali İşbirliği Kitapçığı,
http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf, 13.01.2012
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programın (2008) Tanıtılmasına yönelik TBMM sunumu
http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/belge/sunum/up_notlari.pdf, 07.10.2011
- Euro-Lex, “Council Regulation (EC) No 2500/2001 of 17 December 2001 concerning pre-accession financial assistance for Turkey and amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000”, http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=301R2500, 14.02.2012
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>
- <http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, 08.10.2011
- <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105&l=1>, 14.07.2011

http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm, 09.10.2011

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/203491/federalism>, "Federalism", Encyclopedia Britannica Online, 05.03.2012

<http://www.ena.lu>, The Establishment of EEC and Euratom, 25.05.2011

<http://www.ikv.org.tr/pdfs/adayliksureci1.pdf>, 07.03.2012

T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2007-2013 Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA), <http://www.ekonomi.gov.tr/avrupabirligi/index.cfm?sayfa=DDA012FD-D8D3-8566-4520FC8E3F4D865B>, 25.05.2012

Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, "Vakıf", <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, 03.03.2012

Türkiye – AB Mali İşbirliği, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5&l=1>, 04.03.2012

Türkiye Belediyeler Birliği, http://www.tbb.gov.tr/HD612_genel-istatistik.html, 18.03.2012

Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi (LAR II. Aşama), <http://www.lar.org.tr/sayfalar/goruntule/2/>, 10.04.2012

Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi, (LAR I. Aşama), <http://www.lar.org.tr/sayfalar/ goruntule/1/>, 10.04.2012

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı ve Soyadı: Fahrettin Burak YERLİKAYA

Doğum Yeri: Dinar

Doğum Yılı: 1986

Medeni Hali: Evli

Eğitim Durumu:

Lise: 2001-2005 Nevzat Ayaz Lisesi (Y.D.A)

Lisans: 2005-2009 Dumlupınar Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi:

1. İngilizce, KPDS: 78

İş Deneyimi:

2010- ... Araştırma Görevlisi,

Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü